

**WYŻSZA SZKOŁA PRAWA I ADMINISTRACJI**

**RZESZOWSKA SZKOŁA WYŻSZA**

Anna Mazurek

**KONSTYTUCYJNE I USTAWOWE  
UWARUNKOWANIA OCHRONY ZABYTKOWYCH  
CMENTARZY**

**ROZPRAWA DOKTORSKA**

przygotowana pod kierunkiem

dr. hab. Krzysztofa Eckhardta,

prof. WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej

**RZESZÓW 2022**

*Szczególne wyrazy wdzięczności, którą trudno wyrazić słowami, składam Szczepanowi za nieustanną wiarę we mnie, wszelkie wsparcie, ogromną pomoc i heroiczne poświęcenie, bez których niniejsza praca nigdy by nie powstała.*

*Anna Mazurek*

# SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW.....	5
--------------------	---

WSTĘP .....	8
-------------	---

## ROZDZIAŁ I

### ZAGADNIENIA OGÓLNE ZWIĄZANE Z OCHRONĄ ZABYTKOWYCH CMENTARZY

1.1. Uwagi wprowadzające .....	17
1.2. Podstawowe pojęcia i definicje.....	18
1.2.1. Pojęcie zabytku w ujęciu słownikowym oraz w rozumieniu ustawowym .....	18
1.2.2. Pojęcie zabytkowego cmentarza w polskim prawie.....	27
1.3. Klasyfikacja i charakterystyka zabytkowych cmentarzy .....	37
1.4. Przesłanki prawnej ochrony zabytkowych cmentarzy .....	45
1.4.1. Konieczność ochrony zabytkowych cmentarzy ze względów ogólnoludzkich.....	45
1.4.2. Konieczność ochrony zabytkowych cmentarzy wynikająca z ich wartości zabytkowej .....	50
1.5. Geneza i historia prawnej ochrony zabytkowych cmentarzy w Polsce .....	56
1.6. Wnioski.....	75

## ROZDZIAŁ II

### OCHRONA ZABYTKOWYCH CMENTARZY W ŚWIETLE KONSTYTUCJI RP

2.1. Uwagi wprowadzające .....	79
2.2. Nakaz prawnej ochrony narodowego dziedzictwa kulturowego wyrażony w Konstytucji RP.....	80
2.3. Relacja konstytucyjnego nakazu ochrony narodowego dziedzictwa kulturowego do konieczności ochrony zabytkowych cmentarzy .....	97
2.4. Bezpośrednie oddziaływanie przepisów Konstytucji RP na konieczność poszanowania godności osób zmarłych.....	102
2.5. Podmioty odpowiedzialne za ochronę zabytkowych cmentarzy .....	111

2.5.1. Obowiązki organów władzy publicznej w zakresie ochrony zabytkowych cmentarzy.....	112
2.5.2. Podmioty odpowiedzialne za ochronę zabytkowych grobów i cmentarzy za granicą .....	119
2.5.3. Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zabytkowych cmentarzy .....	122
2.5.4. Podmioty odpowiedzialne za sprawowanie opieki nad zabytkowymi cmentarzami.....	128
2.6. Wnioski.....	131

### **ROZDZIAŁ III**

#### **ZAKRES PRAWNEJ OCHRONY ZABYTKOWYCH CMENTARZY**

3.1. Uwagi wprowadzające.....	135
3.2. Ochrona zabytkowych cmentarzy wynikająca z przepisów prawa międzynarodowego.....	136
3.3. Ochrona zabytkowych cmentarzy wynikająca z przepisów prawa polskiego.....	145
3.3.1. Podstawy administracyjnoprawnej ochrony zabytkowych cmentarzy .....	146
3.3.2. Podstawy prawnej ochrony grobów i cmentarzy wojennych .....	155
3.3.3. Podstawy karnoprawnej ochrony zabytkowych cmentarzy .....	162
3.3.4. Podstawy prawne ochrony wraków statków-mogił wojennych jako grobów znajdujących się na terenie polskich obszarów morskich .....	170
3.3.5. Podstawy prawne ochrony zabytkowych polskich grobów i cmentarzy znajdujących się poza granicami kraju .....	176
3.3.6. Podstawy prawne ochrony zieleni na terenie zabytkowych cmentarzy.....	184
3.3.7. Podstawy ochrony zabytkowych cmentarzy w prawie kanonicznym.....	192
3.4. Wnioski.....	196

### **ROZDZIAŁ IV**

#### **FORMY I SPOSOBY PRAWNEJ OCHRONY ZABYTKOWYCH CMENTARZY**

4.1. Uwagi wprowadzające.....	202
4.2. Przewidziane ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami formy ochrony odnoszące się do zabytkowych cmentarzy .....	203
4.2.1. Objęcie ochroną przez wpis cmentarza do rejestru zabytków.....	203
4.2.2. Uznanie zabytkowego cmentarza za Pomnik Historii .....	211

4.2.3. Korzyści ochronne z włączenia zabytkowych cmentarzy w obszar parków kulturowych .....	216
4.2.4. Ustalenie ochrony zabytkowych cmentarzy w dokumentach planistycznych i decyzjach lokalizacyjnych.....	222
4.2.5. Znaczenie ochronne uwzględniania cmentarzy w ewidencjach zabytków..	236
4.3. Sposoby sprawowania ochrony nad zabytkowymi cmentarzami .....	244
4.3.1. Ujęcie zabytkowych cmentarzy w programach opieki nad zabytkami.....	245
4.3.2. Wydawanie pozwoleń na podejmowanie działań przy zabytkowym grobie i na terenie zabytkowego cmentarza oraz kontrola konserwatorska .....	252
4.3.3. Potrzeba oznakowania zabytkowych cmentarzy jako działanie w zakresie ochrony i informacji o zabytku .....	263
4.4. Wnioski.....	270

## **ROZDZIAŁ V**

### **FINANSOWANIE OPIEKI NAD ZABYTKOWYMI CMENARZAMI**

5.1. Uwagi wprowadzające .....	274
5.2. Dofinansowanie opieki nad zabytkowymi cmentarzami ze środków pochodzących z budżetu państwa .....	275
5.3. Dofinansowanie utrzymania obiektów grobownictwa wojennego .....	289
5.4. Dofinansowanie opieki nad zabytkowymi cmentarzami z budżetów jednostek samorządów terytorialnych.....	295
5.5. Dofinansowanie ochrony zabytkowych cmentarzy z programów Unii Europejskiej .....	300
5.6. Dofinansowanie prac przy zabytkowych grobach i cmentarzach zlokalizowanych poza granicami Polski .....	305
5.7. Wnioski.....	308

<b>ZAKOŃCZENIE .....</b>	<b>313</b>
--------------------------	------------

<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>321</b>
---------------------------	------------

## WYKAZ SKRÓTÓW

BIP	- Biuletyn Informacji Publicznej
ds.	- do spraw
Dz. Rozk.	- Dziennik Rozkazów
Dz. U.	- Dziennik Ustaw
Dz. Urz.	- Dziennik Urzędowy
EWG	- Europejska Wspólnota Gospodarcza
GDDKiA	- Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
ICOMOS	- Międzynarodowa Rada Ochrony Zabytków i Miejsc Historycznych
IPN	- Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu
IZ RPO	- Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym
k.c.	- ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1360)
k.k.	- ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1138)
k.p.a.	- ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2000)
k.p.k.	- ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1375, 1855.)
k.w.	- ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2151.)
kan.	- kanon
Konstytucja RP	- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.)
KPK	- Kodeks Prawa Kanonicznego

M.P.	- Monitor Polski
MKiDN	- Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
MKiS	- Minister Kultury i Sztuki
mpzp	- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
NID	- Narodowy Instytut Dziedzictwa
NIK	- Najwyższa Izba Kontroli
NSA	- Naczelny Sąd Administracyjny
ONZ	- Organizacja Narodów Zjednoczonych
OTK	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
POLONIKA	- Narodowy Instytut Polskiego Dziedzictwa Kulturowego za Granicą POLONIKA
RP	- Rzeczpospolita Polska
RPO	- Regionalny Program Operacyjny
SA	- Sąd Apelacyjny
SN	- Sąd Najwyższy
SO	- Sąd Okręgowy
SR	- Sąd Rejonowy
t.j.	- tekst jednolity
TK	- Trybunał Konstytucyjny
u.c.ch.z.	- ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1947)
u.g.c.w.	- ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2337)
u.o.z.	- ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 840)
u.p.z.p.	- ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 503)

u.s.g.	- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 559)
UE	- Unia Europejska
UNESCO	- Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Oświaty, Nauki i Kultury
WE	- Wspólnota Europejska
wkz	- wojewódzki konserwator zabytków



## WSTĘP

Śmierć człowieka nie oznacza, że traci on godność istoty ludzkiej. W wyniku zgonu przyrodzona i niezbywalna godność człowieka zmienia swój charakter, przekształcając się w szacunek należny ciału zmarłego oraz miejscu jego pochówku. Z pochówkiem zaś nieodłącznie związane są cmentarze, pojedyncze groby i zbiorowe mogiły. Wszystkie te kwestie pozostają w sferze zainteresowania publicznego i są uregulowane w wielu przepisach prawa.

Cmentarze czy nagrobki wyróżniające się pod względem historycznym, artystycznym lub naukowym stanowią bardzo cenny wkład w dziedzictwo kulturowe. Ze względu na swoją podstawową funkcję każdy cmentarz materializuje śmierć i jest strefą *sacrum*, wobec czego cmentarze są zabytkami specyficznymi, a w konsekwencji tego potrzebują adekwatnej ochrony prawnej – zarówno chroniącej je jako miejsca pochówku zmarłych, jak również zapewniającej ochronę z uwagi na ich wartość zabytkową.

Zagadnienie ochrony zabytkowych cmentarzy to tematyka interdyscyplinarna. Na gruncie prawnym stanowi ona przedmiot badań prawa administracyjnego, karnego, cywilnego, międzynarodowego i europejskiego. Należy jednak wskazać, że prawna ochrona zabytkowych cmentarzy i grobów w Polsce ma swoje źródło w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku<sup>1</sup>. To właśnie Konstytucja stanowi o przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka jako fundamentalnej kategorii prawnej, a także nakazuje konieczność ochrony dziedzictwa narodowego, będącego elementem światowego dziedzictwa kulturowego<sup>2</sup>.

Objęcie zakresem niniejszej pracy problematyki prawnej ochrony zabytkowych cmentarzy związane jest z wyjątkowym i interdyscyplinarnym charakterem tych miejsc. Przede wszystkim jednak za wyborem tego obszaru badawczego przesądził fakt, że w praktyce cmentarze zdają się być jednymi z najsłabiej chronionych zabytków i warto skonfrontować obserwacje odnośnie stanu ich zachowania z zakresem ochrony wynikającej z obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa.

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.

<sup>2</sup> Art. 5, 6 i 30 Konstytucji RP.

Przyczynkiem do powstania niniejszej pracy była kwerenda, którą przeprowadziłam w związku z przygotowaniem artykułu: „Administracyjnoprawna ochrona zabytkowych nekropolii jako miejsc dziedzictwa kulturowego”<sup>3</sup>. Choć artykuł został opublikowany, to jednak miałam przekonanie, że wyłącznie „dotknęłam” powierzchownie tego niezwykle ważnego zagadnienia, a dotychczas nie ukazała się drukiem obszerniejsza publikacja w całości poświęcona problematyce prawnej ochrony zabytkowych cmentarzy. Co prawda do cmentarzy odwołuje się wiele opracowań naukowych, jednak albo są to publikacje *stricte* konserwatorskie – dotyczące problematyki zachowania substancji zabytkowej lub z zakresu historii sztuki<sup>4</sup>, albo prace odnoszące się do historii prawnej ochrony zabytków i tylko na marginesie wspominające o cmentarzach<sup>5</sup>, albo opracowania skupiające się wyłącznie na problematyce prawnej ochrony grobów i cmentarzy wojennych<sup>6</sup>, albo artykuły naukowe, które ze względu na swoją niewielką objętość siłą rzeczy zaledwie sygnalizują tę problematykę<sup>7</sup>. Oczywiście wśród całego zbioru opracowań naukowych, odnoszących się do zabytkowych cmentarzy, są też takie, które dawno straciły aktualność z powodu zmiany przepisów

---

<sup>3</sup> Zob. A. Mazurek, *Administracyjnoprawna ochrona zabytkowych nekropolii jako miejsc dziedzictwa kulturowego*, „Ochrona Zabytków” 2020, nr 1, ss. 177-193.

<sup>4</sup> Przykładowo: B. Rymaszewski, *Polska ochrona zabytków*, Warszawa 2005; E. Baniukiewicz, *Pojęcie cmentarza. Działania konserwatorskie*, [w:] *Ochrona cmentarzy zabytkowych. Materiały szkoleniowe pracowników Państwowej Służby Ochrony Zabytków oraz materiały konferencji Organizacja lapidariów cmentarnych Żagań-Kożuchów 20-23 czerwca 1993*, Warszawa 1994; K. Długosz, *Inskrypcje nagrobne z Pomorza Zachodniego w ujęciu językoznawczym*, Szczecin 1991; K. Grodziska, *O nietłatwej sztuce opisywania cmentarzy*, [w:] 50/20. *Szkice i eseje na dwudziestolecie Międzynarodowego Centrum Kultury*, Kraków 2011; J. Kolbuszewski, *Cmentarze*, Wrocław 1996; J. Kolbuszewski, *Wiersze z cmentarza. O współczesnej epigrafice wierszowanej*, Wrocław 1985; A. Królikowska, *Estetyka współczesnych cmentarzy*, „Opuscula Sociologica” 2012, nr 1; A. Lewkowska, J. Lewkowski, W. Walczak, *Zabytkowe cmentarze na Kresach Wschodnich Drugiej Rzeczypospolitej: województwo wileńskie na obszarze Republiki Białorusi*, Warszawa 2007; S. Nicieja, *Cmentarz Łyczakowski we Lwowie w latach 1786-1986*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1989.

<sup>5</sup> Przykładowo: J. Pruszyński, *Ochrona zabytków w Polsce*, Warszawa 1989; B. Rymaszewski, *Polska ochrona zabytków...*; S. Żaryn, *Dlaczego chronimy zabytki*, Warszawa 1966; J. Dziobek-Romański, *Cmentarze – zarys regulacji historycznych, prawnych i kanonicznych*, [w:] „Rocznik Historyczno-Archiwalny” 1999, t. 13.

<sup>6</sup> P. Fiktus, *Prawno-historyczne aspekty problematyki miejsc pamięci w polskim systemie prawnym*, [w:] *Non omnis moriar : osobiste i majątkowe aspekty prawne śmierci człowieka : zagadnienia wybrane*, red. J. Mazurkiewicz, J. Turłukowski, D. Karkut, Wrocław 2015; M. Czyżak, *Prawna ochrona grobów i cmentarzy wojennych w polskim systemie prawnym*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2011, nr 2.

<sup>7</sup> Przykładowo: A. Michałowski, *Ochrona cmentarzy zabytkowych. Materiały szkoleniowe Państwowej Służby Ochrony Zabytków*, Warszawa 1994; W. Daszkiewicz, *Karnoprawna ochrona nekropolii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1989, z. 1; P. Dobosz, *Problemy prawnej ochrony zabytków cmentarnych w Polsce*, „Ochrona Zabytków” 1998, nr 3; D. Janicki, *Cmentarze w polskim prawie administracyjnym*, „Security, Economy & Law” 2014, nr 4; T. Rudkowski, *O ochronę cmentarzy zabytkowych*, „Ochrona Zabytków” 2004, nr 1-2; S. Tanaś, *Cmentarz jako obiekt zainteresowań turysty oraz miejsce spędzania wolnego czasu*, „Turystyka i Rekreacja” 2005, t. 1.

dotyczących ochrony zabytków<sup>8</sup>. Wobec tak istotnej luki w zakresie aktualnego opracowania poświęconego w całości wyłącznie tematyce prawnej ochrony zabytkowych cmentarzy, zagadnienie to z całą pewnością wymaga pogłębionych badań.

W tytule wspomnianego powyżej opublikowanego artykułu nieprzypadkowo użyłam pojęcia „nekropolia”. Wymaga to jednak szerszego wyjaśnienia już na wstępie, gdyż żaden akt prawny nie posługuje się pojęciem nekropolii - to terminy „cmentarz” i „zabytkowy cmentarz” pojawiają się w szeregu ustaw oraz rozporządzeń. Powszechnie funkcjonujące pojęcie „nekropolia” nie jest jednak synonimem cmentarza, lecz wskazuje na specyficzną wyjątkowość cmentarza ze względu na jego zabytkowy charakter. W moim przekonaniu zasadne jest więc popularyzowanie pojęcia „nekropolia”, także w publikacjach z zakresu prawa. Wobec tego w dysertacji niejednokrotnie posłużę się pojęciem „nekropolia” jako synonimem zabytkowego cmentarza<sup>9</sup>.

Termin „nekropolia” często używany jest przez prawników w publikacjach naukowych. Jak wykazała analiza orzecznictwa, również sądy posługują się pojęciem „nekropolii”, nie ograniczając się wyłącznie do używanego przez ustawodawcę terminu „cmentarz”. Przykładowo, w uzasadnieniu wyroku z dnia 6 lutego 2015 roku Sąd Najwyższy wskazał, że: „Z ustaleń Sądu *a quo* wynika, że nekropolia pod wezwaniem św. [...] w Ł. jest cmentarzem rzymsko-katolickim [...]”<sup>10</sup>. Sąd Apelacyjny w Krakowie w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 stycznia 2021 roku stwierdził, że: „Przepis art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1969 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych [jedn. tekst Dz.U z 2020 poz. 1947], określający warunki, na jakich może dojść do ponownego użycia grobu ziemnego w celu pochowania zwłok, nie nakłada na podmiot zarządzający nekropolią żadnych obowiązków informacyjnych wobec osób, których sfery praw może dotyczyć upływ okresu nienaruszalności takiego grobu [...]”<sup>11</sup>. W wyroku z dnia 27 marca 2013 roku Sąd Apelacyjny w Szczecinie podał: „[...] dystans z kościoła przy ul. [...] w S., gdzie odbywała się msza żałobna, do Cmentarza Centralnego, który jest wszak rozległą nekropolią [...]”<sup>12</sup>. Termin nekropolia został też użyty przez Sąd Rejonowy dla

---

<sup>8</sup> Tak np. J. Pruszyński, *Ochrona zabytków ...*; P. Dobosz, *Administracyjnoprawne instrumenty kształtowania ochrony zabytków*, Kraków 1997; R. Brykowski, *Zabytkowe cmentarze i elementy zabytkowe na cmentarzach nie zabytkowych*, „Ochrona Zabytków” 1976, nr 29/2.

<sup>9</sup> Szerzej do pojęcia „nekropolia” oraz zasadności używania go jako synonimu określenia „zabytkowy cmentarz” odnoszę się w rozdziale 1.2.2.

<sup>10</sup> Wyrok SN z dnia 6 lutego 2015 r., II CSK 317/14.

<sup>11</sup> Wyrok SA w Krakowie z dnia 22 stycznia 2021 r., I ACa 961/19.

<sup>12</sup> Wyrok SA w Szczecinie z dnia 27 marca 2013 r., I ACa 868/12.

Wrocławia-Śródmieście w wyroku z dnia 10 kwietnia 2014 roku: „[...] Stało się tak na skutek zaniedbań zarządcy cmentarza, który pozostawiał na noc otwarte wejścia na teren nekropolii”<sup>13</sup> oraz w wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 15 listopada 2013 roku: „Pozwany, jako zarządca cmentarza mógł skutecznie odmówić zgody na wystawienie nagrobka w określonej formie, bowiem według jego autonomicznej, niepodlegającej ocenie sądu powszechnego opinii, nagrobek ten naruszałby wyznaniowy charakter nekropolii”<sup>14</sup>, a także w wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 6 lutego 2015 roku: „Tematem jego fotografii są m.in. nekropolie kresowe, w tym mogiły [...]”<sup>15</sup>. Również orzecznictwo sądów administracyjnych posługuje się pojęciem nekropolii. W wyroku z dnia 5 sierpnia 2015 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu orzekł, że: „[...] incydentalny pochówek z 2004 r. nie pozwala na jednoznaczne określenie terenu cmentarza ewangelickiego jako byłej nekropolii”<sup>16</sup>, zaś w wyroku z dnia 25 stycznia 2018 roku ten sam Sąd wskazał, że: „Bezspornym jest, że na terenie tych działek dziś faktycznie nie znajduje się nekropolia (teren oznaczony jest nawet tablicą upamiętniającą jako «teren byłego cmentarza ewangelickiego»), nie ma na nim grobów, a w przestrzeni publicznej ich obszar funkcjonuje jako ogólnodostępny park”<sup>17</sup>. Należy jednak zauważyć, że w przytoczonych orzeczeniach sądy traktowały określenie „nekropolia” jako synonim cmentarza, co moim zdaniem nie jest poprawne biorąc pod uwagę definicje słownikowe oraz powszechne rozumienie pojęcia „nekropolia”.

W niniejszej pracy przedstawiam problematykę prawnej ochrony zabytkowych cmentarzy z różnych perspektyw. Sformułowany temat dysertacji pozwala na przeprowadzenie dogłębnego zbadania przedstawionego zagadnienia i wskazanie konkretnych obszarów, gdzie ochrona zabytkowych cmentarzy funkcjonuje w sposób wystarczający i zauważalny, a także obszarów, gdzie konieczne jest zastanowienie się nad dostosowaniem przepisów do aktualnych problemów w zakresie ochrony. Podjęta w pracy tematyka koncentruje się także na różnych aspektach związanych z prawną ochroną zabytkowych cmentarzy, co stanowić będzie wyzwanie w prowadzonym badaniu, ale także będzie szansą na uzyskanie wyników pozwalających sformułować

---

<sup>13</sup> Wyrok SR dla Wrocławia-Śródmieście z dnia 10 kwietnia 2014 r., I C 89/14.

<sup>14</sup> Wyrok SA w Łodzi z dnia 15 listopada 2013 r., I ACa 68/13.

<sup>15</sup> Wyrok SA w Warszawie z dnia 6 lutego 2015 r., VI A Ca 545/14.

<sup>16</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 sierpnia 2015 r., II SA/Po 331/15.

<sup>17</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 stycznia 2018 r., II SA/Po 1166/17.

odpowiedzi na pytania badawcze w oparciu o szczegółowe zbadanie tematyki z uwzględnieniem jej interdyscyplinarności i złożoności.

Zabytkowe cmentarze są istotną częścią dziedzictwa kulturowego Polski. Według danych zawartych w raporcie NID o stanie zachowania zabytków nieruchomych w Polsce w 2017 roku, do rejestru zabytków wpisanych było 4196 zabytkowych cmentarzy, co daje niespełna 6,5% ogółu wszystkich zabytków nieruchomych w rejestrze<sup>18</sup>. Znacznie większa liczba nekropolii ujęta jest w ewidencjach zabytków. Wobec tego potrzebne jest szczegółowe usystematyzowanie i analiza przepisów prawa odnoszących się do tych zabytków. Podstawowym celem rozprawy jest diagnoza stanu prawnego – ochrony zabytkowych cmentarzy, ukształtowanego w oparciu o postanowienia Konstytucji RP, a także próba sformułowania wniosków o charakterze *de lege ferenda* w sferze prawnej ochrony tych obiektów.

Jednocześnie zadaniem niniejszej analizy ma być odpowiedź na zasadnicze pytanie: w jakim zakresie konstytucyjne uznanie godności człowieka za aksjologiczną podstawę państwa i prawa oraz konstytucyjne zobowiązanie do ochrony dziedzictwa kulturowego znajdują swoje zastosowanie w prawnej ochronie zabytkowych cmentarzy? Istotne w tym względzie jest zwłaszcza sprawdzenie, w jaki sposób ustawa zasadnicza wpływa na kształt ustawodawstwa zwykłego w zakresie ochrony nekropolii oraz czy obowiązujące przepisy prawa skutecznie i wystarczająco regulują te kwestie.

Jako tezę pracy przyjmuję stwierdzenie, że konieczność prawnej ochrony zabytkowych cmentarzy wynika z postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. W związku z tak sformułowaną tezą główną konieczna będzie pogłębiona analiza tych aspektów związanych z funkcjonowaniem prawnej ochrony zabytkowych cmentarzy, które dowodzą słuszności postawionej tezy. Jako hipotezę przyjmuję, że obowiązujące przepisy prawa niewystarczająco chronią nekropolie.

Zasadniczo pytania badawcze podejmowane w pracy dotyczyć będą zakresu prawnej ochrony zabytkowych cmentarzy w odniesieniu do poszanowania godności szczątków ludzkich oraz w postrzeganiu cmentarzy jako składników dziedzictwa kulturowego. Ponadto należałoby zbadać i odpowiedzieć na następujące pytania:

---

<sup>18</sup> NID, *Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomych w Polsce. Zabytki wpisane do rejestru zabytków (księgi rejestru A i C)*, <https://nid.pl/wp-content/uploads/2021/11/RAPORT-O-STANIE-ZACHOWANIA-ZABYTKOW-NIERUCHOMYCH.pdf> (dostęp: 30.08.2022).

- Co należy rozumieć pod pojęciem ochrony zabytkowych cmentarzy?
- Czy ochrona zabytkowych cmentarzy to pojęcie tożsame ze sprawowaniem opieki?
- Czy poprawne jest wywodzenie obowiązku ochrony zabytkowych cmentarzy z postanowień Konstytucji RP?
- Czy istniejące regulacje prawne zapewniają właściwą ochronę zabytkowym cmentarzom jako miejscom pochówku?
- Czy istniejące regulacje prawne zapewniają właściwą ochronę zabytkowym cmentarzom jako zabytkom?
- Czy istniejące regulacje prawne zapewniają wystarczające finansowanie opieki nad zabytkowymi cmentarzami?
- Czy istnieją formy i sposoby ochrony zabytków odnoszące się wprost do zabytkowych cmentarzy?
- Czy uznanie cmentarza za zabytek nie narusza obowiązku poszanowania szczątków ludzkich?
- Czy każdy wojenny lub stary cmentarz to zabytek?
- W jakim zakresie prawo międzynarodowe wpływa na ochronę zabytkowych cmentarzy w prawodawstwie krajowym?
- Na kim ciąży obowiązek ochrony zabytkowych cmentarzy?
- Jak przebiegał proces ewolucji regulacji prawnych odnoszących się do ochrony zabytkowych cmentarzy?

W celu udzielenia odpowiedzi na tak postawione liczne pytania badawcze, konieczna jest szczegółowa analiza przepisów prawa odnoszących się do ochrony wszystkich nekropolii: cmentarzy wojennych oraz wyznaniowych i komunalnych, czynnych i nieczynnych; mogił zbiorowych; pojedynczych zabytkowych grobów; mauzoleów; a także zabytkowych polskich grobów i nekropolii za granicą. Należy przy tym zaznaczyć, że zabytkowy charakter może posiadać nie tylko cała nekropolia czy

obiekty nagrobne (krzyże, nagrobki, grobowce, kaplice grobowe), ale też ogrodzenie, kaplica cmentarna, układ alei cmentarnych, a nawet cmentarna zieleń.

Dla zrealizowania celów dysertacji konieczne będzie zastosowanie zróżnicowanych metod badawczych. Pozycję dominującą w pracy zajmie metoda prawno-dogmatyczna. Metoda ta posłuży wykładni tekstów prawnych i analizie literatury przedmiotu, a także przy analizie orzecznictwa. Od strony poznawczej pracę uzupełni metoda historyczno-opisowa, aby ukazać proces krystalizowania się norm polskiego prawodawstwa, zapewniającego ochronę zabytkowym cmentarzom. Wykorzystane również zostaną elementy właściwe dla metody porównawczej przy zestawieniu podstawowych regulacji dotyczących funkcjonowania zabytkowych cmentarzy oraz przepisów odnoszących się do ochrony zabytków, jak też obowiązujących przepisów prawa kanonicznego w zakresie ochrony zabytkowych cmentarzy. Przydatna okaże się metoda logiczno-językowa dla ustalenia znaczenia użytych przez ustawodawcę niedookreślonych terminów odnoszących się do badanego zagadnienia. W tym celu zasadnym będzie odwołanie się do innych nauk, w których dane pojęcie zostało zdefiniowane, aby następnie podjąć próby wyjaśnienia tego terminu na gruncie przepisów prawa.

Z uwagi na ramy niniejszej rozprawy uznałam, że należy przede wszystkim ograniczyć się do rodzimych rozwiązań normatywnych oraz ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych. Rozprawa jest zasadniczo ukierunkowana na analizę ochrony zabytkowych cmentarzy w perspektywie obowiązującego prawa oraz współczesnego stanu debaty naukowej w tym zakresie. Naturalną podstawą rozważań będą więc akty prawne, orzecznictwo polskich sądów oraz literatura polskiej dogmatyki.

Zarysowanemu powyżej zakresowi badawczemu oraz wskazanym celom pracy podporządkowany został podział dysertacji na pięć rozdziałów, rozpoczynających się wprowadzeniem w omawianą problematykę oraz kończących się wnioskami odnośnie poruszonych w danym rozdziale zagadnień. Struktura pracy zawiera także następujące elementy: wykaz skrótów, wstęp, zakończenie oraz bibliografię. Zakończenie służy uporządkowaniu wniosków podsumowujących poszczególne rozdziały oraz uwagom o charakterze *de lege ferenda*.

W rozdziale pierwszym analizie poddam przedmiot ochrony poprzez zdefiniowanie kluczowych dla pracy pojęć: zabytku oraz zabytkowego cmentarza. Aby

skutecznie zajmować się problematyką prawnej ochrony zabytkowych cmentarzy, już na wstępie konieczne jest jednoznaczne określenie przedmiotu tej ochrony. Wskutek braku legalnej definicji zarówno zabytkowych cmentarzy, jak też nekropolii, a nawet braku definicji cmentarza, zasadne jest wpięrow poświęcenie uwagi wyjaśnieniom znaczeniowym dotyczącym omawianego zagadnienia. Konieczne jest także ustalenie przesłanek, z których wynika konieczność obejmowania zabytkowych cmentarzy prawną ochroną. Dla uporządkowania dalszych wywodów, rozważania tego rozdziału zakończę krótkim rysem historycznym, ukazującym sposób kształtowania się prawnej ochrony zabytkowych cmentarzy. Odniesienie do genezy prawnej ochrony zabytków oraz wydanych na początku XX wieku aktów prawnych regulujących ochronę zabytkowych cmentarzy jest szczególnie istotne z tego względu, że część z ówczesnych rozwiązań legislacyjnych w nieznacznie zmienionej formie funkcjonuje w obecnie obowiązującej u.o.z. Nie sposób także pominąć uchwalonej w 1933 roku i nadal obowiązującej ustawy o grobach i cmentarzach wojennych<sup>19</sup>.

W rozdziale drugim wskażę na konstytucyjne podstawy ochrony zabytkowych cmentarzy. Konstytucja RP nakazuje konieczność ochrony narodowego dziedzictwa kulturowego oraz uznaje godność człowieka za wartość naczelną. Wobec tego rozważania skupię na analizie relacji między konstytucyjnym zobowiązaniem strzeżenia dziedzictwa narodowego i poszanowaniem godności osoby zmarłej a ochroną zabytkowych cmentarzy. Konieczne w tym miejscu będzie także wskazanie na podmioty odpowiedzialne za ochronę nekropolii oraz ciążące na nich zadania w tym zakresie.

Rozdział trzeci przeznaczę na omówienie przepisów odnoszących się do prawnej ochrony zabytkowych cmentarzy. W tym celu konieczne będzie sięgnięcie zarówno do przepisów z zakresu prawa administracyjnego, jak i przepisów karnych kodeksowych i pozakodeksowych. Jako że kwestie odnoszące się do ochrony grobów i cmentarzy wojennych uregulowane są odrębną ustawą oraz chronione prawem międzynarodowym, zasadne jest poświęcenie im osobnej części rozdziału.

Każdy cmentarz planowany jest jako teren o założeniu parkowym<sup>20</sup>, zaś jego roślinność podlega ochronie prawnej. Przepisy prawa odnoszą się również do ochrony

---

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2337) .

<sup>20</sup> § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków (Dz. U. z 2008 r. Nr 48, poz. 284).



polskich grobów i nekropolii znajdujących się poza granicami Polski oraz chronią wraki statków-mogił zatopionych na dnie Bałtyku. Znaczną część zabytkowych cmentarzy stanowią cmentarze wyznaniowe, które chronione są dodatkowo przepisami prawa kanonicznego<sup>21</sup>. Zasadnym więc będzie odnieść się i do tych wszystkich regulacji.

W rozdziale czwartym podejmę problematykę form ochrony zabytków wymienionych w art. 7 u.o.z. a znajdujących zastosowanie w ochronie zabytkowych cmentarzy. Omówię także znaczenie wykazywania nekropolii w ewidencjach zabytków, zwłaszcza w tych prowadzonych na poziomie gminy, a także wskażę na korzyści z ujmowania zabytkowych cmentarzy w programach opieki nad zabytkami oraz znakowania nekropolii wpisanych do rejestru zabytków. Skuteczność ochrony zabytkowych cmentarzy uzależniona jest od sprawowania nadzoru konserwatorskiego, dlatego omawiając sposoby ich ochrony poruszę kwestie wydawania pozwoleń na prace na ich terenie oraz uprawnienia wojewódzkiego konserwatora zabytków przy wykonywaniu kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

Ostatni rozdział pracy poświęcę źródłom i zasadom finansowania opieki nad zabytkowymi cmentarzami. Wsparcie w postaci dotacji celowych z budżetu państwa i dofinansowania z budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz wsparcie ze środków Unii Europejskiej stanowi znaczną pomoc w niwelowaniu negatywnych zjawisk niszczenia tych obiektów. Otrzymanie wsparcia finansowego w przeprowadzaniu prac konserwatorskich i restauratorskich jest szczególnie istotne w przypadku nekropolii, których właściciele i zarządcy najczęściej nie są w stanie sfinansować koniecznych prac ze środków własnych.

Jako podstawę rozważań prowadzonych w niniejszej dysertacji przyjęłam stan prawny na dzień 15 listopada 2022 roku.

---

<sup>21</sup> Na konieczność ochrony zabytkowych cmentarzy wskazują m.in. wytyczne zawarte w Instrukcjach o cmentarzach parafialnych, np. pkt 40. Instrukcji diecezji płockiej stanowi: „Należy zachować i zabezpieczyć stare cmentarze, stare kwatery cmentarzy z ich ogrodzeniami, alejami, drzewostanem, nagrobkami i innymi obiektami cmentarnymi (IOC 2 a). Jeżeli cmentarz wpisany jest do rejestru zabytków, parafia powinna posiadać kopię wpisu oraz pełny spis grobów, wpisanych do rejestru zabytków. Nagrobki te podlegają szczególnej ochronie. To samo dotyczy pomników nagrobnych, obelisków, krzyży, figur i innych obiektów o charakterze zabytkowym i historycznym, znajdujących się w obrębie cmentarzy grzebalnych oraz przykościelnych. Ich przemieszczenie może nastąpić tylko w przypadkach wyjątkowych, po uprzednim uzgodnieniu z Diecezjalną Komisją do spraw Sztuki Sakralnej”, <https://www.diecezjaplocka.pl/media/qbphwagt/instrukcja-o-cmentarzach-parafialnych-pdf.pdf> (dostęp: 31.08.2022).

# ROZDZIAŁ I

## ZAGADNIENIA OGÓLNE ZWIĄZANE Z OCHRONĄ ZABYTKOWYCH CMENTARZY

### 1.1. Uwagi wprowadzające

Wśród całego zasobu światowego dziedzictwa kulturowego zabytkowe cmentarze zajmują istotną pozycję. Są one nośnikami wartości kulturowych, a także odzwierciedleniem mentalności i kondycji materialnej społeczeństw na przestrzeni wieków. Zabytkowy charakter posiadają nie tylko całe nekropolie. Na wielu cmentarzach o niezabytkowym charakterze znajdują się pojedyncze zabytkowe obiekty nagrobne, zabytkowe kaplice, ogrodzenia, zieleń.

Pierwszy rozdział będzie miał charakter wprowadzenia w tematykę związaną z ochroną zabytkowych cmentarzy. Najpierw wyjaśnię pojęcie zabytku – kluczowe dla dalszych rozważań. Zdefiniowania i omówienia wymagać będą również określenia „zabytkowe cmentarze” oraz „nekropolie”. W dalszej części rozdziału zasadne będzie przedstawienie klasyfikacji i charakterystyki zabytkowych cmentarzy. Pierwszy rozdział jest także odpowiednim miejscem na wskazanie i omówienie przesłanek, z których należy wywodzić konieczność prawnej ochrony nekropolii.

Do przedstawienia genezy i historii prawnej ochrony zabytkowych cmentarzy posłużą akty prawne z przełomu XIX i XX wieku, przede wszystkim Dekret Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego o opiece nad zabytkami sztuki i kultury z 1918 roku<sup>22</sup> oraz regulacje prawne obowiązujące w państwach zaborczych, a także ustawy i rozporządzenia dotyczące ochrony zabytków w Polsce w XX wieku.

---

<sup>22</sup> Dz. Praw. z 1918 r. Nr 16, poz. 36.

## 1.2. Podstawowe pojęcia i definicje

Zasadnicze znaczenie dla prowadzonych w rozprawie rozważań mają terminy „cmentarz” oraz „zabytek”. Wyjaśnienie tych pojęć - wyrażonych już w tytule niniejszej rozprawy - jest więc niezbędne jako punkt wyjścia do omawiania zagadnień poruszanych w dalszych częściach pracy.

### 1.2.1. Pojęcie zabytku w ujęciu słownikowym oraz w rozumieniu ustawowym

Określenie „zabytek” jest charakterystyczne wyłącznie dla Polski, nie ma bowiem swojego odpowiednika w tłumaczeniu na inne języki. W języku angielskim używane są słowa „pomnik” („monument”), „antyk” („antique”), „relikt” („relic”), w języku niemieckim także „pomnik” („das Denkmal”), jednak te określenia mają w języku polskim inne znaczenie i nie są tożsame z polskim rozumieniem zabytku.

Jako wstęp do dalszych rozważań warto wskazać na potoczne rozumienie i przykładowe definicje pojęcia „zabytek”, gdyż wśród nich odnaleźć można różne i jednocześnie jednakowo trafne definicje. Staropolskie słowo „zabyć”, czyli „zapomnieć”, wskazuje etymologicznie na zabytek jako określenie obiektu zapomnianego, opuszczonego<sup>23</sup>. Inne wyjaśnienie staropolskiego słowa „zabytek” przypomniał Aleksander Gieysztor, jako funkcjonujące już od czasów oświecenia określenie dla stanu dostatku<sup>24</sup>. Współczesne rozumienie zabytku swoimi korzeniami sięga XIX wieku, kiedy to austriacki historyk sztuki Alois Riegl wskazał wartości, których należy doszukiwać się w obiektach, by móc je uznać za zabytkowe, a więc obiekt musi być nośnikiem wartości artystycznych, historycznych oraz starożytniczych<sup>25</sup>. Należy przy tym wskazać, że do XIX wieku określenia „starożytnictwo” używano

---

<sup>23</sup> A. Kadłuczka, *Ochrona zabytków architektury. Tom I. Rozwój doktryn i teorii (Vademecum)*, Kraków 2000, s. 6.

<sup>24</sup> A. Gieysztor, *Historyk wobec zabytku*, [w:] *Konserwator i zabytek. In memoriam Jerzego Remera, cz. 1, Sesja Naukowa 15 kwietnia 1978 r. w Toruniu z okazji 90-lecia urodzin Profesora Jerzego Remera*, red. M. Gumkowska, Warszawa 1991, s. 11.

<sup>25</sup> A. Riegl, *Der moderne Denkmalkultus, sein Wesen und seine Entstehung*, Wiedeń 1903 (wyciąg, s. 144-190, tłum. K. Piwocki) za E. Małachowicz, *Ochrona środowiska kulturowego*, t. 2, Warszawa 1988.

w odniesieniu do obiektów historycznych, a nie dla określenia zabytków kultury antycznej.

Pojęcie „zabytek” posiada liczne słownikowe definicje. Encyklopedia Popularna określa zabytek jako „obiekt o wartości historycznej, naukowej lub artystycznej podlegający ochronie prawnej; w Polsce wpisany do rejestru zabytków”<sup>26</sup>. Inne wyjaśnienie przedstawia Słownik języka polskiego, wskazując, że zabytek „jest to dzieło sztuki lub literatury (np. budowla, obraz, rzeźba, grafika, książka) mające wartość muzealną i historyczną, jako dokument przeszłości”<sup>27</sup>. W drugiej połowie XX wieku, wobec nasilających się aktów wandalizmu skierowanych przeciw zabytkowym obiektom pobudowanym przez okupantów, Bohdan Rymaszewski stwierdził, że: „Zabytkami polskimi nie są wyłącznie obiekty wykonane rękami Polaków, lecz wszystkie będące naszą własnością, znajdujące się na naszym terenie, w Polsce”<sup>28</sup>. Ten sam autor podkreślił, że jednakową troską powinien być otoczony każdy zabytek znajdujący się na terenie państwa, bez względu na narodowość zaangażowaną w jego powstanie.

W polskich regulacjach prawnych określenie „zabytek” po raz pierwszy zostało użyte i zdefiniowane w Dekrecie Rady Regencyjnej o opiece nad zabytkami sztuki i kultury z 1918 roku. Artykuł 11 Dekretu określił ogólnie zabytki jako: „wszelkie nieruchome i ruchome dzieła, świadczące o kulturze i sztuce epok ubiegłych, istniejące nie mniej niż 50 lat”, zaś w art. 12, art. 18 oraz art. 23 wymienione zostały szczegółowo grupy przedmiotów przynależnych do kategorii zabytków nieruchomych, ruchomych oraz archeologicznych. Inną definicję zabytku zawiera przyjęta w 1964 roku tzw. Karta Wenecka<sup>29</sup>, która wskazuje, że „Pojęcie zabytku obejmuje zarówno odosobnione dzieło architektoniczne, jak też zespoły miejskie i wiejskie oraz miejsca, będące świadectwem poszczególnych cywilizacji, ewolucji o doniosłym znaczeniu bądź wydarzenia

---

<sup>26</sup> *Encyklopedia Powszechna PWN, Wydanie dwudzieste piąte zmienione i uzupełnione*, Warszawa 1995, s. 970.

<sup>27</sup> *Słownik języka polskiego, Tom X*, red. W. Doroszewski, Warszawa 1968.

<sup>28</sup> B. Rymaszewski, *Kierunek naszej ochrony zabytków*, „Ochrona Zabytków” 1978, nr 4, s. 216.

<sup>29</sup> Karta Wenecka, czyli Międzynarodowa Karta Konserwacji i Restauracji Zabytków i Miejsc Zabytkowych, to międzynarodowa konwencja określająca zasady konserwacji i restauracji zabytków architektury. Przyjęta została w 1964 r. przez II Międzynarodowy Kongres Architektów i Techników Zabytków w Wenecji. Karta Wenecka kontynuuje i precyzuje zasady ochrony zabytków zawarte w Karcie Ateńskiej. Zob. <https://www.nid.pl/upload/iblock/15f/15f3d8201c79013f37d81be7c64697f5.pdf> (dostęp: 13.05.2021).

historycznego. Rozciąga się ono nie tylko na wielkie dzieła, ale również na skromne obiekty, które z upływem czasu nabrały znaczenia kulturalnego”.

Aktualnie obowiązująca legalna definicja zabytku została zawarta w art. 3 ust. 1 u.o.z., stanowiącym, że zabytkiem jest „nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na przedstawianą wartość historyczną, artystyczną lub naukową”. Wskazanie na zabytek jako świadectwo minionej epoki nie wyznacza wprost ram czasowych, od których dany obiekt należy rozpatrywać w kategoriach zabytku. Zgodnie z ustawową definicją, zabytek może pochodzić z odległej przeszłości, ale zabytkiem uznany może być także nowszy wytwór ludzkiej działalności. Ponadto definicja jasno precyzuje, że chodzi tu o zabytek w ścisłym rozumieniu jako materialny element odziedziczony po poprzednich pokoleniach, a nie obejmuje niematerialnych dóbr kultury, takich jak obrzędy, przekazy ustne lub tradycje<sup>30</sup>. Poszczególne wartości wskazane w ustawowej definicji zabytku omówione zostaną dokładniej nieco dalej, a w tym miejscu warto zaznaczyć, że obiekt uznany za zabytkowy musi łączyć w sposób symultaniczny cechy artystyczne, historyczne oraz naukowe.

Termin „zabytek” można także odnaleźć w ustawie z dnia 7 lipca 1994 roku – Prawo budowlane<sup>31</sup>, ustawie z dnia 20 czerwca 1997 roku – Prawo o ruchu drogowym<sup>32</sup>, ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami<sup>33</sup>, ustawie z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>34</sup> oraz w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody<sup>35</sup>. Regulacje te precyzują kwestie ochrony ze względu na specyfikę danego zabytku, odnosząc się do zabytkowych pojazdów, zabytków architektonicznych oraz zabytkowych parków i ogrodów.

Ustawodawca w art. 3 ust. 2-4 u.o.z. wymienił i zdefiniował trzy kategorie zabytków: nieruchome, ruchome oraz archeologiczne, posługując się przy tym

---

<sup>30</sup> A. Szczekała, *Kilka uwag na tle Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków o opiece nad zabytkami*, wyd. 2, Warszawa 2017, s. 26.

<sup>31</sup> T.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1333, ze zm.

<sup>32</sup> T.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 988.

<sup>33</sup> T.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1899.

<sup>34</sup> T.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 503.

<sup>35</sup> T.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 916.

odesłaniami do innych regulacji, m.in. do Kodeksu cywilnego<sup>36</sup> oraz Prawa budowlanego. Artykuł 6 pkt 1 u.o.z. wyszczególnia zabytki nieruchome ze wskazaniem za pomocą określenia „w szczególności”, że zbiór ten nie jest zamknięty, a jedynie klasyfikuje zabytki w ogólnym układzie rzeczowym. W brzmieniu tego przepisu zabytkami nieruchomymi są: krajobrazy kulturowe; układy urbanistyczne, ruralistyczne i zespoły budowlane; dzieła architektury i budownictwa; dzieła budownictwa obronnego; obiekty techniki, a zwłaszcza kopalnie, huty, elektrownie i inne zakłady przemysłowe; cmentarze; parki, ogrody i inne formy zaprojektowanej zieleni; miejsca upamiętniające wydarzenia historyczne bądź działalność wybitnych osobistości lub instytucji. Zgodnie z przepisami u.o.z., za zabytek nieruchomy uznana może zostać cała nieruchomości, jej część składowa, a także zespół nieruchomości.

Zabytkami ruchomymi w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 2 u.o.z. są w szczególności: dzieła sztuk plastycznych, rzemiosła artystyczne i sztuki użytkowej; kolekcje stanowiące zbiór przedmiotów zgromadzonych i uporządkowanych według koncepcji osób, które tworzyły te kolekcje; numizmaty oraz pamiątki historyczne, a zwłaszcza militaria, sztandary, pieczęcie, odznaki, medale i order; wytwory techniki, a zwłaszcza urządzenia, środki transportu oraz maszyny i narzędzia świadczące o kulturze materialnej, charakterystyczne dla dawnych i nowych form gospodarki, dokumentujące poziom nauki i rozwoju cywilizacyjnego; materiały biblioteczne, o których mowa w art. 5 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 roku o bibliotekach<sup>37</sup>; instrumenty muzyczne; wytwory sztuki ludowej i rękodzieła oraz inne obiekty etnograficzne; przedmioty upamiętniające wydarzenia historyczne bądź działalność wybitnych osobistości lub instytucji.

Trzecią kategorią zabytków podlegających prawnej ochronie są zabytki archeologiczne. Przepisy u.o.z. w art. 3 pkt 4 definiują zabytek archeologiczny jako: „zabytek nieruchomy, będący powierzchnią, podziemną lub podwodną pozostałością egzystencji i działalności człowieka, złożoną z nawarstwień kulturowych i znajdujących się w nich wytworów bądź ich śladów albo zabytek ruchomy, będący tym wytworem”. Jak wprost wynika z ustawowej definicji zabytków archeologicznych, nie muszą one posiadać wartości historycznej, naukowej lub artystycznej, czyli wartości niezbędnych

---

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r.– Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1360).

<sup>37</sup> T.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 642.

do uznania za zabytek obiektów nieruchomości oraz ruchomych w rozumieniu przepisów tej ustawy.

Ze względu na szczególny charakter zabytków archeologicznych oraz specyficzne sposoby i formy zapewniania im ochrony oraz opieki, prawodawca wyodrębnił je jako kolejną kategorię zabytków<sup>38</sup>, mimo że fizycznie zabytki te można przyporządkować do kategorii nieruchomości lub zabytków ruchomych. W odróżnieniu od zabytków nieruchomości oraz ruchomych, zabytki archeologiczne wyróżniane są w oparciu o kryterium wskazujące na sposób ich pozyskania oraz o kryterium wieku. Z tego względu w kategorii zabytków archeologicznych stosowany jest odrębny podział na nieruchome i ruchome zabytki, z uwzględnieniem ich archeologicznego pochodzenia. Artykuł 6 pkt 3 u.o.z. wymienia, że do zabytków archeologicznych zaliczane są w szczególności: pozostałości terenowe pradziejowego i historycznego osadnictwa; cmentarzyska; kurhany; relikty działalności gospodarczej, religijnej i artystycznej.

Do ostatniej, czwartej kategorii zabytków zaliczane są wymienione w art. 6 ust. 2 u.o.z. dobra o charakterze niematerialnym, takie jak „nazwy geograficzne, historyczne lub tradycyjne nazwy obiektu budowlanego, placu, ulicy lub jednostki osadniczej”. Mimo że zabytki niematerialne zostały pominięte w zdefiniowanym ustawowo pojęciu „zabytek”, to jednak podlegają ochronie przepisów u.o.z.

Jak zauważa Katarzyna Stanik-Filipowska, koncepcja ochrony zabytków niematerialnych jest dopiero „w fazie zainteresowania i wypracowywania podstaw teoretycznych, podlegając stale ewolucji, w tym także w zakresie regulacji prawnej”<sup>39</sup>. Należy jednak zakładać, iż proces wypracowywania podstaw teoretycznych w zakresie regulacji prawnych ochrony zabytków niematerialnych będzie rozwijał się w najbliższych latach. Można przypuszczać, że przedmioty ochrony wymienione w art. 6 ust. 2 u.o.z. w przyszłości ulegną rozszerzeniu o nowe grupy zabytków niematerialnych. Moim zdaniem nie byłby to jednak najtrafniejszy sposób zapewnienia ochrony zabytkom niematerialnym. W pełni podzielam pogląd Piotra Dobosza, że nazwy historyczne, geograficzne lub tradycyjne należałoby uznać za dobra osobiste społeczeństwa i na tym gruncie powinny one podlegać prawnej ochronie. Nazwie jako

---

<sup>38</sup> E. Żywucka-Kozłowska, A. Opalska, *Bezpieczeństwo stanowisk archeologicznych*, [w:] *Ochrona zabytków sakralnych*, red. M. Różański, Olsztyn 2017, s. 65.

<sup>39</sup> K. Stanik-Filipowska, *Administracyjno-prawne podstawy ochrony zabytków niematerialnych w prawie polskim (zagadnienia podstawowe)*, „Humanum” 2008, nr 1, s. 175.

zabytkowi, z uwagi na znaczne różnice w odniesieniu do zabytków nieruchomości oraz ruchomych, trudno zapewnić faktyczną ochronę stosując te same rozwiązania prawne, które regulują ochronę zabytków materialnych<sup>40</sup>.

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wprowadza podział wartości zabytków na historyczne, artystyczne i naukowe. Takie wymienienie wartości stanowi zabieg proceduralny, którego celem jest ułatwienie rozpoznawania, oceniania i podejmowania decyzji organom ochrony zabytków<sup>41</sup>, wskazanie ich może być także pomocne przy wyodrębnianiu licznych i adekwatnie określonych wartości zabytków.

Wartość historyczna zabytku stanowiła pierwsze kryterium stosowane w naturalny sposób przy wyborze obiektów, którym zapewniano opiekę jako dziedzictwu kulturowemu. Jak już wspomniałam, aż do XIX wieku działania podejmowane w celu ochrony zabytków określano mianem „starożytnictwa”, zaś „starożytność” wówczas rozumiana była właśnie jako coś historycznego, dawnego, opieką otaczano przedmioty związane z przeszłością. Kulturowanie ochrony zabytków o znaczeniu historycznym ściśle związane jest z dążeniem społeczeństwa do posiadania i budowania własnej tożsamości i odrębności narodowej, a także dokumentowania ciągłości rozwoju społecznego, kulturowego oraz politycznego<sup>42</sup>. Ocena wartości historycznej zabytku wynika ze względów emocjonalnych, wyznaniowych, politycznych lub ideologicznych, dlatego jest zróżnicowana w odbiorze przez poszczególne narody, grupy społeczne i religijne, a nawet przez indywidualny system wartości jednostki.

Druga ustawowo wskazana wartość zabytku odnosi się do poczucia piękna, czyli do sfery emocjonalnej. Jednak wartość artystyczna jest zbyt ogólnym sformułowaniem dla określenia zabytków. O ile oczywista jest wartość wielkich dzieł sztuki i architektury, to różnorodność gustów i zmieniające się mody utrudniają określenie wartości artystycznej wielu obiektów. Z kolei indywidualne pojmowanie oraz odbiór piękna i estetyki powodują, że pojęcie „wartość artystyczna” ma znaczenie jedynie umowne i służy pomocniczo przy określaniu celowości ochrony zabytkowego obiektu.

---

<sup>40</sup> Por. P. Dobosz, *Ochrona nazw historycznych w obrębie prawnej ochrony zabytków*, „Ochrona Zabytków” 1986, nr 1, s. 25, 28.

<sup>41</sup> Por. M. Witwicki, *Kryteria oceny wartości zabytkowej obiektów architektury jako podstawa wpisu do rejestru zabytków*, „Ochrona Zabytków” 2007, nr 1, s. 79.

<sup>42</sup> J. Pruszyński, *Prawo do dziedzictwa kultury a własność dzieł sztuki i zabytków*, „Przegląd Zachodni” 2006, nr 2, s. 5.



Wartość naukową może posiadać praktycznie każdy przedmiot, nie tylko zabytkowy. Rozszerzanie prowadzonych badań na obiekty wcześniej niepostrzegane w kategoriach naukowych związane jest z postępem nauki oraz ciągłym rozwojem technologicznym. Badania naukowe mogą obejmować przedmiot historyczny oraz osobę jego twórcy, rozwój nowych technologii oraz materialny wynik ich osiągnięć, prace archeologiczne czy etnograficzne. Wartości naukowe mogą wynikać z: właściwości fizycznych i formy zabytku, które powodują, że jest on typowym przykładem stylu lub szkoły artystycznej wyróżnianej w historii sztuki lub architektury; wyjątkowo dobrego stanu zachowania, który pozwala na zaobserwowanie szczegółów świadczących np. o technice budowlanej i metodach rzemieślniczych służących do jego stworzenia; unikalnych cech formalnych zabytku, a więc niespotykanego gdzie indziej materiału, z którego jest zbudowany, lub rzadko spotykanych technik budowlanych, które powodują, że zabytek stanowi wyjątkowe świadectwo w badaniu historii sztuki i architektury; a także z bardzo długiej tradycji zabytku, która pozwala prześledzić zmieniające się mody i style, lub daje możliwość zbadania jednego z niewielu zachowanych obiektów z danej epoki<sup>43</sup>. Nośnikiem wartości naukowych mogą być nie tylko pojedyncze zabytkowe obiekty, ale także zespoły budowli i założenia urbanistyczne badane w szerszym kontekście jako całość<sup>44</sup>. Podobnie jest w przypadku zabytków archeologicznych, gdzie niekiedy badanie kolejnego pojedynczego artefaktu niewiele nowego wnosi do nauki, ale badanie miejsca jego pozyskania w odniesieniu do pozostałych odnalezionych z nim artefaktów istotnie wpływa na pogłębienie wiedzy z dziedziny prehistorii.

Poza wartościami bazowymi wskazanymi w u.o.z. istnieje cały szereg innych równie ważnych, są to zwłaszcza: wartości patriotyczne, sakralne, symboliczne, użytkowe, społeczne, ekonomiczne, edukacyjne. Wartość patriotyczna zabytku identyfikuje społeczeństwa pod względem wspólnej i unikalnej przeszłości jako narodu, zarówno w ujęciu cywilizacyjnym, jak i politycznym<sup>45</sup>. Wartość sakralna, nierozzerwalnie związana z duchowością człowieka, posiada odmienne znaczenie dla każdej grupy społecznej, w zależności od wyznawanej religii lub ateizmu. Na przestrzeni wieków to religijność znacząco wpłynęła na wytworzenie ogromnego dziedzictwa kulturowego,

---

<sup>43</sup> NID, *Dziedzictwo – podstawowe pojęcia*, <https://szkolenianid.learncom.pl/pl/Dashboard/MyDashboard> (dostęp: 31.10.2022).

<sup>44</sup> J. Pruszyński, *Ochrona zabytków...*, s. 28-29.

<sup>45</sup> J. Pruszyński, *Prawo do dziedzictwa kultury...*, s. 5.

artystycznego i historycznego. Troska o zabytki sakralne znajduje odzwierciedlenie w umowach międzynarodowych pomiędzy Stolicą Apostolską a poszczególnymi państwami<sup>46</sup>, a także w regulacjach prawnych odnośnie zabytków innych wyznań.

Specyficzną wartością zabytku jest postrzeganie go jako symbolu, powstałego w wyniku szerokiej akceptacji społecznej i podlegającego zmiennym interpretacjom na przestrzeni pokoleń. Zabytkami o wartości symbolu mogą być pola bitew (np. Grunwald, Westerplatte), pomniki (np. pomnik Orłąt we Lwowie), obiekty o szczególnym znaczeniu dla historii (np. sala BHP w Stoczni Gdańskiej). Ale wartość symboliczna może być także różna w odniesieniu do tego samego zabytku, czego przykładem jest zamek w Malborku, który przez większość Polaków odbierany jest jako symbol wrogi, przez Niemców uznawany za symbol walki z pogaństwem, zaś dla historyków i konserwatorów zabytków ma on symboliczne znaczenie jako największe dzieło architektury obronnej w średniowiecznej Europie<sup>47</sup>. Zabytki o wartości symbolu cechuje duże zabarwienie emocjonalne, które może powodować pozytywne lub negatywne nastawienie odbiorcy. Podobne reakcje powoduje rozpatrywanie zabytków pod względem wartości estetycznych z punktu widzenia indywidualnej percepcji, bez zaakceptowania potwierdzonej naukowo oceny estetycznej<sup>48</sup>.

Za niezwykle ważną cechę zabytków uważa się wartość edukacyjną, wzrastającą proporcjonalnie do wartości historycznej i artystycznej obiektu. Podstawą w przekazywaniu wartości edukacyjnych jest swoista czytelność obiektu w odzwierciedleniu historii zawartej w materialnej formie zabytku. Relikty obiektów zabytkowych pozostają zaś czytelne wyłącznie dla pewnych grup specjalistów i naukowców. Z kolei oczywisty przekaz wartości zabytków powoduje, że są one zrozumiałe dla ogółu społeczeństwa i mogą stanowić materialną ilustrację historii oraz inspirować do podejmowania współczesnej działalności artystycznej<sup>49</sup>.

Kontrowersyjne, lecz nieuniknione jest określanie wartości materialnej zabytków. Pojawia się ona, gdy zabytek zaczyna być postrzegany i traktowany jako zasób służący

---

<sup>46</sup> J. Wojtkowski, *O ochronie dóbr kultury w ustawodawstwie Kościoła Rzymskokatolickiego*, [w:] *Wandalizm wobec dziedzictwa naturalnego i kulturowego*, red. W. Pływaczewski, S. Buczyński, Olsztyn 2015, s. 61.

<sup>47</sup> Por. M. Witwicki, *Kryteria oceny...*, s. 91-93.

<sup>48</sup> Tamże, s. 93.

<sup>49</sup> Tamże, s. 90.

rozwojowi gospodarki<sup>50</sup>. Choć zabytki stanowią przedmiot transakcji finansowych, to przyjęło się powszechne postrzeganie ich przede wszystkim w kategoriach dziedzictwa kulturowego i nośnika wartości niematerialnych. Wycena wartości materialnej każdego zabytku jest możliwa, ale im wyższa wartość niematerialna dziedzictwa kulturowego, tym trudniejszy proces jej określenia. Ostatnie lata pokazują, że nawet zabytki powszechnie uznane za bezcenne mają już zdefiniowaną cenę rynkową<sup>51</sup>.

Innowacyjne lub alternatywne wykorzystanie zabytków może przyczynić się do lokalnego rozwoju turystyki. Połączenie ich wartości użytkowych z potencjałem oddziaływania na ożywienie zacofanych gospodarczo regionów może być ukierunkowane na rozwój komunikacji międzykulturowej<sup>52</sup> oraz przekładać się na wzrost dochodów lokalnych podmiotów. Konsekwencją takich działań jest tworzenie nowych miejsc pracy w zabytkowych obiektach i ich otoczeniu jako zaplecze noclegowo-turystyczne oraz gastronomiczne. Turystyka zorientowana na poznawanie dziedzictwa kulturowego stanowi obecnie jeden z najszybciej rozwijających się segmentów branży turystycznej i oprócz promowania zabytków, przyczynia się do wzrostu gospodarczego w wielu gminach oraz spadku bezrobocia<sup>53</sup>. Powszechnie wiadomo, że jedną z głównych przyczyn postępującej degradacji zabytków jest brak środków finansowych na prowadzenie prac konserwatorskich. Właściwe wykorzystanie wartości użytkowych zabytku jako produktu turystycznego może przyczynić się do zachowania zabytku w jak najlepszym stanie oraz uczynienia z niego swoistej wizytówki i mocnej strony danego regionu.

Przewidziane w przepisach u.o.z. określenie wartości zabytku służy do uzasadnienia jego wyjątkowości jako obiektu obejmowanego prawną ochroną. Wyjątkowość zabytku wyznacza różnicę między obiektem historycznym, rozumianym jako powstały przed dniem dzisiejszym, a obiektem zabytkowym – zasługującym na szczególną ochronę i opiekę ze strony przepisów prawa. System wartościowania nie ogranicza się do wartości wskazanych w u.o.z. ani innych wymienionych powyżej

---

<sup>50</sup> Przykładowo w rozwoju kultury i sektora kreatywnego.

<sup>51</sup> Z danych Instytutu Analiz Monitor Rynku Nieruchomości opublikowanych w „Dzienniku Polskim” wynika, że zabytkowe nieruchomości w Krakowie w 2010 r. warte były odpowiednio: nieruchomości zlokalizowane na Wawelu – 4 mld zł; Rynek Główny – 1,5 mld zł, Kościół Mariacki – 500 mln zł („Dziennik Polski. Kraków-Małopolska” 2010, nr 6, s. A10).

<sup>52</sup> G. Farneti, C. del Sordo, R. Levy Orelli, *Heritage assets in Italian local governments*, „Conversation Science in Cultural Heritage” 2009, nr 9, s. 17.

<sup>53</sup> Por. K. Kubiszewska, *Rola zabytków w gospodarce – wybrane zagadnienia*, „Ochrona Zabytków” 2014, nr 2, s. 164-166.

i konieczne jest każdorazowe indywidualne dopasowanie go do specyfiki kulturowej danej grupy zabytków.

Oprócz wartości zabytku, równie ważny jest jego autentyzm oraz integralność. Autentyzm, a więc zachowanie zabytku w oryginalnym, niezafalszowanym stanie, dotyczy: materiału lub substancji zabytku i przejawia się w zachowanych historycznych, oryginalnych materiałach, z których wykonano zabytek wraz z charakterystycznymi cechami ich wytworzenia, obróbki i użytkowania; formy zabytku, a więc zachowania wszystkich elementów współtworzących jego historyczną konstrukcję, kształt i formę; kontekstu przestrzennego zabytku, rozumianego jako zachowanie pierwotnej lokalizacji i kontekstu przestrzennego; funkcji zabytku, czyli ciągłości dawnego sposobu jego użytkowania<sup>54</sup>.

Im większy stopień autentyzmu zabytku, tym więcej da się uzyskać na jego podstawie rzetelnej wiedzy o powstaniu zabytku, ludziach i wydarzeniach, których jest świadectwem oraz tym bardziej zostaną zachowane jego wartości bazowe wymienione w u.o.z. W ochronie zabytków kluczowe jest zachowanie autentyzmu tych jego elementów, które są nośnikami wartości.

Pojęcie integralności silnie powiązane jest z wartościami bazowymi zabytku. Integralność, a więc jednorodność zabytku, wynika z kompletności jego elementów. Aby zabytek spełniał warunek integralności, konieczne jest zachowanie we właściwym stanie pełni jego materiału lub właściwości, które decydują o jego wartościach historycznych, artystycznych lub naukowych.

### **1.2.2. Pojęcie zabytkowego cmentarza w polskim prawie**

W polskim prawie nie istnieje legalna definicja zabytkowego cmentarza, nekropolii, ani nawet cmentarza. Wobec tego, aby można było nadać znaczenie poszczególnym terminom używanym przez ustawodawcę, warto posiłkować się dorobkiem leksykalnym.

---

<sup>54</sup> NID, *Dziedzictwo – podstawowe pojęcia*, <https://szkolenianid.learncom.pl/pl/Dashboard/MyDashboard> (dostęp: 31.10.2022).

Chociaż wyraz „cmentarz” występuje w polszczyźnie od początków chrześcijaństwa, to po raz pierwszy został zapisany dopiero na początku XV wieku jako „smentarz”. Słownik języka polskiego PWN podaje, że etymologia ludowa wyprowadza określenie „cmentarz” od smętku, czyli smutku, a więc w myśl tej hipotezy przyjmuje się, że pierwotne znaczenie cmentarza oznaczałoby „miejsce, gdzie ludzie się smęcą (smucą)”<sup>55</sup>. Inne źródła podają, że określenie „cmentarz” wywodzi się od łacińskiego słowa *coemeterium*, pochodzącego z kolei od greckiego słowa *koimeterion*, oznaczającego miejsce spoczynku<sup>56</sup>. Pierwsi chrześcijanie określali miejsca pochówków swoich bliskich jako miejsca snu i spoczynku, wierząc, że śmierć to sen trwający do czasu Sądu Ostatecznego. Encyklopedia Kościelna z 1874 roku podaje, że termin cmentarz „znaczy miejsce biskupa powagą poświęcone i przeznaczone na pogrzeb ciał katolików pobożnie zmarłych, bez względu na jego bliższe lub dalsze od kościoła położenie”<sup>57</sup>.

W Encyklopedii Powszechnej PWN cmentarz definiowany jest jako „teren, gdzie w grobach pojedynczych lub zbiorowych grzebie się zmarłych lub przechowuje prochy po ich spaleniu”<sup>58</sup>. Zdaniem Elżbiety Baniukiewicz „cmentarz to teren przeznaczony do grzebania zmarłych, będący miejscem specjalnie wybranym w tym celu, pierwotnie zwykle nieznajdującym się w bezpośrednim sąsiedztwie od siedzib ludzkich, które zwykle z upływem lat przybliżają się do niego, a w miastach stanowią jego bezpośrednie sąsiedztwo”<sup>59</sup>. Z kolei według Jacka Kolbuszewskiego cmentarz rozumiany jako jedna z form miejsc pamięci o zmarłych, jest „instytucjonalnie ukształtowanym wycinkiem przestrzeni o programowo założonym grzebalnym przeznaczeniu, zorganizowanym zaś wedle pewnych dyrektyw – reguł kulturowych, związanych ze zrytualizowaniem form grzebania zmarłych, jak i z istnieniem pewnej tradycji sposobu utrwalania pamięci o nich”<sup>60</sup>.

Definicji cmentarza można też szukać w dokumentach Kościoła katolickiego. Instrukcja Konferencji Episkopatu Polski o ochronie cmentarzy z 1987 roku wskazuje, że cmentarze należy traktować „jako kompleksy drzewostanu oraz jako zespoły nagrobków,

---

<sup>55</sup> *Słownik języka polskiego PWN*, red. E. Sobol, Warszawa 2001.

<sup>56</sup> A. Kalinowski, *Cmentarze. Ewolucja przepisów w kościelnym ustawodawstwie kodeksowym w XX wieku*, Pelpin 2001, s. 18.

<sup>57</sup> M. Nowodorski, *Encyklopedia kościelna III*, Warszawa 1874, s. 421-437.

<sup>58</sup> *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 1, Warszawa 1994, s. 773.

<sup>59</sup> E. Baniukiewicz, *Pojęcie cmentarza...*, s. 21.

<sup>60</sup> J. Kolbuszewski, *Cmentarze...*, s. 33.

rzeźb, epitafiów, symboli, napisów nagrobnych”<sup>61</sup>. Z kolei zgodnie z treścią dokumentów drugiego Polskiego Synodu Plenarnego cmentarze są „miejscami, w których w szczególności sposób wyraża się wiara w Zmartwychwstanie i specyficzna pamięć parafii”<sup>62</sup>. Natomiast w projekcie nowej u.c.ch.z., który został skierowany do konsultacji społecznych, cmentarz został zdefiniowany jako teren, na którym w zorganizowany sposób dokonano lub na którym można dokonywać pochowania zwłok, szczątków ludzkich lub popiołów ludzkich, z wyłączeniem budynków kultu religijnego. Projektodawca zauważył problemy wynikające z obecnego braku legalnej definicji cmentarza, wobec czego uznał za konieczne sformułowanie takiej definicji i wyraźne odróżnienie cmentarza od innych terenów, na których znajdują się zwłoki, szczątki ludzkie lub popioły ludzkie<sup>63</sup>.

W sensie administracyjnoprawnym cmentarz to wyraźnie wyodrębniony, oznaczony teren, przeznaczony do grzebania zmarłych, z występującymi na nim mogiłami w „zwyczajowo przyjętej formie wizualnej”<sup>64</sup>. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wydanym wyroku stwierdził, że: „cmentarzem jest teren przeznaczony do pochówku zwłok i szczątków, znajdujący się w granicach wyznaczonych ogrodzeniem”<sup>65</sup>.

W rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane cmentarz jest budowlą, definiowaną jako każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury. Ustawa obok cmentarzy za budowle uznaje m.in.: lotniska, mosty, tunele, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, obiekty obronne (fortyfikacje), oczyszczalnie ścieków, stacje uzdatniania wody, czy podziemne przejścia dla pieszych. Z kolei w świetle przepisów rozporządzenia w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków<sup>66</sup>, cmentarz nie jest uznawany za budowlę<sup>67</sup>.

---

<sup>61</sup> *Konferencja Episkopatu Polski, Instrukcja o ochronie zabytków i kierunkach rozwoju sztuki kościelnej, 16 kwietnia 1966 r.*, [w:] *Dokumenty duszpastersko-liturgiczne Episkopatu Polski (1966-1993)*, oprac. C. Krakowiak, L. Adamowicz, Lublin 1994, s. 346.

<sup>62</sup> *Drugi Polski Synod Plenarny (1991-1999). Dokumenty*, Poznań 2001, nr 70, s. 117.

<sup>63</sup> Uzasadnienie do projektu nowej u.c.ch.z.

<sup>64</sup> J. Kolbuszewski, *Cmentarze...*, s. 33.

<sup>65</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 grudnia 2014 r., II SA/GI 10003/14.

<sup>66</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków (Dz. U. z 2008 r. Nr 48, poz. 284).

<sup>67</sup> Zob. A. Wieczorek, *Cmentarz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, „Mazowsze. Studia Regionalne” 2019, nr 31, s. 63.

Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych<sup>68</sup> wskazuje, że cmentarz to teren przewidziany w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na chowanie zmarłych. Ponadto cmentarze mają być utrzymane jako tereny zielone o założeniu parkowym, na których zieleń podlega ochronie przed zniszczeniem<sup>69</sup>. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami, „teren cmentarza jest przedmiotem użyteczności publicznej o szczególnym charakterze. Jego funkcją jest z jednej strony zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w zakresie stworzenia godnego miejsca dla pochówku osób zmarłych, umożliwiającego wykonywanie w ciszy, spokoju i odpowiednim otoczeniu zewnętrznym kultu ich pamięci, zgodnie z obyczajem, tradycją i wyznawaną religią oraz spełnianie obrzędów religijnych, z drugiej strony ochrona przed zakłócaniem i profanacją miejsca spoczynku zmarłych, a wreszcie ochrona sanitarna środowiska. Takie przeznaczenie nadaje cmentarzom szczególny charakter publicznoprawnych zakładów użyteczności publicznej nieposiadających osobowości prawnej”<sup>70</sup>.

Cmentarz uznawany jest jako cel publiczny i inwestycja celu publicznego. Artykuł 6 pkt 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, że celami publicznymi są: „zakładanie i utrzymywanie cmentarzy”. Wobec braku wskazania przez ustawodawcę czy w przywołanym przepisie chodzi o cmentarze komunalne czy wyznaniowe, słusznym jest przyjęcie, że chodzi o obydwa rodzaje cmentarzy. Na takim stanowisku stoi także Barbara Krupa twierdząc, że każdy „cmentarz (komunalny i wyznaniowy) powinien być uznany za inwestycję celu publicznego [...]. Ten brak zróżnicowania dotyczy także rodzaju związku wyznaniowego, który ma budować i zarządzać cmentarzem”<sup>71</sup>. Ponadto zgodnie z art. 6 pkt 5 tej ustawy, celem publicznym jest również: „opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami”, a więc i zabytki nieruchome będące cmentarzami, bez względu na stan ich zachowania<sup>72</sup>.

---

<sup>68</sup> Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1947).

<sup>69</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie pod cmentarze (Dz. U. z 1959 r. Nr 52, poz. 315).

<sup>70</sup> S. Rudnicki, *Prawo do grobu. Zagadnienia cywilistyczne*, Kraków 1999, s. 61. Zob. także E. Dołęgowska, K. Klibisz, A. Tworkowska, *Cywilnoprawna regulacja prawa do grobu*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2013, nr 13, s. 115. Cmentarz komunalny jest obiektem użyteczności publicznej prowadzonym przez jednostkę samorządu terytorialnego; NIK, Delegatura w Poznaniu, *Zarządzanie cmentarzami komunalnymi. Informacja o wynikach kontroli*, nr ewid. 155/2016/P/16/087/LPO, [https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lpo~p\\_16\\_087\\_201603221211361458648696~02,typ,kk.pdf](https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lpo~p_16_087_201603221211361458648696~02,typ,kk.pdf) (dostęp: 27.10.2021).

<sup>71</sup> B. Krupa, *Administracyjnoprawne uwarunkowania inwestycji celu publicznego*, Warszawa 2013, s. 114.

<sup>72</sup> Art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. f u.o.z.

Zarówno u.o.z.<sup>73</sup>, jak i u.c.ch.z.<sup>74</sup>, posługują się pojęciem „cmentarzysko” jako odrębnym od terminu „cmentarz”. Słownik języka polskiego podaje, że „cmentarzysko” to: „prehistoryczny duży cmentarz”<sup>75</sup>. Niestety ta wykładnia leksykalna nie jest w pełni poprawna. Zarówno czas powstania, jak i wielkość, nie stanowią kryterium pozwalającego na odróżnienie cmentarzyska od cmentarza. Przecież nawet „prehistoryczny” cmentarz, który nie został zamknięty zgodnie z procedurą określoną w u.c.ch.z. nie staje się cmentarzyskiem, a więc zabytkiem archeologicznym w rozumieniu u.o.z.

Dla odróżnienia cmentarzyska od cmentarza, konieczne jest zwrócenie uwagi na inne ważne przesłanki. Przede wszystkim cmentarzysko ma charakter jedynie pamiątki historycznej, artystycznej lub naukowej. Właścicielem bądź posiadaczem cmentarzyska, w odróżnieniu od cmentarza, może być także osoba fizyczna lub osoba prawna<sup>76</sup>. Ostatnią z przesłanek przesądzających o tym, że mamy do czynienia z cmentarzyskiem, a nie cmentarzem, jest brak możliwości wydania decyzji o zamknięciu cmentarza ze względu na brak cech cmentarza w rozumieniu u.c.ch.z., chociaż obiekt ten nie może obecnie służyć do pochówków<sup>77</sup>.

Po przybliżeniu znaczenia terminu „cmentarz”, można przystąpić do wyjaśnienia wyrażenia „zabytkowy cmentarz”. Jak już wspomniałam, także to określenie nie posiada legalnej definicji. Podejmując próbę zdefiniowania zabytkowego cmentarza przyjąłam więc, że jest to przeznaczony do pochówku zmarłych, wydzielony fragment przestrzeni, zwykle o założeniu parkowym, cenny dla dziedzictwa kulturowego ze względu na wartość zabytkową jego całości lub niektórych elementów. Zgodnie z u.o.z. cmentarze kwalifikowane są jako zabytki nieruchome.

Zabytkowe cmentarze to przede wszystkim teren grzebania zmarłych. Poza tym pełnią jednak wiele innych funkcji, m.in. kulturową, *sacrum*, pamięci, publiczną, poznania naukowego, turystyczną i rekreacyjną. Wszystkie te wymienione funkcje

---

<sup>73</sup> Art. 6 ust. 1 pkt. 3 lit. b tej ustawy wskazuje, że ochronie i opiece podlegają cmentarzyska, bez względu na stan ich zachowania.

<sup>74</sup> Art. 19 tej ustawy stwierdza, że: „przepisy o ekshumacji i przewożeniu zwłok nie dotyczą archeologicznych prac wykopaliskowych, odnoszących się do grobów i cmentarzysk położonych poza terenem cmentarzy objętych prawem pochówkowym”.

<sup>75</sup> *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/cmentarzysko;2449547.html> (dostęp: 31.10.2022).

<sup>76</sup> Zgodnie z art. 1 u.c.ch.z. cmentarze mogą być zakładane i prowadzone wyłącznie przez gminy lub związki wyznaniowe.

<sup>77</sup> Zob. P. Sularz, *Cmentarze w Polsce. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2022, s. 26.



zostały nadane im kulturowo i w kontekście społecznym mają niezwykle istotne znaczenie. Można zatem przyjąć, że zabytkowe cmentarze to przestrzenie wielowymiarowe, o złożonych rolach kulturowych i społecznych, a poprzez swoje różnorodne funkcje oraz wartości emocjonalne, artystyczne i historyczne wpływają na kształtowanie wartości i wzorów<sup>78</sup>.

Zabytkowe cmentarze stanowią ważny element dziedzictwa kulturowego. Zdaniem J. Kolbuszewskiego taki cmentarz „funkcjonuje jako pewnego rodzaju suma wartości kulturowych wyrażonych w jego organizacji przestrzennej i wystroju plastycznym oraz sumie treści wypowiedzianych w epitafiach i innych inskrypcjach, emblematkach i znakach”<sup>79</sup>. Zabytkowy cmentarz postrzegany jest jako specyficzna przestrzeń, w której łączą się język, kultura, religia i świeckość, przez co każdy taki cmentarz ma swój niepowtarzalny charakter<sup>80</sup>.

Trudno w pełni zgodzić się ze stwierdzeniem, że zabytkowe cmentarze to „ważne miejsca w przestrzeni publicznej dla tożsamości współczesnych członków grup oraz zbiorowości kulturowych, szczycące się długą historią istnienia, grobami szczególnych osób na nich pochowanych, wyjątkową estetyką lub specyfiką pomników i nagrobków”<sup>81</sup>. Przytoczone powyżej określenie nie do końca ściśle definiuje te obiekty. Należy pamiętać, że wartości zabytkowe posiadają także stosunkowo „młode” cmentarze – przede wszystkim te pochodzące z okresu pierwszej i drugiej wojny światowej<sup>82</sup>. Zabytkowe cmentarze wojenne są zaś miejscem pochówku żołnierzy często nawet nieznanymi z nazwiska, a więc nie są to „groby szczególnych osób”. Położone w lasach, zapomniane i zaniedbane zabytkowe cmentarze wojenne nie spełniają także wskazanego w powyższym stwierdzeniu wymogu wyróżniania się wyjątkową estetyką czy specyfiką nagrobków.

---

<sup>78</sup> S. Tanaś, *Cmentarz jako obiekt...*, s. 254–258.

<sup>79</sup> J. Kolbuszewski, *Wiersze...*, s. 53.

<sup>80</sup> J. Puppel, M. Koszko, *Wizerunek cmentarza – w wymiarze języka, kultury, dziedzictwa – uwagi wstępne na przykładzie cmentarza menonitów w Stogach Malborskich*, „Sciripta Neophilologica Posnaniensia” 2017, t. 17, s. 513Sło-514.

<sup>81</sup> W ten sposób zabytkowe cmentarze charakteryzują m.in.: E. Klima, *Przestrzeń religijna miasta*, Łódź 2001; A. Królikowska, *Estetyka...*, s. 59–72; B. Lewicka, *Nekropolis*, [w:] *Rynki, malle i cmentarze. Przestrzeń publiczna miast śląskich w ujęciu socjologicznym*, red. K. Bierwiazzonek, B. Lewicka, T. Nawrocki, Kraków 2012, s. 80–95.

<sup>82</sup> Por. M. Wieczorkowski, *Problemy ochrony i ewidencji zabytkowych cmentarzy w kraju*, referat wygłoszony podczas Konferencji szkoleniowej dla Społecznych Opiekunów Zabytków i Urzędów Konserwatorskich zorganizowanej w Warszawie w dniach 9-10 grudnia 1974 r. przez Zarząd Muzeów i Ochrony Zabytków, za: R. Brykowski, *Zabytkowe cmentarze...*, s. 113.

Termin „nekropolia”, na który we Wstępie wskazałam jako na synonim wyrażenia „zabytkowy cmentarz”, także nie ma definicji prawnej. Słowo „nekropolia” wywodzi się ze starożytnej greki i powstało przez połączenie dwóch słów: *nekros* – „martwy” oraz *polis* – „miasto, państwo”. Pierwotnie nekropolią określano „starożytny i wczesnochrześcijański cmentarz, zwykle w pobliżu wielkich miast”<sup>83</sup>. Słownik języka polskiego podaje, że nekropolia to „1. starożytny lub wczesnochrześcijański cmentarz; 2. duży, zabytkowy cmentarz”<sup>84</sup>. Przytoczona definicja moim zdaniem nie jest jednak poprawna, gdyż wartość zabytkową mogą posiadać również mniejsze cmentarze. Trudno uznać za zupełnie poprawną także inną ze współczesnych definicji słownikowych, która podaje, że nekropolia to „duży i zwykle zabytkowy cmentarz, na którym pochowani są członkowie znanych rodów i sławni ludzie”<sup>85</sup>. Nie można przecież odmówić statusu nekropolii wszystkim zabytkowym cmentarzom, chociaż nie spoczywają na każdym z nich „członkowie znanych rodów” czy „sławni ludzie”.

Niewątpliwie pojęciem pierwotnym w stosunku do cmentarza jest grób<sup>86</sup>. Aby można było odnieść się do klasyfikacji grobu, należy najpierw dokonać analizy jego rodzajów i części składowych. Zgodnie z § 2 rozporządzenia z 2008 roku w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków można wyróżnić następujące rodzaje grobów: 1) grób ziemny (dół w ziemi, do którego składa się trumnę ze zwłokami lub urnę i zasypuje ziemią); 2) grób murowany (dół, w którym boki są murowane do poziomu gruntu, do którego składa się trumnę ze zwłokami lub urnę); 3) grób rodzinny (grób przeznaczony do składania dwóch lub więcej trumien ze zwłokami lub urn). Trzeba podkreślić, że zgodnie z przepisami prawa groby ludzkie mogą być usytuowane jedynie na cmentarzach. Takie stanowisko niejednokrotnie zajmowały także sądy, uznając za niedopuszczalne grzebanie zmarłych na prywatnych posesjach<sup>87</sup>.

---

<sup>83</sup> *Słownik języka polskiego PWN*, red. M. Szymczak, t. 1, Warszawa 1998, s. 310.

<sup>84</sup> *Słownik języka polskiego* <https://sjp.pl/nekropolia> (dostęp: 1.09.2022); por. A. Mazurek, *Administracyjnoprawna ochrona...*, s. 178.

<sup>85</sup> *Słownik języka polskiego PWN*, red. W. Doroszewski, <https://sjp.pwn.pl/sjp/nekropolia;2568917> (28.11.2020).

<sup>86</sup> Przykładowo odkrycie w jaskini Szanidar dostarcza wiedzy, że w grobach grzebali swoich zmarłych już neandertalczyki. Zanim zaczęły pojawiać się pierwsze cmentarze lokowane poza osadami, zmarłych grzebano w obrębie osad, a nawet w domach. Zob. M. Górniak, *Nekropolie. Religia. Encyklopedia*, Warszawa 2003.

<sup>87</sup> Wyrok NSA – Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach z dnia 19 maja 1997 r., SA/Ka 1717/95.

W doktrynie nie ma zgodności jak należy zakwalifikować grób. Jako obiekt wznoszony z użyciem wyrobów budowlanych, grób odpowiada definicji pojęcia obiekt budowlany<sup>88</sup>. Z drugiej strony budowa grobu nie wymaga uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę ani zgłoszenia<sup>89</sup>, co wyklucza uznanie grobu za obiekt budowlany w rozumieniu ustawy Prawo budowlane. Ponadto w art. 29, art. 29a i art. 30 tejże ustawy ustawodawca nie wymienia grobu na liście obiektów, które uznał za zwolnione z obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę lub dokonania zgłoszenia budowy. Bezspornie grób jest nierozdzielnie związany z cmentarzem, gdyż niemożliwe jest jego odłączenie od terenu cmentarza bez naruszenia integralności. Wobec tego zasadne jest przywołanie tutaj art. 47 § 2 k.c., stanowiącego, że częścią składową rzeczy jest wszystko, co nie może być od niej odłączone bez uszkodzenia lub istotnej zmiany całości albo bez uszkodzenia lub istotnej zmiany przedmiotu odłączonego, a także art. 48 k.c., wskazującego, że z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, do części składowych gruntu należą w szczególności budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane, jak również drzewa i inne rośliny od chwili zasadzenia lub zasiania. Potwierdzeniem takiego stanu prawnego są interpretacje podatkowe, które wskazują, że usługi polegające na wykonywaniu wykopów pod budowę miejsc pochówku oraz murowaniu grobowców nie stanowią robót budowlanych z uwagi na to, że nie dotyczą obiektu budowlanego, rozumianego jako budynek, budowla lub obiekt małej architektury<sup>90</sup>. Powyższe prowadzi do wniosku, że grób jako część składowa cmentarza nie może stanowić odrębnego przedmiotu własności ani innych praw rzeczowych<sup>91</sup>.

Nekropolia, jak każdy cmentarz, składa się w zasadzie z trzech elementów: krypt z trumnami, struktur naziemnych wraz z siecią drożną wyznaczającą topografię cmentarza oraz z drzew i krzewów<sup>92</sup>. Wśród obiektów, które zwykle znajdują się na cmentarzu wymienić należy budynki: kostnicę, dom przedpogrzebowy, kaplicę, zaplecze administracyjno-gospodarcze. Na cmentarzu znajdują się również budowle: drogi, ciągi piesze lub pieszo-jezdne i kolumbaria. Ponadto składowymi cmentarza są urządzenia

---

<sup>88</sup> Art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane.

<sup>89</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 19 marca 2001 r., II SA/Ka 1110/99.

<sup>90</sup> Pismo Izby Skarbowej w Bydgoszczy z dnia 5 listopada 2015 r., ITPB1/4511-912/15/MPL, <https://www.podatki.biz/interpretacje/0334206.txt> (dostęp: 30.10.2022).

<sup>91</sup> Por. E. Dołęgowska, K. Klibisz, A. Tworkowska, *Cywilnoprawna regulacja ...*, s. 121.

<sup>92</sup> T. Rudkowski, *O ochronę...*, s. 105.

budowlane, takie jak: ogrodzenia, miejsca przeznaczone na gromadzenie odpadów, punkty czerpalne wody, place i miejsca postojowe<sup>93</sup>.

Architektoniczna tożsamość cmentarza tworzona jest przez wiele elementów. Trwałe ogrodzenie otaczające cmentarz spełnia funkcję ochronną przed profanacją, zawsze posiada centralną (główną) bramę. Kaplica cmentarna służy do odprawiania ceremonii pogrzebowych, pełni niekiedy także funkcję kostnicy. Na cmentarzu komunalnym odpowiednikiem kaplicy jest dom pogrzebowy. Równie istotnym elementem cmentarza jest główna aleja, która tworzy oś kompozycyjną i wraz z bocznymi alejkami dzieli cały cmentarz na kwatery, zazwyczaj prostokątne. Kwatery mogą także posiadać swoją specyfikę – rozróżnia się np. kwatery zasłużonych, wojenne, dziecięce, urnowe lub inne. Na niektórych cmentarzach napotkać można cenotafy, czyli groby symboliczne, będące formą upamiętnienia osoby, która pochowana jest w innym miejscu lub której ciała nie odnaleziono.

Elementem informacyjnym i zdobiącym grób jest nagrobek. Z kolei grobowce są budowlami składającymi się z części podziemnej (komory grobowej) i naziemnej (kaplicy) odpowiednio zdobionej. W architekturze nekropolii występują niekiedy katakumby – uszeregowane rzędy w kilku kondygnacjach nisz, w których umieszczone są trumny ze zwłokami, a otwory nisz zamknięte są tablicą z inskrypcją i informacją o zmarłym. W centralnym miejscu cmentarza zazwyczaj umieszczony jest krzyż. Całości dopełnia szata roślinna stanowiąca skupisko drzew, krzewów i kwiatów, mających na celu wyróżnienie terenu cmentarza spośród sąsiadujących obszarów o odmiennym przeznaczeniu i funkcji, chroniące przed wiatrem, zwiększające walory estetyczne.

Na terenie zabytkowych cmentarzy spotkać można różne formy zdobień grobów (sarkofagi, epitafia). Wartość artystyczna nekropolii przejawia się także w sztuce grobowej, zwanej sepulkralną, która charakteryzuje się różnymi formami nagrobków i specyficznym zdobieniem, posiadającym swą symbolikę. Symbolika dekoracji zabytkowych nagrobków zaznaczana jest poprzez znaki, przedmioty lub pojęcia związane ze śmiercią, przemijaniem, nieśmiertelnością, żałobą lub osobistymi cechami zmarłego<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Zob. A. Wieczorek, *Cmentarz w miejscowym planie...*, s. 63.

<sup>94</sup> S. Tanaś, *Cmentarz jako przedmiot zainteresowań geografii turystyki*, „Turyzm” 2004, nr 14/2, s. 78-79.

Zabytkowy charakter niezależnie posiadać mogą wszystkie elementy znajdujące się na terenie cmentarza, a więc pomniki, inskrypcje, rozplanowanie nagrobków, położenie i otoczenie cmentarza<sup>95</sup>. Przykładowo do rejestru zabytków wpisane są układy przestrzenne nekropolii w Bydgoszczy i Pęciszewie wraz z drzewostanem cmentarnym, aleja Starego Cmentarza w Jarosławiu, układ kwater cmentarza w Piotrkowie Trybunalskim, sektor I cmentarza komunalnego wraz z drzewostanem w Wojniczu, ogrodzenia niektórych cmentarzy, a nawet schodki prowadzące na teren cmentarza w Krzemienicy oraz mur cmentarny z bramkami i portalami oraz epitafiami w Kozięglówkach<sup>96</sup>.

Jak zauważa Andrzej Michałowski, nekropolie pełnią cztery główne funkcje. Po pierwsze, jak każdy cmentarz, są sferą *sacrum*, gdyż stanowią swoistą „świętą przestrzeń” do przechowywania doczesnych szczątków wielu pokoleń. To szczególne miejsce wyraźnie oddzielone jest ogrodzeniem od sfery *profanum*, obejmującej obszar poza granicami cmentarza. Jak stwierdza Autor, ogrodzenie pełni tu także ważną rolę – oddziela od siebie świat żywych i umarłych<sup>97</sup>. O ile należy zgodzić się z Autorem odnośnie symbolicznej roli pełnionej przez ogrodzenie, to jednak nie każdy zabytkowy cmentarz jest ogrodzony. Brak ogrodzenia z kolei nie pozbawia nekropolii *sacrum* właściwego miejsca pochówku zmarłych. Nekropolia pełni również funkcję archiwum z uwagi na gromadzone na jej terenie zbiory informacji o historii lokalnej społeczności lub historii narodu. Trzecią funkcją przypisywaną zabytkowym cmentarzom jest pełnienie przez nie roli zbioru pewnego typu dzieł sztuki cmentarnej o znacznej wartości artystycznej i kulturowej. Równie ważna jest kompozycja krajobrazowa parku cmentarnego, która przyczynia się w znacznym stopniu do tworzenia właściwego nekropoliom nastroju zadumy<sup>98</sup>.

---

<sup>95</sup> Por. P. Dobosz, *Problemy prawne ochrony...*, s. 212.

<sup>96</sup> A. Mazurek, *Administracyjnoprawna ochrona...*, s. 181.

<sup>97</sup> A. Michałowski, *Architektura krajobrazu w końcu XX wieku. Znaczenie i zadania*, [w:] *Krajobraz kulturowy. Warsztaty dla nauczycieli i metodyków. Zeszyt dydaktyczny*, red. A. Michałowski, Warszawa 2001, s. 75-90.

<sup>98</sup> Drzewa uważano za nośniki treści symbolicznych, wobec czego przy mogiłach sadzono określone ich gatunki. Z tego powodu często na cmentarzach spotkać można np. cyprisy, które symbolizują smutek. Zob. A. Michałowski, *Drzewa w krajobrazie kulturowym*, „Studia i Materiały Zarządu Ochrony i Konserwacji Zespołów Pałacowo-Ogrodowych” 1981, z. 1, s. 7-72.

### 1.3. Klasyfikacja i charakterystyka zabytkowych cmentarzy

Zabytkowe cmentarze podlegają tym samym klasyfikacjom co cmentarze o charakterze niezabytkowym. Na wartość zabytkową danej nekropolii nie ma bowiem wpływu jej przynależność do którejkolwiek grupy cmentarzy, ani jej rodzaj.

Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych w art. 1 rozróżnia dwa rodzaje cmentarzy: komunalne i wyznaniowe – w zależności od podmiotu je zakładającego. Trzecim rodzajem są cmentarze wojenne, stanowiące miejsce spoczynku żołnierzy poległych w czasie walk i ofiar terroru<sup>99</sup>. Takie zróżnicowanie statusu tych dwóch rodzajów cmentarzy dokonane zostało przez ustawodawcę na gruncie obowiązujących przepisów prawa dotyczących grzebania zmarłych oraz zarządzania miejscami ich pochówku. Cmentarze wojenne podlegają bowiem zapisom u.g.c.w., zaś u.c.ch.z. reguluje zasady planowania i funkcjonowania cmentarzy komunalnych i wyznaniowych. Według danych NIK w Polsce działa około 1 880 cmentarzy komunalnych, 16 780 cmentarzy wyznaniowych oraz istnieje 4 188 obiektów grobownictwa wojennego<sup>100</sup>.

Cmentarze komunalne i wyznaniowe dzielą się na cmentarze czynne i nieczynne. Cmentarze czynne to te, na których na bieżąco odbywają się pochówki osób zmarłych. Z kolei cmentarze nieczynne to cmentarze, na których zaprzestano chowania zwłok z powodu braku powierzchni grzebalnej, bądź na podstawie podjętego aktu prawnego przez organ władzy terenowej o zamknięciu cmentarza dla grzebania zmarłych<sup>101</sup>.

Cmentarzem komunalnym jest cmentarz założony przez władze samorządowe oraz nieprzekazany właściwej władzy kościelnej. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym<sup>102</sup>, zakładanie, utrzymywanie i zarządzanie tego rodzaju cmentarzami należy do zadań własnych gmin i z tego powodu zwane są one także cmentarzami gminnymi. Jednocześnie art. 2 ust. 1 u.c.ch.z. formułuje właściwość

---

<sup>99</sup> Bardzo często można w literaturze spotkać wyrażenie: „cmentarze cywilne”, jako określenie dla cmentarzy komunalnych i wyznaniowych. Podobne rozróżnienie podaje NIK: „W Polsce występują cmentarze cywilne, służące do chowania zmarłych osób cywilnych i cmentarze wojskowe, stanowiące miejsce spoczynku żołnierzy. Wśród cmentarzy cywilnych występują cmentarze wyznaniowe oraz cmentarze komunalne”; NIK, Delegatura w Poznaniu, *Zarządzanie cmentarzami komunalnymi. Informacja o wynikach kontroli*; <https://www.nik.gov.pl/plik/id,12230,vp,14613.pdf> (dostęp: 27.10.2021).

<sup>100</sup> Tamże.

<sup>101</sup> B. Affek-Bujalska, *Podstawy prawne ochrony cmentarzy*, „Studia i Materiały : Cmentarze” 1994, nr 1, s. 27-32. Takie rozróżnienie wynika wprost z u.c.ch.z., gdzie ustawodawca posługuje się pojęciami „zamknięcie cmentarza” oraz „likwidacja cmentarza”, które nie są tożsame.

<sup>102</sup> T.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 559.

kompetencyjną organu wykonawczego gminy jako zarządcy cmentarzy<sup>103</sup>. Na cmentarzach komunalnych chowani są zmarli różnorodnych wyznań oraz osoby bezwyznaniowe. Zgodnie z art. 4 u.c.ch.z. cmentarze komunalne zakłada się w zasadzie na terenie każdej gminy lub miasta. Ustawodawca jednocześnie w tej normie zawarł dodatkowe dopuszczenie, stanowiące, że w uzasadnionych przypadkach można założyć cmentarz dla kilku gmin<sup>104</sup>.

Podstawę zakładania cmentarzy przez związki wyznaniowe stanowią odrębne ustawy, a w odniesieniu do Kościoła katolickiego także art. 24 Konkordatu<sup>105</sup>. Cmentarze wyznaniowe ze swej istoty przeznaczone do grzebania zmarłych wiernych danego wyznania<sup>106</sup> są zakładane, utrzymywane i zarządzane przez właściwe władze kościelne. Artykuł 8 ust. 2 u.c.ch.z. nakłada jednak na zarządy cmentarzy wyznaniowych obowiązek pochowania, bez żadnej dyskryminacji, zwłok osób zmarłych innego wyznania bądź niewierzących jeśli w danej miejscowości nie ma cmentarza komunalnego, na którym można by było pochować zwłoki tych osób. Powyższy przepis stanowi wyjątek od zasady, a nie regułę. W wyroku z dnia 25 października 2018 r. WSA w Białymstoku podkreślił bowiem, że na cmentarzu parafialnym można pochować osobę zmarłą innego wyznania lub niewierzącą, ale wyłącznie w przypadku braku cmentarza komunalnego<sup>107</sup>.

W Polsce 26 czerwca 2019 roku istniały 172 Kościoły i inne związki wyznaniowe<sup>108</sup>. Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 roku o gwarancjach

---

<sup>103</sup> Jak stwierdził WSA w Gorzowie Wielkopolskim, o tym, kto faktycznie będzie wykonywał czynności z zakresu zarządu cmentarzem komunalnym, ostatecznie decyduje organ wykonawczy gminy. Jednocześnie rada gminy nie jest powołana do wskazywania, że zarządcą cmentarza może być podmiot inny niż wójt; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22 sierpnia 2019 r., II SA/Go 405/19. Wobec tego organ wykonawczy może zdecydować, czy będzie on samodzielnie wykonywał ten zarząd, czy też przez administratora, oraz jaki podmiot będzie administratorem, i jak szeroko powierzy zakres swych uprawnień temu podmiotowi; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 lutego 2017 r., II SA/Go 13/17.

<sup>104</sup> Zastosowanie ma tutaj art. 64 ust. 1–3 u.s.g., zgodnie z którym gminy mogą tworzyć związki międzygminne w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych.

<sup>105</sup> Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 roku (Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318).

<sup>106</sup> J. Krukowski, *Miejsca i czasy święte*, [w:] *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego*, t. 3/2, red. J. Krukowski, Poznań 2011, s. 458.

<sup>107</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 października 2018 r., II SAB/Bk 90/18.

<sup>108</sup> Rejestr kościołów i innych związków wyznaniowych na dzień 27 lutego 2019. Wydział Rejestru Kościołów i Innych Związków Wyznaniowych prowadzi informatyczny Rejestr kościołów i innych związków wyznaniowych, do którego są wpisane kościoły i inne związki wyznaniowe niemające uregulowanej sytuacji prawnej w formie odrębnej ustawy oraz organizacje międzykościelne. Informatyczny Rejestr działa na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1435) oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 marca 1999 r. w sprawie rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych (Dz. U. z 1999 r. Nr 38, poz. 374).

wolności sumienia i wyznania, korzystając z wolności sumienia i wyznania, obywatele mogą w szczególności tworzyć wspólnoty religijne, zwane kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Przepisy u.c.ch.z. pozwalają na zakładanie cmentarzy wyznaniowych wyłącznie władzom kościelnym, pomijając prawa innych związków wyznaniowych w tym zakresie (art. 1<sup>1</sup> ust. 3). Natomiast zgodnie z art. 19a ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, związki wyznaniowe, które nie mają ustawowo uregulowanej sytuacji prawnej, mają prawo posiadania, zarządzania oraz zakładania i poszerzania cmentarzy grzebalnych<sup>109</sup>.

Zgodnie z art. 45 ustawy z dnia 17 maja 1989 roku o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>110</sup> parafie i zakony mają prawo posiadania, zarządzania oraz zakładania i poszerzania cmentarzy grzebalnych. Przepis ten ma zastosowanie także do zakonów lub ich domów w odniesieniu do wyodrębnionych cmentarzy zakonnych. Podobnie stanowią przepisy prawa kanonicznego, bowiem zgodnie z kan. 1240 §1 tam, gdzie to możliwe, Kościół powinien mieć własne cmentarze albo przynajmniej kwatery na cmentarzach świeckich, przeznaczone na grzebanie wiernych zmarłych<sup>111</sup>.

Powszechnie obowiązującym przepisom o cmentarzach wyznaniowych w przedmiocie zakładania, rozszerzania i zamykania podlegają także cmentarze stanowiące własność Kościołów innych wyznań. Przykładowo, zgodnie z art. 25 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 roku o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>112</sup> parafie tego Kościoła mają prawo posiadania, zarządzania oraz zakładania i poszerzania cmentarzy grzebalnych. Z kolei Kościołowi Polskokatolickiemu takie prawo odnośnie zarządzania cmentarzami zostało nadane w art. 22 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 roku o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>113</sup>, zaś Kościołowi Ewangelicko-Augsburskiemu – na mocy art. 28 ustawy z dnia 13 maja 1994 roku o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>114</sup>. Artykuł 28 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 roku o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan

---

<sup>109</sup> Zob. K. Starzecka, *Lokalizacja cmentarza wyznaniowego w świetle przepisów prawa polskiego o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2014, t. 17, s. 177.

<sup>110</sup> T.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1374.

<sup>111</sup> Kodeks Prawa Kanonicznego z dnia 4 grudnia 1983 r., DECRETUM Num. 48/84/P.

<sup>112</sup> T.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1712.

<sup>113</sup> T.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1599.

<sup>114</sup> T.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 43.



Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>115</sup> przewiduje, że zbory mają prawo posiadania, zarządzania oraz zakładania i poszerzania cmentarzy grzebalnych.

Zgodnie z brzmieniem art. 23 ustawy z dnia 20 lutego 1997 roku o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>116</sup>, cmentarze wyznaniowe żydowskie, stanowiące własność gmin żydowskich lub związku gmin, nie podlegają wywłaszczeniu. Cmentarze, które należą do Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego, w stosunku do których wszczęto postępowanie, o którym mowa w art. 30 tej ustawy, podlegają ochronie polegającej w szczególności na zakazie ich zbywania na rzecz osób trzecich oraz zakazie przeznaczania na inne cele<sup>117</sup>.

Ze względu na uprawnienia wszystkich związków wyznaniowych do posiadania własnych cmentarzy, na terenie kraju funkcjonuje wiele takich obiektów. Należą do nich m.in. cmentarze katolickie, prawosławne, muzułmańskie<sup>118</sup> oraz żydowskie (zwane kirkutami). Przeważającą większość stanowią cmentarze katolickie, które w prawie kanonicznym katolickim nazywane są kościelnymi. Zgodnie z przepisami KPK wyróżnić można cmentarze: parafialne (dla wiernych określonej parafii), międzyparafialne (dla wiernych kilku parafii), specjalne (do pochówku określonej grupy, np. zakonne, kapitulne) oraz rodzinne<sup>119</sup>.

Jednym z materialnych śladów po czasach wojen są cmentarze, na których spoczywają – często bezimiennie – żołnierze różnych armii. Zwykle na jednym cmentarzu chowano poległych niezależnie od narodowości. Groby najczęściej zlokalizowane są wśród pól i lasów, ale także w granicach cmentarzy parafialnych. Wśród cmentarzy wojennych bywają te zapomniane i zaniedbane, zarośnięte pokrzywami, jak również cmentarze uporządkowane, ogrodzone i obsadzone drzewami<sup>120</sup>. Dostrzeżenie

---

<sup>115</sup> T.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 169, ze zm.

<sup>116</sup> T.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1798.

<sup>117</sup> Art. 30 tej ustawy stanowi, że na wniosek gminy żydowskiej lub Związku Gmin wszczyna się postępowanie w przedmiocie przeniesienia na rzecz gminy żydowskiej lub Związku Gmin własności nieruchomości lub ich części przejętych przez Państwo, a które w dniu 1 września 1939 r. były własnością gmin żydowskich lub innych wyznaniowych żydowskich osób prawnych, działających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli w tym dniu znajdowały się na nich cmentarze żydowskie lub synagogi.

<sup>118</sup> Cmentarze muzułmańskie, nazywane mizarami, znajdują się w Polsce w miejscowościach: Bohoniki na Podlasiu (jeden czynny, założony w drugiej połowie XVIII w. oraz drugi, obecnie nieczynny, założony pod koniec XVII w.), Kruszyniany (czynny, założony pod koniec XVII lub na początku XVIII w.), Warszawie (z 1868 r. na Cmentarzu Powązkowym – czynny; z 1838 r. przy ul. Młynarskiej – nieczynny), Studziance (założony w XVII w., nieczynny), Lebedziew (założony w XVII w., nieczynny).

<sup>119</sup> M. Sitarz, *Słownik prawa kanonicznego*, Warszawa 2004, s. 33-34.

<sup>120</sup> Przykładami zadbanych cmentarzy są między innymi Cmentarz Wojskowy na Powązkach, cmentarz wojskowy w Radziminie (obecnie cmentarz parafialny rzymskokatolicki), a także cmentarze wojenne

faktycznego stanu zachowania tych cmentarzy jest istotne, gdyż świadczy on o braku dostatecznej prawnej ochrony. Niestety, najczęściej porządkowanie tych miejsc związane jest ze społecznymi lokalnymi inicjatywami, wynikającymi z naturalnego odruchu troski o miejsca pochówku, a nie z obaw właścicieli i zarządców przed grożącymi im sankcjami prawnymi za brak właściwej opieki nad cmentarzami wojennymi.

Cmentarze wojenne definiowane są w rozmaity sposób. Przykładowo J. Kolbuszewski określił je jako „czasowe i trwałe miejsca grzebalne przeznaczone do chowania na nich cywilnych i wojskowych ofiar różnych działań militarnych”<sup>121</sup>. Cmentarz wojenny posiada także legalną definicję zawartą w art. 1 ust. 3 u.g.c.w. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu cmentarzem wojennym jest cmentarz przeznaczony do chowania w grobach wojennych zwłok osób wymienionych w ust. 1 tego artykułu.

Artykuł 3 u.g.c.w. stanowi, że groby wojenne mają być pielęgnowane i otaczane należnym tym miejscom szacunkiem i powagą bez względu na narodowość i wyznanie osób w nich pochowanych oraz formacje, do których osoby te należały. W myśl przepisów art. 1 ust. 1 tej ustawy za groby wojenne uznaje się: groby poległych w walkach o niepodległość i zjednoczenie Państwa Polskiego; groby osób wojskowych, poległych lub zmarłych z powodu działań wojennych (niezależnie od narodowości); groby sióstr miłosierdzia i wszystkich osób, które poległy lub zmarły z powodu działań wojennych podczas wykonywania zleconych im czynności przy jakiegokolwiek formacji wojskowej; groby jeńców wojennych i osób internowanych; groby uchodźców z 1915 roku; groby osób wojskowych i cywilnych, które utraciły życie wskutek represji okupanta niemieckiego albo sowieckiego po 1 września 1939 roku (niezależnie od ich narodowości); groby i cmentarzyska prochów ofiar niemieckich i sowieckich obozów; a także groby osób, które straciły życie wskutek walki z narzuconym systemem totalitarnym lub wskutek represji totalitarnych lub czystek etnicznych od dnia 8 listopada 1917 roku do dnia 31 lipca 1990 roku.

---

w Ołtarzewie, Siekierkach, Starych Łysogórkach. Z kolei cmentarze zaniedbane i zapomniane nawet przez mieszkańców to na przykład cmentarz wojenny w Wymysłowie Francuskim koło Łodzi oraz cmentarze pod Pabianicami w miejscowościach Chechle i Pawlikowice, A. Mazurek, *Administracyjnoprawna ochrona...*, s. 181; zob. A. Partridge, *Pomiędzy zapomnieniem a zamazaniem pamięci. Opieka nad cmentarzami Wielkiej Wojny w Małopolsce na przestrzeni ostatnich stu lat*, „Biuletyn Informacyjny PKN ICOMOS” 2016, nr 3, s. 39-46.

<sup>121</sup> J. Kolbuszewski, *Cmentarze...*, s. 34.

Cmentarz wojenny po jego założeniu i pochowaniu poległych żołnierzy z danego okresu bojowego zostaje zamknięty w rozumieniu chowania osób aktualnie zmarłych (tj. krewnych, kombatantów czy osób zasłużonych). Na takim cmentarzu możliwy jest pochówek wyłącznie żołnierzy z innych okresów bojowych, jeśli pozwala na to powierzchnia cmentarza oraz jego układ architektoniczno-przestrzenny<sup>122</sup>. Dodać należy, że pojedyncze groby lub grupy grobów, którym ustawodawca przyznał status wojennych, a tym samym otoczył szczególną ochroną prawną mogą znajdować się również na cmentarzach komunalnych i wyznaniowych.

Charakterystyczne dla cmentarzy wojennych są określenia miejsc pochówku takie jak: kwatera wojenna, grób zbiorowy, grób indywidualny czy obiekt cmentarnictwa wojennego. W literaturze przedmiotu oraz w praktyce wypracowanej przez organy administracji publicznej, kwaterę wojenną definiuje się jako wydzieloną przestrzennie część cmentarza (komunalnego lub wyznaniowego), na której zlokalizowane są groby wojenne. Przez określenie „grób zbiorowy” należy rozumieć miejsce, w którym pochowanych jest co najmniej dwóch zmarłych, a grobem indywidualnym jest pojedyncza mogiła, w której pochowany jest jeden zmarły. Z kolei wyrażenie „obiekt cmentarnictwa wojennego” odnosi się do zbiorczej kategorii – przykładowo: dla potrzeb ewidencyjnych obejmuje wszystkie wymienione rodzaje miejsc pochówku<sup>123</sup>.

Groby i cmentarze wojenne określane są często jako miejsca pamięci. Roman Paszkowski wyjaśnia, że miejsca pamięci są „wyrazem pamięci narodu o swej przeszłości, o ważnych wydarzeniach historycznych, wybitnych postaciach. Eksponując określone idee i wartości sprzyjają się ich utrwalaniu w świadomości społecznej. Pozostawia je po sobie – każda epoka, każda wojna”<sup>124</sup>. Terminem „miejsca pamięci” posługują się przepisy prawa międzynarodowego – przykładowo, umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o grobach i miejscach pamięci ofiar wojen i represji sporządzona w Krakowie 22 lutego 1994 roku<sup>125</sup>. Zgodnie z art. 1 ust. 1 tej umowy, określenie „miejsca pamięci i spoczynku” odnosi się do spraw

---

<sup>122</sup> B. Affek-Bujalska, *Podstawy prawne...*, s. 27-28.

<sup>123</sup> A. Trojanowski, *Możliwości turystycznego wykorzystania nekropolii wojennych w Polsce – uwagi w świetle zasad interpretacji dziedzictwa Freemana Tildena*, „Turystyka Kulturowa” 2020, nr 3, s. 216-217.

<sup>124</sup> R. Paszkowski, *Przedmowa do czwartego wydania*, [w:] *Przewodnik po upamiętnionych miejscach walk i męczeństwa, lata wojny 1939—1945*, red. C. Czubyrt-Borkowski, Warszawa 1988, s. 6.

<sup>125</sup> Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o grobach i miejscach pamięci ofiar wojen i represji sporządzona w Krakowie 22 lutego 1994 r. (Dz. U. Nr 112, poz. 543).

związanych z ustalaniem, rejestracją, urządzeniem, zachowaniem i należyтым utrzymaniem miejsc pamięci i spoczynku – polskich w Federacji Rosyjskiej i rosyjskich w Rzeczypospolitej Polskiej – żołnierzy i osób cywilnych poległych, pomordowanych i zamęczonych w wyniku wojen i represji. Z kolei umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o ochronie miejsc pamięci i spoczynku ofiar wojny i represji politycznych, sporządzona 21 marca 1994 roku w Warszawie<sup>126</sup>, posługując się terminem „miejsc pamięci i spoczynku” określa je jako miejsca związane z walką lub męczeństwem. Odnosząc się do kwestii urządzenia takich miejsc pamięci, umowa ta wskazuje na konieczność wyznaczenia ich granic, postawienia nagrobków, pomników i obiektów upamiętniających oraz umieszczenia tablic pamiątkowych. Z kolei w art. 1, odnosząc się do utrzymania miejsc pamięci, umowa zobowiązuje do ochrony grobów, nagrobków, pomników i obiektów upamiętniających oraz ich zachowania w należyтым porządku. W artykule 2 poselskiego projektu ustawy o miejscach pamięci narodowej<sup>127</sup> przewidziano, że za miejsce pamięci narodowej należy uznać: „grób i cmentarz wojenny, nieruchomość lub obiekt budowlany albo jego pozostałości, upamiętniające postacie lub wydarzenia znaczące dla Narodu i Państwa Polskiego, a w szczególności pomnik, krzyż przydrożny, kapliczkę, kopiec czy też inny przedmiot związany z wydarzeniami lub postaciami znaczącymi dla dziedzictwa Narodu i Państwa Polskiego, a w szczególności tablice pamiątkowe”.

Poza podziałem ustawowym dokonuje się również klasyfikacji cmentarzy według porządku instytucjonalno-funkcjonalnego. Według tego podziału rozróżnia się na przykład: nieliczne już w Polsce cmentarze prywatne będące dziedzictwem po tradycjach szlachecko-ziemiańskich, cmentarze szpitalne i epidemiczne<sup>128</sup>, zamkowe<sup>129</sup>, skazańców, cmentarze osób zasłużonych<sup>130</sup>, a także cmentarze symboliczne<sup>131</sup>. Ze względu na typ

---

<sup>126</sup> Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o ochronie miejsc pamięci i spoczynku ofiar wojny i represji politycznych, sporządzona 21 marca 1994 r. w Warszawie (Dz. U. Nr 112, poz. 545).

<sup>127</sup> Projekt ustawy o miejscach pamięci narodowej z dnia 13 grudnia 2007 r., druk nr 745, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/AA56F61E11E91DE3C1257482005811B5/\\$file/745.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/AA56F61E11E91DE3C1257482005811B5/$file/745.pdf) (dostęp: 07.09.2021). Projekt ten nie doczekał się dalszego procesu legislacyjnego. Zdaniem ówczesnego ministra kultury, propozycja poselska zawierała wiele błędów o charakterze merytorycznym, legislacyjnym i redakcyjnym. Do treści projektu ustawy zgłoszono także szereg opinii i zastrzeżeń, chociaż samą inicjatywę uregulowania sytuacji prawnej miejsc pamięci narodowej oceniono wysoko jako potrzebną i ważną.

<sup>128</sup> Przykładowo Czerwna k. Kudowy Zdroju.

<sup>129</sup> Lokalizowane na terenie zamku lub twierdzy w XIV–XVIII w., np. w Sudetach, na Dolnym Śląsku.

<sup>130</sup> Przykładowo: Stary Cmentarz w Zakopanem, Aleja Zasłużonych na Powązkach w Warszawie.

<sup>131</sup> Przykładowo: Tatrzański Cmentarz Symboliczny położony na zachodnich stokach Osterwy w Tatrach Wysokich czy Symboliczny Cmentarz Ofiar Gór pod Osterwą.

lokalizacji wyróżniane są cmentarze: śródmiejskie, położone poza obrębem miejscowości, górskie, leśne oraz ogrodowe<sup>132</sup>. Z kolei w przestrzeni estetycznej miasta cmentarz może być zaliczany do terenów zieleni, zieleni i rekreacji, zieleni urządzonej, terenów zieleni wypoczynkowej, zieleńców i cmentarzy, urządzeń kultury fizycznej, terenów własności publicznej i półpublicznej, terenów użyteczności publicznej, terenów usług, terenów gospodarki komunalnej, terenów technicznych i specjalnych, terenów przestrzeni otwartej<sup>133</sup>.

Charakteryzując zabytkowe cmentarze nie można zapomnieć o znajdujących się na terenie polskich obszarów morskich zabytkowych wrakach statków wojennych, zwłaszcza tych zatopionych podczas II wojny światowej. W szerokim rozumieniu są one także miejscem spoczynku zmarłych i określane „mogiłami wojennymi”. Choć pojęcie „mogiła” według słownika języka polskiego oznacza „dół w ziemi, miejsce, gdzie się chowa ciało zmarłego, grób”<sup>134</sup>, to jednak należy zauważyć, że zgodnie z art. 12 ust. 1 u.c.ch.z., zwłoki mogą być pochowane przez złożenie w grobach ziemnych, w grobach murowanych lub katakumbach i zatopienie w morzu. Zatopione wraki statków wojennych określane są w piśmiennictwie jako „cmentarzyska morskie”<sup>135</sup> oraz „podwodne cmentarzyska”<sup>136</sup>.

Dokonując klasyfikacji cmentarzy nie można zapomnieć, że ludzie grzebali swoich bliskich od niepamiętnych czasów i dzisiaj pozostałości tych starych miejsc pochówku objęte są ochroną prawną jako zabytki archeologiczne. Pod opieką ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa kulturowego znajduje się kilkaset cmentarzysk<sup>137</sup>. Do

---

<sup>132</sup> J. Kolbuszewski, *Cmentarze...*, s. 54-59.

<sup>133</sup> P.S. Liszewski, *Użytkowanie ziemi w miastach woj. opolskiego*, Opole 1973.

<sup>134</sup> *Słownik języka polskiego*, t. 2, Warszawa 1979, s. 202. Zaznaczyć należy, że określenia „mogiła” i „grób” są wyrazami bliskoznacznymi – zob. A. Kubisa-Ślipko, *Słownik wyrazów bliskoznacznych*, Wałbrzych 2000, s. 69.

<sup>135</sup> Zob. I. Pomian, A. Królikowski, *Morskie cmentarzyska. Stan i ochrona miejsc katastrof morskich w polskiej strefie Bałtyku*, [w:] *Nekropolie, kirkuty, cmentarze. Materiały konferencyjne II Ogólnopolskiej Konferencji „Nekropolie, Kirkuty, Cmentarze” Szczecin 12-13 czerwca 2005*, Szczecin 2005, s. 85.

<sup>136</sup> Zob. W. Kowalski, I. Pomian, *Ochrona podwodnych obiektów archeologicznych*, [w:] *Prawnokarna ochrona dziedzictwa kulturowego. Materiały z konferencji Gdańsk, 30 maja – 1 czerwca 2005 r.*, Kraków 2006, s. 93; W. Kowalski, *Problematyka prawna ochrony podwodnego dziedzictwa kulturowego*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici, Archeologia XXXI – Archeologia Podwodna” 2011, nr 6, s. 173.

<sup>137</sup> Na cmentarzyskach występują groby szkieletowe, ciałałpalne, jamowe, popielnicowe, płaskie lub kurhanowe. Groby te użytkowane były nawet przez kilkaset lat i liczyły od kilku do kilkudziesięciu tysięcy pochówków.

rejestrze zabytków wpisanych jest również ponad 100 kurhanów, które od neolitu aż do epoki żelaza pełniły rolę pomieszczeń grobowych<sup>138</sup>.

Nekropolie to także znajdujące się poza granicami kraju polskie cmentarze i groby – od wielkich i słynnych nekropolii po maleńkie wiejskie cmentarze i pojedyncze groby, wśród nich groby żołnierzy Wojska Polskiego, polskich zesłańców, uchodźców, cywilnych ofiar wojen. Rozsiane są niemal na wszystkich kontynentach kuli ziemskiej – znajdują się w pięćdziesięciu trzech krajach poza Polską i stanowią świadectwo polskich losów. Zdecydowana większość tych zabytkowych cmentarzy, ze względu na stopień zniszczenia, wymaga ochrony, prac konserwatorskich, remontowych, porządkowych i zabezpieczających, a także inwentaryzacji. Ochrona wybranych, szczególnie cennych obiektów sztuki cmentarnej, znajdujących się na polskich *lieux de memoire* – miejscach pamięci rozsianych na całym świecie, należy do priorytetowych zadań MKiDN oraz Narodowego Instytutu Polskiego Dziedzictwa Kulturowego za Granicą POLONIKA<sup>139</sup>.

#### **1.4. Przesłanki prawnej ochrony zabytkowych cmentarzy**

Konieczność otoczenia zabytkowych cmentarzy prawną ochroną wynika z wielu przesłanek. Najogólniej można je podzielić na dwa obszary. Pierwszym z nich są względy ogólnoludzkie, związane z postrzeganiem nekropolii jako miejsc *sacrum*, służących pochówkowi szczątków ludzkich. Drugim obszarem jest uznanie wartości kulturowych, których nośnikiem są cmentarze.

##### **1.4.1. Konieczność ochrony zabytkowych cmentarzy ze względów ogólnoludzkich**

Przestrzeń zabytkowego cmentarza posiada określony kulturowo wymiar materialny oraz symboliczny. To miejsce, w którym w pewien sposób „przenika się” świat ludzi żyjących ze światem zmarłych. Jednocześnie nekropolia wywołuje wspomnienia związane z konkretną osobą czy przypominające tragiczne okresy

---

<sup>138</sup> A. Mazurek, *Administracyjnoprawna ochrona...*, s. 182.

<sup>139</sup> POLONICA to instytucja kultury powołana w 2017 r. przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Instytut prowadzi projekty o charakterze konserwatorskim, naukowo-badawczym, edukacyjnym i popularyzatorskim.

w dziejach historii narodu, a także pełni rolę terenu bezpośrednich kontaktów międzyludzkich, gdzie spotkać można dawno niewidzianą rodzinę czy dawnych sąsiadów.

Jak zauważył ks. Józef Tischner: „Cmentarz jest jednym z podstawowych miejsc, wokół których zorganizowane jest życie człowieka. Jest ważnym miejscem dialogu ze zmarłymi”<sup>140</sup>. Wyróżnił on także cztery podstawowe miejsca nadające sens w życiu ludzi, a mianowicie: dom, warsztat pracy, świątynię i cmentarz. Niezależnie od różnic światopoglądowych czy wyznawanej wiary, cmentarz powszechnie postrzegany jest jako ponadczasowe miejsce o szczególnej świętości oraz posiada większy wymiar społeczny i kulturowy niż świątynia. Zabytkowe cmentarze są trwałymi przestrzeniami, które w przyszłości zostaną przekazane kolejnym pokoleniom, zarówno z uwagi na ich szerokie znaczenie dla dziedzictwa kulturowego, jak również ze względu na ślady istnienia poszczególnych rodzin<sup>141</sup>.

Kultywowanie pamięci osoby zmarłej to samoistne prawo przysługujące osobom bliskim zmarłemu<sup>142</sup>. W zakresie tego pojęcia mieści się prawo do pochówku, pielęgnowania grobu, ekshumacji zwłok, a także prawo do kultu pamięci o bliskim zmarłym<sup>143</sup>. Należy zgodzić się z poglądem, iż kultywowanie pamięci osoby zmarłej stanowi przedłużenie zewnętrznego elementu czci człowieka za życia.

Cmentarze silnie oddziałują na człowieka, sprzyjają głębokim refleksjom nad sensem swej egzystencji. To także miejsca wzruszenia, zadumy, niekiedy nawet podejmowania pewnych ważnych w życiu decyzji. Poprzez swoją niepowtarzalną wymowę nekropolie pełnią także rolę wychowawczą.

W momencie pochowania w grobie pierwszego zmarłego jego najbliżsi nabywają prawo do stałego odwiedzania tego grobu i w ten sposób powstaje także swoista wspólność prawa do grobu, niezależnie od kosztów poniesionych przez konkretne

---

<sup>140</sup> J. Tischner, *Zło w dialogu kuszenia*, „Znak” 1982, nr 3, s. 11.

<sup>141</sup> Por. A. Suliborski, *Nekropolie jako miejsce w przestrzeni społeczno-kulturowej Łodzi – ranga i specyfika ich znaczeń społecznych*, [w:] *Studia regionalne. Społeczeństwo – region – miejsce*, red. M. Wójcik, Łódź 2013, s. 191.

<sup>142</sup> Zob. wyrok SN z dnia 12 lipca 1968 r., I CR 252/68; por. A. Szpunar, *O ochronie pamięci osoby zmarłej*, „Palestra” 1984, nr 7-8, s. 8 i n.; P. Książak, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, red. M. Pyziak-Szafnicka, Warszawa 2009, s. 271.

<sup>143</sup> Wyrok SN z dnia 13 lipca 1977 r., I CR 234/77.

osoby<sup>144</sup>. Prawo do grobu kwalifikowane jest jako uprawnienie o charakterze dobra osobistego wynikającego z kultu pamięci osoby zmarłej. Podstawowym źródłem tego prawa jest umowa cywilnoprawna zawarta pomiędzy zarządcą cmentarza a osobą uprawnioną do pochowania zwłok. W ugruntowanym stanowisku judykatury podaje się, że w ramach powyższej umowy osoba uprawniona „uzyskuje nie tylko prawo do pochowania zmarłego, ale także – zgodnie z powszechnym zwyczajem – szereg uprawnień o charakterze trwałym, takich jak prawo wzniesienia nagrobka i jego przekształcenia, prawo do stałego odwiedzania grobu, stałego jego utrzymywania w należyтым stanie, prawo wykonywania zmian o charakterze dekoracyjnym itp.”<sup>145</sup>.

W odniesieniu do pochowanych zmarłych przyjmuje się, że przedmiotem ochrony jest: nienaruszalność przedmiotów znajdujących się przy zmarłych oraz nienaruszalność materialna miejsca spoczynku zwłok<sup>146</sup>; uczucie wobec zmarłych, wyrażające się szacunkiem wobec zwłok, prochów ludzkich i miejsc spoczynku<sup>147</sup>; cześć, szacunek i spokój należny zmarłym i miejscu ich wiecznego spoczynku<sup>148</sup>; godność człowieka<sup>149</sup>; szacunek dla zwłok ludzkich i miejsca ich pochówku oraz ochrona ich poważania, a także bliskich<sup>150</sup>; oraz uczucia ludzi związane z kultem zmarłych, zwłaszcza osób bliskich zmarłemu<sup>151</sup>. Trzeba jednak podkreślić, że takiej samej ochronie podlegają zwłoki i miejsca spoczynku zmarłych niemających bliskich, o których nikt nie pamięta po śmierci i nikt nie pielęgnuje miejsca ich pochówku<sup>152</sup>.

Odwołując się do szacunku i czci należnych zmarłym należy zdefiniować i rozróżnić używane przez ustawodawcę terminy: zwłoki ludzkie, szczątki ludzkie oraz prochy ludzkie. Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2001 roku w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi<sup>153</sup>, pojęciem „zwłoki” określa się ciała osób zmarłych i dzieci martwo urodzonych. Podobnie, choć nieco inaczej

---

<sup>144</sup> E. Dołęgowska, K. Klibisz, A. Tworkowska, *Cywilnoprawna regulacja...*, s. 117.

<sup>145</sup> Uchwała SN z dnia 7 grudnia 1970 r., III CZP 75/70.

<sup>146</sup> J. Śliwowski, *Prawo karne*, Warszawa 1975, s. 438.

<sup>147</sup> R. Dębski, [w:] *Prawo karne w zarysie. Część szczególna*, red. J. Waszczyński, Łódź 1981, s. 148-149.

<sup>148</sup> Z. Ćwiąkański, [w:] G. Bogdan, K. Buchała, Z. Ćwiąkański, M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, J. Majewski, M. Rodzyńkiewicz, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll, *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 2, Kraków 1998, s. 946.

<sup>149</sup> A. Rybak, *Prawnokarna ochrona godności zwłok człowieka*, „Palestra” 2004, nr 1-2, s. 100.

<sup>150</sup> E. Pływaczewski, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, red. A. Wąsek, t. 2, Warszawa 2004, s. 380.

<sup>151</sup> R. Góral, *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2002, s. 423.

<sup>152</sup> A. Rybak, *Prawnokarna ochrona...*, s. 100.

<sup>153</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 153, poz. 1783.



stawiając akcent, określił zwłoki Juliusz Makarewicz definiując je jako „ciało ludzkie po śmierci, ciało należące do człowieka nieżyjącego”<sup>154</sup>. Pod pojęciem „prochy ludzkie” rozumieć należy pozostałości po skremowaniu zwłok, jak też ich resztki, które pozostały po rozkładzie zwłok w wyniku działania czasu<sup>155</sup>, lub ich zniszczenia wskutek działania ognia, np. podczas pożaru<sup>156</sup>. Natomiast na szczątki ludzkie mogą składać się: popioły otrzymane z kremacji, pozostałości zwłok (np. kości), części ludzkiego ciała<sup>157</sup>.

Źródłem szacunku dla zmarłych jest godność ludzka, która nie ustaje z chwilą śmierci. Słownik języka polskiego definiuje zmarłego jako „osobę, która zmarła”<sup>158</sup>. O poszanowaniu godności należnej zmarłemu mowa jest w art. 9 ust. 6, art. 10 ust. 2a, 5 i 5a oraz w art. 14 ust. 7 u.c.ch.z. Zdaniem Marty Romańczuk-Grąckiej przedmiotem ochrony jest tu interes publiczny, aby „tabu kulturowe związane ze śmiercią zmarłego nie doznało osłabienia”. Autorka uważa, że ład, spokój i powszechnie oddawana cześć osobom zmarłym leżą w interesie nie tylko utrzymania porządku publicznego, lecz również zaspokojenia sensu życia i umierania, a więc służą ochronie powszechnego i uniwersalnego systemu wartości<sup>159</sup>. Chociaż wraz ze śmiercią człowieka następuje pewna szczególna zmiana przedmiotu ochrony, to jednak podzielam stanowisko, że godność ludzka nie zanika ze śmiercią człowieka, ale przeradza się w szacunek i cześć należne ciału zmarłego<sup>160</sup>.

Wymiar fizyczny grobów i złożonych w nim szczątków ludzkich pozwala żyjącym z jednej strony uwierzyć w śmierć i ją zaakceptować jako coś nieuchronnego, a z drugiej uczynić stale obecną, naturalną, niemożliwą do zignorowania. Cmentarz jest także

---

<sup>154</sup> J. Makarewicz, *Kodeks karny z komentarzem i orzecznictwem Sądu Najwyższego 1935-1936*, Lwów 1935, s. 329.

<sup>155</sup> W doktrynie nie znajduje uzasadnienia zawężanie pojęcia prochów ludzkich tylko do popiołów pokremacyjnych; por. J. Śliwowski, *Prawo karne...*, s. 439.

<sup>156</sup> Z. Ćwiąkalski, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do art. 117-277 k.k.*, wyd. IV, red. A. Zoll, Warszawa 2013, s. 1426.

<sup>157</sup> A. Sobczak, *Poradnik cmentarny : kościelne i cywilne normy prawne o cmentarzach i chowaniu zmarłych, wraz z orzecznictwem*, Gniezno 2003, s. 29.

<sup>158</sup> *Słownik języka polskiego PWN*, red. M. Szymczak, t. 1, Warszawa 1998, s. 971.

<sup>159</sup> Zob. M. Romańczuk-Grącka, *Z problematyki kwalifikacji prawnej znieważania zwłok, prochów ludzkich lub miejsc spoczynku zmarłego*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2016, nr 31, s. 166.

<sup>160</sup> P.A. Michalska-Warias, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz. Art. 222-316*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2013, s. 374; A. Rybak, *Prawnokarna ochrona...*, s. 100; B. Mikołajczyk, *Czy Bill Bass zostałby w Polsce skazany? Art. 262 k.k. a rozwój kryminalistyki w kontekście działalności tzw. „farmy śmierci”*, [w:] *III Dni Kryminalistyki Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego. Materiały z konferencji*, red. M. Zelek, Rzeszów 2009, s. 311; P. Morciniec, *Ludzkie zwłoki jako obiekt badawczy : dowolność działań czy normowanie?*, „*Diametros*” 2009, nr 19, s. 85.

swoistą gwarancją, że człowiek pozostanie niezapomniany po śmierci<sup>161</sup>. Zgodzić się należy z tezą, że cmentarz to specyficzna przestrzeń, w której budowana jest wspólnota tych, którzy zeszedli już z tego świata oraz wspólnota żyjących, będących przecież „przyszłymi umarłymi” oraz miejsce, w którym możliwe jest podtrzymywanie i wzmacnianie więzi społecznych<sup>162</sup>.

Chociaż zabytkowe cmentarze nie są z założenia obiektami turystycznymi, to jednak ze względu na posiadane walory historyczne, artystyczne czy przyrodnicze coraz częściej uznawane bywają za miejsca warte odwiedzenia z motywów poznawczych lub rekreacyjnych<sup>163</sup>. Współczesne postrzeganie nekropolii jako obiektów turystycznych nie powinno budzić zdziwienia, tym bardziej, że miejsca pochówku zmarłych od wieków stanowiły cel podróży, a na przestrzeni czasu przeobrażeniom ulegały wyłącznie motywy takich wypraw<sup>164</sup>. Uznawanie nekropolii za miejsca docelowe wycieczek turystycznych powoduje jednak wiele dylematów natury prawnej i etycznej. Wynikają one przede wszystkim z obawy przed naruszeniem *sacrum* cmentarza przez niestosowne zachowanie się turystów.

Cmentarz nie może być traktowany jak zwykły zabytek nieruchomy udostępniany turystom wraz z całą zwyczajowo obecną przy takim obiekcie infrastrukturą turystyczną. Przestrzeń każdego cmentarza zobowiązuje człowieka do odpowiedniego zachowania, ciszy, skupienia, zachowania powagi, odpowiedniego ubioru<sup>165</sup>. Warunkiem *sine qua non* istnienia tych obiektów jest bowiem obecność zmarłych. I ta obecność zmarłych ma charakter dosłowny – na cmentarzu obecne są ich szczątki pochowane w ziemi. Zmarli obecni są także w sensie przenośnym – w formie szczególnej pamięci o nich. Zarówno obecne na cmentarzu szczątki zmarłych, jak i kultywowana w tym miejscu w sposób

---

<sup>161</sup> Zob. A. Janiak, *Nowe funkcje kulturowe wirtualnych nekropolii*, [w:] *WWW w sieci metafor : strona internetowa jako przedmiot badań naukowych*, red. A. Dytman-Stasieńko, J. Stasieńko, Wrocław 2008, s. 423.

<sup>162</sup> Zob. B. Szczepańska, *Cmentarz wczoraj i dziś. Zmiany w funkcjonowaniu cmentarzy w opiniach trzech pokoleń mieszkańców wsi polskiej (na przykładzie Smardzowa)*, „Forum Socjologiczne” 2017, nr 8, s. 253.

<sup>163</sup> S. Tanaś, *Miejsce cmentarzy w turystyce kulturowej – wokół problemu badawczego*, „Turystyka Kulturowa” 2008, nr 2, s. 14.

<sup>164</sup> W Polsce od początku chrześcijaństwa przedmiotem pielgrzymek i miejscami kultu były groby osób, które odegrały ważną rolę w historii albo zostały uznane przez Kościół za błogosławione lub święte; zob. A. Mazurek, *Wykorzystanie zabytkowych cmentarzy w turystyce a konieczność poszanowania miejsc spoczynku zmarłych*, „Pedagogika Katolicka” 2021, nr 29, s. 155.

<sup>165</sup> Por. M. Ostrowski, *Pomiędzy sacrum a profanum – o turystyce w obiektach sakralnych*, „Turyzm” 2005, nr 15.

szczególnej pamięć o nich, wymagają należącego poszanowania oraz zapobiegania znieważeniu zwłok i miejsc pochówku<sup>166</sup>.

#### **1.4.2. Konieczność ochrony zabytkowych cmentarzy wynikająca z ich wartości zabytkowej**

Zabytek w rozumieniu przepisów prawa musi wyróżniać się wartościami artystycznymi, historycznymi lub naukowymi<sup>167</sup>. Zabytkowe cmentarze z pewnością są nośnikami wartości historycznych, gdyż stanowią one dowód istnienia określonych osób lub zdarzeń, mających znaczenie dla dziedzictwa kulturowego lub znaczenie polityczne. Na zabytkowych cmentarzach historia jednostek splata się z historią narodu, z jego obyczajami i wierzeniami. Dostarczają one także informacji o ciągłości historycznej danych miejsc oraz poszczególnych rodzin.

Pochodzące nawet sprzed kilku stuleci pięknie rzeźbione nagrobki posiadają wartość artystyczną z uwagi na wywoływane przez nie doznania artystyczne. Jak trafnie zauważono, „sztuka cmentarna, bardziej dotykająca sfery idei niż konkretnego, sztuka *ex definitione* symboliczna, wypowiada się za pomocą repertuaru znaków i form uświęconych wielowiekową tradycją”<sup>168</sup>. Poprzez różnorodność architektoniczną form nagrobnych można wnioskować o zamożności poszczególnych jednostek, o ludzkim przywiązaniu nie tylko do zmarłych, lecz także do estetyki i niepowtarzalności form upamiętniających miejsca ich spoczynku. Nekropolia to nie tylko swoisty dokument epoki, zaświadczały o przemianach kulturowych, ale też dokument upamiętniający spoczywających na nim ludzi oraz o społeczności danego okresu, która wystawiła te konkretne grobowce<sup>169</sup>.

O zabytkowym charakterze cmentarza przesądzać może jego dawny, oryginalny układ topograficzny, wyodrębnione poprzez stosowne nasadzenia drzewne plany kwater i alejek, pozostałości dawnej sztuki sepulkralnej. Nekropolie, zabytkowe fragmenty

---

<sup>166</sup> A. Mazurek, *Wykorzystanie zabytkowych cmentarzy...*, s. 161.

<sup>167</sup> Art. 3 u.o.z.

<sup>168</sup> A. Krawczuk, K. Grodziska, J. Dębski, A. Król, T.L. Kubica, *Cmentarz Rakowicki w Krakowie*, Warszawa 1988, s. 143.

<sup>169</sup> A. Lepa, *Łódzki stary cmentarz i jego chrześcijańska pedagogika*, „Wiadomości Diecezjalne Łódzkie” 1985, nr 5-6, s. 125-134.

niezabytkowych cmentarzy oraz zabytkowe nagrobki są więc nośnikami wartości kulturowych, wynikających zarówno z ich wartości artystycznej, jak i znaczenia historycznego oraz patriotycznego. Podobne stanowisko przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, wskazując w uzasadnieniu wyroku z 15 maja 2019 roku, że zabytkowemu cmentarzowi należna jest prawna ochrona „jako wartości materialnej – dziedzictwa kulturowego regionu, ale także niematerialnej wynikającej ze statusu sakralnego i uczuć religijnych. [...] Nie ma bowiem wątpliwości co do tego, że wartość zabytkowa dawnego cmentarza, jako miejsca pochówku wynika nie tylko z zachowania jego wartości historycznych, artystycznych i naukowych, ale również z obecności szczątków ludzkich i zachowanej strefy grzebalnej”<sup>170</sup>.

Zabytkowy charakter posiadać mogą nawet nagrobne inskrypcje<sup>171</sup>. Zmarły nie ma podmiotowości prawnej, nie jest zatem osobą fizyczną, a co za tym idzie, nie korzysta z prawa do ochrony danych osobowych, którą objęte są wyłącznie osoby fizyczne. Orzecznictwo łączy umieszczanie danych zmarłego, innych informacji na jego temat oraz innych napisów z prawem do kultu zmarłego i ochroną dóbr osobistych jego bliskich. W ocenie judykatury napis na nagrobku, wyrażając pamięć o zmarłym i ból żyjących, może nawiązywać do relacji rodzinnych zmarłego<sup>172</sup>. Jak wskazuje Kazimierz Długosz, napisy nagrobne są „konkretnym przejawem kultu zmarłego, [...] jakby dokumentem potwierdzającym śmierć”<sup>173</sup>. Z perspektywy ochrony zabytkowych nekropoli jako dziedzictwa kulturowego inskrypcje nagrobne pełnią jeszcze inne role: są źródłem wiedzy historycznej oraz przekazują wartości artystyczne<sup>174</sup>. Zdaniem Ewy Rogowskiej-Cybulskiej inskrypcje nagrobne mają charakter kontekstualny oraz „wchodzą w wielorakie relacje z niewerbalnymi znakami infrastruktury cmentarza, przy czym

---

<sup>170</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 maja 2019 r., VII SA/Wa 2432/18.

<sup>171</sup> Nagrobne inskrypcje są przedmiotem wielu źródłowych opracowań naukowych. Wojciech Drelicharz jako jeden z najwybitniejszych badaczy napisów na terenie dawnej Rzeczypospolitej podejmował tematykę inskrypcji m.in. w: *Inskrypcje polskich grobów na cmentarzach Podola*, t. 1, Kraków 2004. Wśród prac innych autorów szczególnie warte są uwagi także prace: L. Hońdo, *Hebrajska epigrafika nagrobna w Polsce*, Kraków 2014; *Niemieckie inskrypcje w Polsce: Dolny Śląsk*, t. 1, Koźuchów (Freystadt): epitafia z muru i kaplic starego cmentarza ewangelickiego, oprac. Wojciech Krawczuk, Koźuchów–Kraków 1999; A. Lewkowska, J. Lewkowski, Wojciech Walczak, *Zabytkowe cmentarze...*; P. Mrozowski, *Polskie nagrobki gotyckie*, Warszawa 1994; J. Harasimowicz, *Mors janua vitae. Śląskie epitafia i nagrobki wieku reformacji*, Wrocław 1992.

<sup>172</sup> Wyrok SN z dnia 29 września 2011 r., IV CSK 634/10.

<sup>173</sup> K. Długosz, *Inskrypcje nagrobne...*, s. 13-14.

<sup>174</sup> Epigrafika umożliwia również poznanie źródeł dotyczących życia doczesnego społeczeństw okresu nowożytności, przykładowo praca autorstwa K. Góreckiej, *Pobożne matrony i cnotliwe panny. Epitafia jako źródło wiedzy o kobiecie w epoce nowożytnej*, Warszawa 2006.

w niektórych takich relacjach uczestniczy przede wszystkim treść inskrypcji nagrobnych, a w innych – sam fakt istnienia takich transkrypcji lub jej brak”<sup>175</sup>.

Kult zmarłych i ochrona miejsc ich spoczynku to stare i mocno zakorzenione elementy kultury narodów i grup etnicznych. Twórcy współczesnego prawodawstwa nie mogą traktować obojętnie tego faktu społecznego, toteż zabytkowe cmentarze podlegają ochronie prawnej. Rola prawa jest niezastąpiona zwłaszcza ze względu na różne niepokojące zjawiska dotyczące nekropolie.

Przed wszystkim zabytkowe cmentarze bywają obiektem wybryków chuligańskich, płądrowania grobów i okradania zwłok, a także kradzieży elementów dekoracyjnych na zabytkowych nagrobkach<sup>176</sup>. Należy również zawrócić uwagę na zjawisko stopniowej i stale postępującej zagłady na skutek zaniedbań, braku konserwacji, czy niedostatecznego zabezpieczenia przed zniszczeniami. Zaniedbane nekropolie niekiedy stają się miejscem wypasu zwierząt domowych, a nawet wysypiskiem śmieci<sup>177</sup>. Do tego zabytkowe cmentarze ulegają niszczeniu wynikającemu z przyczyn prozaicznych, jak duże zanieczyszczenie powietrza, które destrukcyjnie działa na wapienne i piaskowcowe nagrobki<sup>178</sup>.

Zagrożenie zniszczeniem dotyczy nie tylko starych grobów na cmentarzach rzymskokatolickich i wielowyznaniowych, które likwidowane bywają w celu uzyskania nowych miejsc na pochówki, ale przede wszystkim nekropolii innych wyznań (prawosławnych, tatarskich, ewangelickich, pozostałości żydowskich kirkutów)<sup>179</sup>.

---

<sup>175</sup> E. Rogowska-Cybulska, *Inskrypcje nagrobne wiejskiego cmentarza jako nośniki pamięci o zmarłych : (na przykładzie cmentarza parafialnego w Łojach w diecezji łomżyńskiej)*, "Studia Łomżyńskie" 2012, nr 22, s. 98.

<sup>176</sup> Dotyczy to zwłaszcza starych cmentarzy. Od czasu do czasu takie sprawy trafiają do sądów, były także rozpatrywane przez Sąd Najwyższy – przykładowo działalność szajki przestępców kradnących nagrobki, macewy itp. na łódzkich cmentarzach, zwłaszcza na Cmentarzu Żydowskim, wpisanym w całości do rejestru zabytków (Wyrok SR w Łodzi, sygn. akt VII K 956/87). Zob. W. Daszkiewicz, *Kradzież i przywłaszczenie zabytku*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1987, z. 3, s. 86 i n.

<sup>177</sup> Por. P. Dąbrowski, *Płock w ruinie. Nie trzeba było wojny*, „Prawo i Życie” 1988, nr 39, s. 8; L. Misiak, *Ojczyzna to ziemia i groby*, „Kultura” 1986, nr 44; M. Krajewska, *Cmentarze żydowskie – mowa kamieni*, „Znak” 1983, nr 2-3, s. 397.

<sup>178</sup> Wietrzenie piaskowców i wapieni zachodzi w reakcji na oddziaływanie atmosfery, hydrosfery i biosfery. Jednym z czynników przyspieszających ten proces jest zanieczyszczenie powietrza atmosferycznego. Największe zagrożenie dla zabytków wytworzonych z tych materiałów stanowią gazy emitowane przez przemysł i środki komunikacji (tlenki węgla, azotu i siarki), które wraz z deszczem, mgłą i rosą tworzą roztwory kwasów obmywających powierzchnię kamienia i penetrujących w jego głąb; J. Klementowski, K. Marcinów, *Tempo wietrzenia piaskowcowych zabytków architektury Dolnego Śląska*, „Przegląd Geograficzny” 2006, nr 12, s.1044-1045.

<sup>179</sup> Zob. J.E. Wilczur, *Zagłada cmentarza*, „Prawo i Życie” 1987, nr 15, s. 10 i n.

Ponadto stopniowo zanika wiele cmentarzy wojennych i mogił położonych poza terenem cmentarzy, na których spoczywają prochy żołnierzy armii austriacko-węgierskiej, niemieckiej, rosyjskiej oraz Legionów Polskich<sup>180</sup>.

Terytorium Polski od zarania dziejów stanowiło obszar licznych działań wojennych, stąd też znajduje się na nim znaczna liczba nekropolii i innych odosobnionych miejsc pochówku szczątków ludzkich, powiązanych z tymi wydarzeniami historycznymi. Miejsca te zasługują na szczególną ochronę prawną, zarówno ze względu na szacunek należny szczątkom ludzkim, jak też z uwagi na wartość zabytkową i historyczną. Chociaż na gruncie polskiego prawodawstwa cmentarze i groby wojenne posiadają szczególny status i otoczone są ustawową ochroną, to niekiedy stają się one obiektem wandalizmu o podłożu chuligańskim, pseudopolitycznym lub narodowościowym. Na największe zniszczenia narażone są zwłaszcza miejsca pochówku żołnierzy obcych państw. Takie akty wandalizmu godzą w pamięć o ofiarach przeszłych konfliktów, w spokój społeczny, a nawet w dobro relacji międzypaństwowych istniejących pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a państwami ościennymi<sup>181</sup>.

Odnosząc się do konieczności ochrony zabytkowych cmentarzy ze względu na ich wartość kulturową, należy przywołać przepisy regulujące użycie terenu cmentarnego na inny cel po zamknięciu cmentarza. Zgodnie z art. 6 u.c.ch.z. takie działanie może nastąpić po upływie 40 lat od dnia ostatniego pochowania zwłok. Zgodnie z art. 1 ust. 4 i 5 u.c.ch.z., o zamknięciu cmentarza komunalnego decyduje rada gminy, zaś wyznaniowego – władza kościelna po zasięgnięciu opinii właściwego inspektora sanitarnego. W przypadku nekropolii wpisanej do rejestru zabytków użycie terenu lub jego części na inny cel wymaga wyłącznie zgody ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa kulturowego<sup>182</sup>. Użycie terenu zabytkowego cmentarza na inny cel może nastąpić pod warunkiem zachowania zabytków ruchomych i przeniesienia ich w odpowiednie miejsce za zezwoleniem właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Zabytkowe lub cenne artystycznie nagrobki z likwidowanych nekropolii, w sytuacji gdy pozostawienie na miejscu grozi ich zniszczeniem, przenoszone są do tworzonych

---

<sup>180</sup> Por. H. Domańska, *Cmentarze na cmentarzu*, „Spotkania z Zabytkami” 1987, nr 5, s. 43 i n.; U. Oettingen, *Spoczynek w krajobrazie*, „Spotkania z Zabytkami” 1987, nr 5, s. 40 i n.; W. Wieczorek, *Lasem zarastające*, „Spotkania z Zabytkami” 1987, nr 5, s. 38 i n.

<sup>181</sup> Zob. M. Czyżak, *Prawna ochrona...*, s. 51.

<sup>182</sup> Problematykę użycia terenu cmentarza na inny cel omówię szerzej w rozdziale poświęconym zakresowi prawnej ochrony zabytkowych cmentarzy.

w tym celu lapidariów. O ile jednak powstające na początku lat 80. XX wieku pierwsze lapidaria ściśle odpowiadały powyższej zasadzie, to współcześnie coraz częściej zaobserwować można szkodliwość takiego działania. Ten sposób ochrony zabytkowych elementów likwidowanych cmentarzy pozbawia nekropolie ich najcenniejszych kulturowo części. Ponadto same zabytkowe elementy wyrwane z kontekstu nekropolii i eksponowane w lapidariach w sposób muzealny są inaczej odbierane przez zwiedzających, niż w przypadku tych zabytków chronionych *in situ*<sup>183</sup>. Szkodliwość takiego działania, moim zdaniem, jest oczywista, zaś twórcy lapidariów często zapominają o podstawowej funkcji nagrobka, jaką jest informowanie, że w miejscu jego ustawienia pochowany jest konkretny człowiek<sup>184</sup>.

Warta przytoczenia jest instrukcja Komisji Episkopatu Polski, wskazująca na konieczność poszanowania dawnych grobów oraz na nieetyczność wykorzystywania płyt nagrobnych do budowy innych obiektów: „Należy zadbać o zachowanie cmentarzy, nagrobków zabytkowych i historycznych innych wyznań czy narodowości, by były świadectwami chrześcijańskiego szacunku dla każdego człowieka, tolerancji i braterstwa. Ich zachowanie może budować porozumienie międzyludzkie i międzynarodowe oraz inspirować ochronę polskich cmentarzy poza granicami kraju. Wszelkie poczynania zmierzające do likwidacji tych obiektów należy uznać za sprzeczne ze sprawiedliwością i duchem chrześcijańskim. Rozbieranie starych, zabytkowych grobowców, wykorzystywanie ich elementów oraz detali jak płyty, krzyże, tablice itp. do budowy nowych jest niedopuszczalne i nieetyczne”<sup>185</sup>.

Ponadto w przywołanej Instrukcji słusznie zauważono, że „Niejednokrotnie cmentarze, jak i poszczególne mogiły powstały w wyniku zdarzeń historycznych. Dziś są ich historycznymi pamiątkami i świadectwami. Cmentarze, jako kompleksy drzewostanu oraz jako zespoły nagrobków, rzeźb, epitafiów, symboli, napisów nagrobnych itp., pozostają niewyczerpalnym źródłem wiedzy o życiu w przeszłości pojedynczych jednostek i całych zbiorowości ludzkich. [...] Są także wyrazem i świadectwem kultury

---

<sup>183</sup> Por. T. Rudkowski, *O ochronę...*, s. 110.

<sup>184</sup> Kwestia tworzenia lapidariów wydaje się także niewłaściwa ze względów ogólnoludzkich. Przeniesienie nagrobka na inne miejsce pozbawia zmarłego osobowości, likwiduje znak, gdzie można składać dowody pamięci o nim w postaci kwiatów i zniczy. Prowadzi to wcześniejszego zapomnienia o zmarłym. Zob. T. Rudkowski, *O ochronę...*, s. 110.

<sup>185</sup> *Konferencja Episkopatu Polski, Instrukcja o ochronie cmentarzy, 1987 r.*, [w:] *Dokumenty duszpastersko-liturgiczne Episkopatu Polski (1966-1993)*, oprac. C. Krakowiak, L. Adamowicz, Lublin 1994

regionu, całego narodu i państwa, a także historycznej epoki. Jako takie stanowią dobro kulturalne Kościoła i Narodu”. Przytoczony fragment Instrukcji w pełni wyjaśnia zasadność otaczania zabytkowych cmentarzy ochroną prawną ze względu na ich niezaprzeczalną wartość dla dziedzictwa kulturowego.

W kontekście powyższych rozważań pojawia się pytanie, czy szczątki ludzkie pochowane na terenie zabytkowych cmentarzy można określać mianem zabytku. Wbrew pozorom odpowiedź na tak postawione pytanie nie jest oczywista. Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 3 pkt 1 u.o.z. zabytkiem jest nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Zabytek archeologiczny z kolei definiowany jest w art. 3 pkt 4 u.o.z. jako zabytek nieruchomy, będący powierzchnią, podziemną lub podwodną pozostałością egzystencji i działalności człowieka, złożoną z nawarstwień kulturowych i znajdujących się w nich wytworów bądź ich śladów albo zabytek ruchomy, będący tym wytworem.

Odnosząc przytoczone powyżej definicje do szczątków ludzkich pochowanych na zabytkowych cmentarzach, najpierw wskażę stanowisko Emilii Jastrzębskiej, która uważa, że: „człowiek nie może tworzyć swoich własnych szczątków i trudno uznać, że powstały one w wyniku jego działalności, natomiast może on przyczynić się do powstania cudzych”<sup>186</sup>. Przyjmując sposób wnioskowania Autorki za poprawny, należałoby uznać za zabytek zwłoki ludzkie, które zostały zmumifikowane przez człowieka. Takie rozumowanie nie daje jednak odpowiedzi, jak należy traktować zwłoki ludzkie zmumifikowane bez ingerencji człowieka, a więc w naturalny sposób.

Rozważenia wymaga, czy szczątki ludzkie można uznać za część zabytkowego cmentarza. Przy założeniu, że szczątki znajdujące się w zabytkowym grobie lub na terenie nekropolii są ich elementem, to zasadna wydaje się teza, zgodnie z którą każde szczątki ludzkie wydobyte z grobu, cmentarzyska lub cmentarza można uznać za zabytki, „ponieważ z natury rzeczy są one fragmentem grobu, cmentarzyska lub cmentarza, które z kolei w zależności od dokumentu są albo dobrami kultury, albo zabytkami

---

<sup>186</sup> E. Jastrzębska, *Prawne aspekty eksponowania szczątków ludzkich w muzeach polskich*, „Muzealnictwo” 2015, nr 56, s. 185.



archeologicznymi”<sup>187</sup>. Takie wnioskowanie wydaje się być zgodne z brzmieniem art. 15 u.c.ch.z., zgodnie z którym zwłoki ekshumowane podlegają ponownemu pochówkowi oraz z art. 19 tej samej ustawy, stanowiącym, że powyższy przepis nie odnosi się do archeologicznych prac wykopaliskowych, dotyczących grobów i cmentarzy położonych poza terenem cmentarzy objętych niniejszą ustawą. Można więc przyjąć, że szczątki ludzkie wydobyte z grobu podczas prowadzonych prac archeologicznych nie muszą być ponownie pochowane i przykładowo mogą zostać przekazane do muzeum<sup>188</sup>. Przeciwnie stanowisko prezentuje NIK, który opowiada się za poglądem, że szczątków ludzkich na gruncie aktualnie obowiązującej definicji zawartej w art. 3 pkt 4 u.o.z. nie da się uznać za zabytek archeologiczny. Jako uzasadnienie takiego stanowiska NIK wskazuje, że ogólnie przyjęte szerokie znaczenie pojęcia „zabytek archeologiczny” nie ma zastosowania do szczątków jako pozostałości egzystencji człowieka<sup>189</sup>.

## 1.5. Geneza i historia prawnej ochrony zabytkowych cmentarzy w Polsce

Sposoby pochówku zmarłych oraz związane z nimi przepisy ulegały licznym przeobrażeniom na przestrzeni wieków. Już rzymskie *Ius duodenum tabularum* z 451-449 roku p.n.e. regulowało sposób pochówku, pozostawiając swobodę w sposobie grzebania zwłok, przy czym jednak nakazywało zakładanie cmentarzy poza obrębem miast i osiedli ludzkich<sup>190</sup>. Miejsca te uważano za *res sacrum*, a więc nietykalne ze względu na ich świętość. W celu zachowania pamięci o przodkach, grobowce umieszczano w pobliżu wszelkich dróg i traktów<sup>191</sup>. Cmentarze traktowano wówczas jako

---

<sup>187</sup> Tamże, s. 186. Tak postawiona teza nie pozwala jednak uznać za zabytek wszystkich zwłok i szczątków ludzkich, gdyż odnosi się ona wyłącznie do zwłok pochowanych; zob. I. Sierpowska, *Śmierć w ujęciu prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 348.

<sup>188</sup> Możliwość czynienia ze zwłok i szczątków ludzkich eksponatów wystawienniczych w muzeach budzi szereg dylematów natury etycznej i prawnej. Pomijając kwestię oceny moralnej takich działań, uwagę należy zwrócić na niejasność przepisów związanych ze statusem własnościowym muzealiów. Zgodnie z normami prawa muzealia stanowią bowiem własność muzeów, wobec czego mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i darowizny. W odniesieniu do zwłok i szczątków ludzkich te przepisy nie mogą mieć zastosowania z uwagi na to, że zwłoki – rzecz *sui generis* – nie mogą być niczyją własnością ani podlegać obrotowi prawnemu. Por. I. Sierpowska, *Śmierć w ujęciu prawa...*, s. 348.

<sup>189</sup> NIK, *Informacja o wynikach kontroli ochrony zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych*, Warszawa 2018, s. 101-104.

<sup>190</sup> Zob. B. Filarska, *Cmentarz*, [w:] *Encyklopedia Katolicka*, Lublin 1979, t. 3, kol. 517.

<sup>191</sup> Zgodnie ze zwyczajami panującymi w Imperium ciała najczęściej składano w zwykłych grobach ziemnych. Często także kremowano zwłoki, zaś prochy umieszczano w urnach wkładanych do kolumbariów. Równie popularne było umieszczanie zwłok w grobowcach sarkofagach. W późniejszym

rzeczy niczyje<sup>192</sup> i nie podlegały one ustawodawstwu wyznaniowemu<sup>193</sup>. Początkowo cmentarze podlegały jurysdykcji cesarzy, a następnie w III wieku n.e. – na mocy reformy wprowadzonej przez papieża Dionizego – zaczęły podlegać ustawodawstwu wyznaniowemu. Zakaz grzebania w granicach miast został zniesiony w Cesarstwie Wschodnim przez cesarza Leona VI, a w Cesarstwie Zachodnim postanowieniem Synodu w 563 roku<sup>194</sup>.

Chrześcijanie pierwszych wieków początkowo przejmowali sposoby grzebania zmarłych od środowisk, w których żyli, jednak stopniowo odchodzili od kremacji zwłok, pozostającej w sprzeczności z ich rozumieniem cmentarza – miejsca wiecznego spoczynku<sup>195</sup>. W ten sposób uznano stary hebrajski sposób składania ciał wewnątrz grobów i jam jako najbardziej podobny teologicznemu wyobrażeniu miejsca pochówku. Warto dodać, że pierwsze cmentarze typowo chrześcijańskie wywodzą się z działek przylegających do grobów pogańskich<sup>196</sup>, zaś poświęcone cmentarze, podobnie jak inne miejsca o charakterze sakralnym, cieszyły się prawem ucieczki i azylu<sup>197</sup>.

Na ziemiach polskich zmarłych także grzebano różnorodnie, co związane było z formowaniem się i dojrzewaniem przedchrześcijańskiej kultury. W okresie neolitycznym zmarłych chowano w grobach kamiennych, cmentarzyskach ciałaopalnych i szkieletowych z przeróżnymi kształtami grobów oraz w kurhanach, które zachowały się do dzisiejszych czasów<sup>198</sup>. Przyjęcie chrześcijaństwa zapoczątkowało przekształcanie cmentarzy słowiańskich w cmentarze chrześcijańskie, które przez wiele wieków pozostawały jedynie w zarządzie Kościoła. Sobór Rzymski w 1059 roku nadał przykościelnym nekropoliom sankcję „pól świętych”, włączając je jednocześnie w obszar kościelny<sup>199</sup>. Biskupi obligowali proboszczów do utrzymania należytego porządku na

---

czasie zmarłych chowano w katakumbach i opatrywano tabliczkami z imionami pochowanych; zob. *Mała Encyklopedia Kultury Antycznej*, Warszawa 1983, s. 159, 386; B. Filarska, *Cmentarz...*, kol. 518.

<sup>192</sup> Zob. *Instytucje Justyniana*, przeł. C. Kunderewicz, Warszawa 1986, s. 59.

<sup>193</sup> Początkowo w okresie pogaństwa podlegały one jurysdykcji cesarzy jako najwyższych kapłanów.

<sup>194</sup> Zob. P. Ariès, *Człowiek i śmierć*, Warszawa 1989, s. 71-77.

<sup>195</sup> Zob. Z. Chodyński, *Cmentarz*, [w:] *Encyklopedia Kościelna*, t. 3, Warszawa 1874, s. 421.

<sup>196</sup> Takie sytuacje wynikały z przechodzenia prawa własności na wyzwolenców, którzy w większości należeli do gmin chrześcijańskich. Potwierdzają to dokumenty o przekazaniu nadzoru nad cmentarzami papieżowi Kalikstowi przez papieża Zefiryne; zob. B. Filarska, *Cmentarz...*, kol. 517.

<sup>197</sup> Z. Chodyński, *Cmentarz...*, s. 422.

<sup>198</sup> Kurhany wykorzystywane były nie tylko w epoce neolitu czy epoce żelaza. Wiele zachowanych kurhanów datuje się na epoki późniejsze: przedłużycką i lużycką. Zob. W. Hrynicki, *Bezpieczeństwo kulturowe na przykładzie ochrony miejsc spoczynku*, [w:] *Národná a Medzinárodná Bezpečnosť 2012. 3. Medzinárodná Vedecká Konferencia, Zborník vedeckých a odborných prác, Akadémia Ozbroyených Síl Generála Milana Rastislava Štefánika*, Liptovský Mikuláš 2012, s. 155.

<sup>199</sup> D. Janicki, *Cmentarze...*, s. 5-6.

cmentarzach<sup>200</sup>, zaś normy wydawane przez ustawodawstwo synodalne mocno podkreślały, że cmentarze służą do pochówku parafian<sup>201</sup>.

W Galicji w 1784 roku zostało wydane rozporządzenie, zgodnie z którym groby i cmentarze kościelne, znajdujące się w obrębie osady, miały zostać zamknięte, zaś nowe cmentarze miały powstawać w stosownym oddaleniu od budynków mieszkalnych<sup>202</sup>. Sytuowanie cmentarzy poza granicami miast także zostało wprowadzone na mocy postanowień władców państw zaborczych, w szczególności: w zaborze pruskim dekretem cesarza Fryderyka II z 1773 roku<sup>203</sup>, w zaborze rosyjskim ukazem cara Aleksandra I wydanym w 1817 roku<sup>204</sup>, w Galicji dekretem cesarza Józefa II z 1783 roku<sup>205</sup>. Z kolei w dniu 18 lutego 1792 roku Komisja Policji Obojga Narodów wydała „Uniwersał do Miast Wolnych względem cmentarzy i szlachtuzów”, w którym nałożono na władze miast obowiązek organizowania miejsc chowania zmarłych, co można uznać za początek tworzenia cmentarzy komunalnych. Jak podaje Katarzyna Grodziska, w dokumencie tym nakazano „magistrom miast, by w porozumieniu z władzami kościelnymi obmyśliły zarówno lokalizację pozamiejskich cmentarzy, jak i niezbędne na ten cel środki”<sup>206</sup>. Dokument ten zakazywał również grzebania zmarłych w kościołach. Ze względu na zakreślenie krótkiego czasu na realizację jego postanowień, dokument ten okazał się

---

<sup>200</sup> Przykładowo: synod gnieźnieński z 1512 r. nakazywał ogrodzić cmentarz murem lub parkanem, albo wałem i rowem; synod chełmiński z 1694 r. nakazał umieścić kratę żelazną lub drewnianą nad wykopanym wokół cmentarza rowem, aby uniemożliwić dostęp zwierzętom; synod wrocławski z 1568 r. zakazywał wypasu bydła na cmentarzach; zalecano natomiast sadzić na cmentarzach drzewa w celu ochrony kościołów przed pożarami; synod przemyski z 1641 r. nakładał obowiązek grzebania biednych zmarłych kosztem plebana lub kościelnej skarboxy; synod płocki z 1643 r. nakazywał nauczanie ludu, aby przechodząc przez cmentarz modlił się za umarłych tam spoczywających; synod poznański z 1738 r. stanowił, że porządek i staranie o całość ogrodzenia należy do obowiązków plebana; zob. A. Brückner, *Cmentarz*, [w:] *Encyklopedia Staropolska*, t. 1, Warszawa 1939, kol. 181; J. Sawicki, *Synody Diecezji Przemyskiej obrządku łacińskiego i ich statuty. Concillia Poloniae, Źródła i Studia Krytyczne*, t. 8, Wrocław 1955.

<sup>201</sup> Zob. P. Palka, *Cmentarz*, [w:] *Encyklopedia Katolicka*, t. 3, Warszawa 1979, kol. 520; Z. Gloger, *Cmentarze polskie i ciał grzebanie*, [w:] *Encyklopedia Staropolska*, Warszawa 1985, t. 1, s. 249.

<sup>202</sup> I. Korzeniowski, *Zbiór przepisów odnoszących się do Kościoła i duchowieństwa katolickiego : na podstawie zbioru ustaw administracyjnych wydawanego pod redakcją radcy namiestnictwa Jerzego Piwockiego*, Lwów 1900, <https://dlibra.kul.pl/publication/5305> (dostęp: 29.10.2022).

<sup>203</sup> Zob. S. Nicieja, *Cmentarz Łyczakowski...*, s. 9.

<sup>204</sup> Zob. Z. Chodyński, *Cmentarz...*, s. 435.

<sup>205</sup> Zob. S. Nicieja, *Cmentarz Łyczakowski...*, s. 9.

<sup>206</sup> K. Grodziska, *Założenie i historia cmentarza Rakowickiego*, [w:] *Cmentarz Rakowicki w Krakowie*, Warszawa 1988, s. 10.

nieskuteczny. Wobec tego w 1793 roku wydano nowy przepis autorstwa Kazimierza Nałęcz Raczyńskiego zatytułowany: „Urządzenie względem ciał zmarłych”<sup>207</sup>.

W 1846 roku Rada Administracyjna Królestwa Polskiego wydała postanowienie: „Policja lekarska. O grzebaniu ciał zmarłych”<sup>208</sup>. Artykuł 126, odnoszący się do form nagrobkowych trwałych, stanowił, że nagrobki z kamienia i żelaza mogły być stawiane na grobach trwale zakupionych, zaś na mogiłach ziemnych można było ustawiać nagrobki nietrwałe, np. drewniane krzyże. Akt ten regulował także elementy kompozycji oraz kształty i napisy umieszczane na nagrobku. O rewolucyjnym charakterze tego aktu przesądza określenie w nim kryteriów lokalizacji cmentarza w odległości co najmniej 800 metrów od miejsc zamieszkałych i na terenach oddzielonych od miasta laskiem, pagórkiem lub wodą bieżącą, zaplanowanie obsadzeń cmentarzy drzewami i krzewami z wykluczeniem drzew owocowych, otoczenie każdego cmentarza ogrodzeniem murowanym, kamiennym lub drewnianym o minimalnej wysokości 7 stóp oraz ponumerowanie nagrobków.

Przepisy prawne w poszczególnych zaborach uchylili dopiero ustawa z dnia 17 marca 1932 roku o chowaniu zmarłych i stwierdzeniu przyczyny zgonu<sup>209</sup>. Była ona dwukrotnie zmieniana i zastąpiono ją dopiero w 1959 roku obowiązującą do dzisiaj u.c.ch.z.

Prawodawstwo państw zaborczych zapewniało minimalne regulacje dotyczące zabytków na ziemiach polskich. Wcześniej nie istniały żadne przepisy chroniące w systemowy sposób polskie dziedzictwo kulturowe<sup>210</sup>, zabytki obejmowane były jedynie ochroną przepisów kościelnych, przykładowo odnosiła się do nich wydana przez ostatniego papieża renesansu, Pawła III, bulla o konserwacji zabytków rzymskich<sup>211</sup>.

---

<sup>207</sup> Zob. K. Nałęcz Raczyński, *Urządzenie względem ciał zmarłych*, „Gazeta Warszawska” 1793, nr 25, s. 1-2, <https://polona.pl/item/gazeta-warszawska-1793-nr-25-27-marca-sup1,MTIzNzI0MzA2/0/#info:metadata> (dostęp: 29.10.2022).

<sup>208</sup> Postanowienie Rady Administracyjnej Królestwa Polskiego i przepisy względem grzebania ciał zmarłych, *Policja lekarska : o grzebaniu ciał zmarłych*, Warszawa 1846, <http://bc.wbp.lublin.pl/dlibra/doccontent?id=2202> (dostęp: 29.10.2022).

<sup>209</sup> Dz. U. z 1932 r. Nr 35, poz. 359.

<sup>210</sup> Zob. A. Mazurek, *Administracyjnoprawna ochrona...*, s. 179.

<sup>211</sup> Ochrona zabytków, czy szerzej - dziedzictwa kulturowego, była postrzegana jako konieczna już w czasach starożytnych. Pierwszym znanym aktem prawnym, który normował ochronę zabytków rzymskich przed rozbiórką na materiał budowlany, był wydany w 458 roku dekret Juliusza Waleriusza Majoriana, cesarza zachodniorzymskiego. Czasy oświecenia w całej Europie charakteryzowały się podejmowaniem inicjatyw zmierzających do poznania zasobu dziedzictwa kulturowego oraz prób jego ochrony. Wiązało się to ze wzrostem świadomości społecznej, postrzegającej zabytki jako ważne źródła historyczne. W 1790 r. Aubin-Louis Millin de Grandmaison, paryski antykwariusz i przyrodnik,

Jednak mimo braku aktów normatywnych, społeczeństwo dbało o miejsca pochówku przodków. Ta troska o wartościowe obiekty wytworzone przez poprzednie pokolenia z upływem czasu spowodowała podejmowanie prób prawnego sformalizowania zakresu ochrony zabytków.

Pierwsza próba inwentaryzacji zabytków została podjęta jeszcze przed podziałem ziem polskich pomiędzy państwa zaborcze. W 1786 roku ksiądz Ksawery Zubowski wydał prospekt „Kollekcyja starożytnych w tego-czasowych osobliwości w kraju i za krajem znajdujących się Naród Polski interesujących”, w którym zawarł wskazania odnośnie inwentaryzacji, jednocześnie wyróżniając osiem klas zabytków. Treść prospektu stanowiła apel skierowany do społeczeństwa, podkreślający znaczenie dziedzictwa kulturowego w kształtowaniu i wychowaniu młodszego pokolenia: „Waszey tu tylko łaskawey potrzeba pomocy, aby te wszystkie nayszacowniejsze pamiątki wyiąć z cieni, zgromadzić rozsypane, ginące z czasem i skażytelne, uczynić powszechnie wiadomemi i wieczno-trwałemi. [...] Tuby się historia w iak nayobfitszym potoku ochywała, sztuka i dowcip znalazły przykład, a młódź dzisieysza, kto wie, ieśliby nie nayskuteczniejszą w tych obrazach uczuła pobudkę ducha przodków swoich naśladowania”<sup>212</sup>. Ważną rolę w zachęcaniu do otaczania ochroną zabytków historycznych odegrał także „Opis starożytnej Polski” Tomasza Święckiego, będący jednocześnie pierwszym wykazem pomników narodowych<sup>213</sup>.

Okres zaborów to nie tylko czas fizycznego podziału ziem polskich pomiędzy trzy państwa ościenne, ale również dążenie państw zaborczych do wynarodowienia oraz pozbawienia Polaków tożsamości historycznej i kulturalnej<sup>214</sup>. Na terenie zaboru

---

sformułował pojęcie „pamiątka historii”, którym zaczęto posługiwać się w większości krajów Europy, w tym także na ziemiach polskich.

<sup>212</sup> Tekst K. Zubowskiego opublikowali m.in.: B. Suchodolski, *Nauka polska w okresie oświecenia*, Warszawa 1953; M. Walicki, *Sprawa inwentaryzacji zabytków w dobie Królestwa Polskiego (1827-1862)*, Warszawa 1931; K. Malinowski, „*Aby pamiątki uczynić powszechnie wiadomymi i wiecznie trwałymi...*”, *Spis zabytków architektury i budownictwa*, Warszawa 1964.

<sup>213</sup> T. Święcki, *Opis starożytnej Polski*, Warszawa 1816. Autor odwoływał się w tej pracy do historii narodu, idealizując przeszłość i zachęcając do otaczania zabytków opieką i szacunkiem: „Z wspaniałego gmachu, który Piastowie zaczęli, a Jagiełłowie obszerność, świetność i powagę nadali, pozostały nam szczątki i ułamki, które wielkość i świetność ojców naszych przypominają. Te więc ułamki, te najdroższe dla Polaka pamiątki, zebrać i w pamięci przyszłych pokoleń zapisać [...]”.

<sup>214</sup> Polskie zabytki stanowiły obiekt agresji i działań niszczyielskich ze strony zaborców ze względu na narodowe wartości, które przekazywały. Jednocześnie, to właśnie zachowane dobra kulturowe nie pozwalały Polakom zatracić poczucia tożsamości narodowej; zob. J. Pruszyński, *Ochrona zabytków...*, s. 54.

pruskiego w 1843 roku utworzona została państwowa służba konserwatorska<sup>215</sup> i była to pierwsza tego typu inicjatywa wśród państw zaborczych. Jednak oprócz podejmowania działań w kierunku ochrony zabytków, urząd konserwatora służył przede wszystkim działaniom germanizacyjnym ludności polskiej, poprzez finansowanie przez Prusy prac restauratorskich przy budowach krzyżackich, a także obiektach, które propagowano jako krzyżackie<sup>216</sup>. W drugiej połowie XIX wieku na terenach Wielkopolski i Pomorza, ze środków zamożnych Polaków, rozpoczęto restaurowanie pojedynczych zabytkowych budowli, aby uchronić je przed zatarciem polskości<sup>217</sup>. Wszelkie próby podejmowania inicjatyw społecznych, służących ochronie polskiego dziedzictwa kulturowego, nie przyniosły znaczących efektów w zapobieganiu działaniom rozbiórkowym zabytków. Polityka Prus kładła nacisk na prowadzenie germanizacji polskiego społeczeństwa oraz niszczenie polskich zabytków.

Na ziemiach zaboru rosyjskiego zabytki ulegały niszczeniu w związku z przesiedleniami, konfiskatami majątków emigrantów, grabieżami, ale również w wyniku celowego niszczenia mienia kulturalnego<sup>218</sup>. Trudno jednoznacznie zdefiniować ówczesny kierunek polityki kulturalnej Rosji wobec Polski. Cechą dominującą był brak konsekwencji w zakresie ochrony polskich zabytków. Z jednej strony władze caratu umożliwiały prowadzenie inwentaryzacji zabytków, a z drugiej ograniczały lub zakazywały podejmowania działań ochronnych z obawy o podejrzaną politycznie działalność stowarzyszeń kulturalnych<sup>219</sup>. Po upadku powstań listopadowego i styczniowego szczególnie widoczna stała się postawa hamująca inicjatywy związane z inwentaryzacją zabytków, pracami restauratorskimi czy prowadzeniem badań architektonicznych zabytkowych budowli. Dopiero tzw. carski „ukaz tolerancyjny” wydany w 1905 roku poskutkowało zezwoleniem Wileńskiemu Towarzystwu Przyjaciół Nauk na przeprowadzenie prac badawczych i konserwatorskich oraz rejestracją organizacji opiekującej się zabytkami – Towarzystwa Opieki nad Historycznymi Pamiątkami, Zabytkami Sztuki i Kultury Polskiej, przekształconego w 1974 roku

---

<sup>215</sup> J. Frycz, *Restauracja i konserwacja zabytków architektury w Polsce w latach 1795-1918*, Warszawa 1975, s. 11.

<sup>216</sup> Przykładem może być umieszczenie w Toruniu na bramie i basztach godła krzyżackiego podczas przeprowadzonych prac restauratorskich; por. B. Rymaszewski, *Polska ochrona zabytków...* s. 13.

<sup>217</sup> Tamże, s. 14.

<sup>218</sup> Najcenniejsze obiekty z wyposażenia Zamku Królewskiego, Belwederu i Łazienek zostały włączone do rosyjskich zbiorów publicznych, a także trafiły do zbiorów prywatnych jako zdobycz wojenna; J. Pruszyński, *Ochrona zabytków...*, s. 56.

<sup>219</sup> Tamże, s. 60.

w Towarzystwo Opieki nad Zabytkami<sup>220</sup>. Ochrona zabytków w Królestwie Polskim była możliwa dzięki uporowi i determinacji polskich działaczy oraz inwentaryzatorów, którzy mimo wielu przeszkód ze strony caratu, opisywali i dokumentowali zabytki poszczególnych guberni<sup>221</sup> oraz prowadzili prace restauratorskie przy zabytkach.

Na terenie zaboru austriackiego panowała tolerancja dla odmiennych kultur i tradycji kilku narodowości zamieszkujących jej obszar. Polacy mogli jawnie troszczyć się o polskie dziedzictwo kulturowe, zabytki historyczne, własną tradycję. Muzeom dworskim przyznano przywileje oraz dofinansowania ze skarbu państwa<sup>222</sup>, chociaż ogólnie ochrona zabytków na terenie zaboru austriackiego nie była wspierana finansowo przez monarchię<sup>223</sup>. Znaczącą rolę w propagowaniu konieczności ochrony zabytków odegrał Paweł Popiel, krakowski prawnik, od 1856 roku pełniący funkcję pierwszego polskiego konserwatora zabytków<sup>224</sup>. W 1888 roku w Krakowie odbył się zjazd konserwatorski, na którym powołano dwa organy ochrony zabytków: Grono Konserwatorów w Galicji Wschodniej (z siedzibą we Lwowie) oraz Grono Konserwatorów w Galicji Zachodniej (z siedzibą w Krakowie)<sup>225</sup>, zaś w 1914 roku powołany został Krajowy Urząd Konserwatorski z siedzibą w Krakowie<sup>226</sup>. Cechą charakterystyczną w działalności konserwatorów zabytków stanowiło uwzględnianie opinii miejscowych środowisk w zakresie podejmowanych działań ochronnych. Ta forma podejmowania decyzji konserwatorskich, po konsultacjach społecznych, w 1918 roku została uregulowana jako zasada w pierwszym polskim systemie ochrony zabytków.

Początek XX wieku, oprócz silnych dążeń niepodległościowych, zaznaczył się postrzeganiem zabytków nie tylko jako dziedzictwa przeszłości, ale przede wszystkim jako symbolu patriotyzmu, wyzwającego poczucie tożsamości narodowej i ofiarności całego społeczeństwa. Nie do przecenienia była działalność ówczesnych towarzystw nauk, a zwłaszcza warszawskiego Towarzystwa Opieki nad Zabytkami Przeszłości, krakowskiego Towarzystwa Miłośników Zabytków oraz lwowskiego Towarzystwa

---

<sup>220</sup> F. Midura, *Spoleczna opieka nad zabytkami na ziemiach polskich do roku 1918*, Warszawa 2004, s. 253.

<sup>221</sup> D. Ziarkowski, *Inwentaryzacja zabytków Królestwa Polskiego a system ochrony dziedzictwa kulturowego w Rosji w pierwszej połowie XIX w.*, [w:] *Sztuka Europy Wschodniej, t. 1, Polska-Rosja : Sztuka i Historia*, Warszawa-Toruń 2013, s. 203.

<sup>222</sup> J. Pruszyński, *Ochrona zabytków...*, s. 63.

<sup>223</sup> B. Rymaszewski, *Polska ochrona...*, s. 22.

<sup>224</sup> J. Frycz, *Restauracja...*, s. 12.

<sup>225</sup> Por. W. Demetrykiewicz, *Opieka prawna w Austrii dla zabytków sztuki i pomników historycznych, ze szczególnym uwzględnieniem stosunków galicyjskich*, Kraków 1885, s. 18.

<sup>226</sup> J. Remer, *Trzydziestolecie konserwatorstwa polskiego*, „Ochrona Zabytków” 1948, z. 2, s. 37.

Miłośników Przeszłości, których celem było wzmacnianie patriotyzmu przez troskę o polskie zabytki i kulturę.

Jak twierdzi Daniel Janicki, przed II wojną światową nikt w Polsce nie dbał o stare cmentarze, zaś zachowane materiały źródłowe skupiają się głównie na wzmiankach o zasłużonych dla kraju osobach pochowanych na konkretnych nekropoliach<sup>227</sup>. Jako dowód swej tezy Autor wskazuje na słynne publikacje Kazimierza Władysława Wójcickiego<sup>228</sup> oraz Stanisława Szenica<sup>229</sup>, które stanowią głównie źródło informacji o życiorysach osób pochowanych na Cmentarzu Powązkowskim. Co prawda trudno w literaturze przedmiotu doszukać się opracowań poświęconych *stricte* zabytkowym cmentarzom i ich prawnej ochronie na przełomie XIX i XX wieku, jednak zachowały się liczne materiały źródłowe poświadczające, że cmentarze stanowiły obiekty troski jeszcze w XIX wieku, kiedy to podejmowano liczne próby spisywania polskich grobów rozproszonych poza granicami kraju<sup>230</sup>.

Za pierwszy polski akt prawodawczy, mający za zadanie ochronę narodowego dziedzictwa kultury, należy uznać Dekret Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego z dnia 31 października 1918 roku o opiece nad zabytkami sztuki i kultury. Był to doniosły moment w historii Polski, gdy dwa tygodnie przed odzyskaniem niepodległości, funkcjonujący od zaledwie roku najwyższy organ odradzającego się państwa polskiego, wydał dekret w celu ochrony narodowej kultury i sztuki oraz materialnego dziedzictwa jakim są zabytki. W tak trudnych, burzliwych warunkach politycznych Rada Regencyjna dostrzegła potrzebę objęcia pilną ochroną prawną kulturowego dorobku narodu polskiego. Dekret stanowił więc podkreślenie wybitnego znaczenia zabytków jako spoiwa podtrzymującego tożsamość narodową Polaków w trudnych czasach zaborów, a także dostrzeżenie zagrożeń dla dziedzictwa kulturowego wynikających z jego niszczenia i zubożenia<sup>231</sup>. Jak słusznie zauważył Jan Pruszyński, „liczne sformułowania

---

<sup>227</sup> D. Janicki, *Cmentarze...*, s. 19.

<sup>228</sup> Zob. K.W. Wójcicki, *Cmentarz Powązkowski pod Warszawą*, Warszawa 1855.

<sup>229</sup> Zob. S. Szenic, *Cmentarz Powązkowski*, Warszawa 1979.

<sup>230</sup> Elita narodu wyczulona na podtrzymywanie pamięci i tradycji nieistniejącego już wówczas państwa polskiego objęła opieką zwłaszcza nekropolie, groby i martyrologiczne pamiątki. Przykładowo Eustachy Anastazy Marylski w połowie XIX wieku podjął się próby zebrania wiadomości o wszystkich polskich grobach w Niemczech, Francji, Szwajcarii i Włoszech, a wybitny pisarz Józef Ignacy Kraszewski odnotował wszystkie napotkane pomniki grobowe we Włoszech; zob. A. Mazurek, *Administracyjnoprawna ochrona...*, s. 180; K. Grodziska, *O niełatwej sztuce...*, s. 332.

<sup>231</sup> K. Zeidler, M. Marcinkowska, *Wstęp [w:] Dekret Rady Regencyjnej z 1918 roku o opiece nad zabytkami sztuki i kultury z komentarzem, czyli eseje o prawie ochrony dziedzictwa kultury*, red. K. Zeidler, Gdańsk 2017, s. 9-10.



pierwszego polskiego prawa ochrony zabytków wyprzedzają rozwiązania przyjęte za granicą i zachowują aktualność po dziś dzień”<sup>232</sup>.

Początkowo Dekret Rady Regencyjnej nie obejmował zasięgiem całego kraju. Jego stopniowe wdrażanie na przestrzeni kilku lat związane było ze stopniowym scalaniem polskiej administracji państwowej<sup>233</sup> po odzyskaniu niepodległości. Dekret nie tylko sankcjonował społeczną opiekę nad zabytkami, ale jednocześnie określił odpowiedzialność i kompetencje organów administracji państwowej w zakresie sprawowania ochrony nad zabytkami<sup>234</sup>.

Normą wyrażoną w art. 2 i art. 3 Dekretu kwestie opieki nad zabytkami powierzono Ministrowi Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, zaś czynności związane z opieką – konserwatorom zabytków sztuki i kultury, mianowanym przez tegoż ministra. W Dekrecie rozrózniono i wyszczególniono trzy kategorie zabytków: zabytki nieruchome, zabytki ruchome oraz wykopaliska i znaleziska. Artykuł 12 w punkcie pierwszym stanowił, że zabytkami nieruchomymi uznaje się m.in. kurhany, mogiły, usypiska, cmentarzyska, w punkcie drugim wymieniał także nagrobki i kapliczki, zaś w punkcie szóstym – aleje cmentarne.

W Dekrecie Rady Regencyjnej zawarto rozwiązania, które do dzisiaj uważane są za nowoczesne i z niewielkimi modyfikacjami zostały zawarte w obowiązującej aktualnie ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>235</sup>. Na podkreślenie zasługuje drugie zdanie art. 1 Dekretu, stanowiące, że: „Należące do Państwa Polskiego lub jego obywateli [...] zabytki sztuki i kultury, znajdujące się zagranicą, mogą być przedmiotem szczególnych środków ochrony ze strony władzy państwowej polskiej oraz umów międzynarodowych”. Dla wykonania postanowień Dekretu wydano: rozporządzenie Ministra Sztuki i Kultury z dnia 5 kwietnia 1919 roku w przedmiocie organizacji urzędów

---

<sup>232</sup> J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski : jego straty i ochrona prawna, t. 1, Kraków 2001*, s. 342.

<sup>233</sup> B. Rymaszewski, *Polska ochrona...*, s. 37.

<sup>234</sup> Tamże, s. 39.

<sup>235</sup> Dekret wprowadził prawne instrumenty i formy ochrony, m.in. wywłaszczenie lub ograniczenie użytkowania zabytku, jeśli zajdzie niebezpieczeństwo zniszczenia lub uszkodzenia zabytku, zakaz wywozu za granicę zabytków ruchomych (art. 26), obowiązek udostępniania zabytku do prac badawczych (art. 6 i art. 8), konieczność uzyskania zgody konserwatora zabytków na wyburzenie zabytkowej nieruchomości (art. 13), konieczność uzgadniania z konserwatorem zabytków wszelkich planowanych robót przy zabytku (art. 14, art. 20, art. 21). Ponadto Dekret zobowiązał właścicieli zabytków do czynnej opieki i zabezpieczania zabytku przed zniszczeniem (art. 15), a także zobowiązał rząd do pomocy właścicielowi zabytku przy jego utrzymaniu, gdy zaistnieją wyjątkowe okoliczności (art. 16).

konserwatorskich<sup>236</sup>; rozporządzenie Ministra Sztuki i Kultury z dnia 5 kwietnia 1919 roku w przedmiocie wpisywania zabytków do inwentarza<sup>237</sup>; rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 17 maja 1924 roku o utworzeniu okręgowych komisji konserwatorskich<sup>238</sup>; rozporządzenie Ministra Sztuki i Kultury z dnia 24 stycznia 1920 roku o podziale obszaru byłego zaboru rosyjskiego na okręgi konserwatorskie<sup>239</sup>.

Zgodnie z wydanym dnia 6 marca 1928 roku rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o opiece nad zabytkami<sup>240</sup> modyfikacji uległa definicja zabytku, a także uzupełniono brzmienie niektórych regulacji Dekretu Rady Regencyjnej. Na mocy art. 4 rozporządzenia utworzono funkcjonujący do dnia dzisiejszego rejestr zabytków. Obecna struktura i organizacja organów ochrony zabytków także odpowiadają zasadniczo regulacjom działu drugiego tego rozporządzenia.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 września 1932 roku o sposobie chronienia przedmiotów zabytkowych, będących własnością państwa<sup>241</sup> nałożyło na wszystkich państwowych użytkowników obowiązek zawiadomienia konserwatorów o fakcie posiadania lub użytkowania zabytkowego przedmiotu, aby mogli dokonać wpisu do rejestru zabytków. Przepisy tego rozporządzenia nakazywały także właścicielom należyte utrzymanie zabytków oraz ubieganie się o zgodę konserwatora na przeprowadzanie wszelkich prac wpływających na stan zachowania zabytku<sup>242</sup>.

W kolejnych latach, a więc w czasie trwania drugiej wojny światowej, ochrona zabytków była kontynuowana, ale niewystarczająca. Niemcy swoje działania opierali na słowach niemieckiego ministra propagandy Josepha Goebbelsa: „Odbierzcie narodowi jego kulturę, a przestanie istnieć jako naród”<sup>243</sup>. Ostatnie chwile wojny były jednocześnie najsilniejszym procesem zagłady polskiego dziedzictwa kulturowego ze strony Niemców. Odmienną politykę wobec polskich zabytków stosował Związek Radziecki.

---

<sup>236</sup> M.P. z 1919 r. Nr 81.

<sup>237</sup> M.P. z 1919 r. Nr 81.

<sup>238</sup> M.P. z 1924 r. Nr 135.

<sup>239</sup> Dz. U. z 1920 r. Nr 7, poz. 48.

<sup>240</sup> Dz. U. z 1928 r. Nr 29, poz. 265, ze zm.

<sup>241</sup> Dz. U. z 1932 r. Nr 89, poz. 750.

<sup>242</sup> J. Pruszyński, *Ochrona zabytków...*, s. 87.

<sup>243</sup> J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury – europejskie, narodowe czy własne?*, „Ochrona Zabytków” 1999, nr 4, s. 406.

Działania wojenne i okupacyjne ZSRR rozgrywało na innych płaszczyznach, bez bezpośredniego niszczenia polskiego dziedzictwa kulturowego<sup>244</sup>.

W lipcu 1944 roku powołany został Resort Kultury i Sztuki, przemianowany w grudniu tegoż roku na Ministerstwo Kultury i Sztuki. Jednym z czterech utworzonych wydziałów ministerstwa był Wydział Ochrony Zabytków, kierowany przez Głównego Konserwatora Zabytków. Do zadań wydziału należało prowadzenie inwentaryzacji zabytków, prac konserwatorskich oraz nadzór nad terenowymi urzędami konserwatorskimi.

Rozporządzeniem Kierownika Resortu Kultury i Sztuki i Kierownika Resortu Administracji Publicznej<sup>245</sup> w 1944 roku utworzono referaty muzeów i ochrony zabytków, funkcjonujące w wydziałach kultury i sztuki urzędów wojewódzkich. Pierwszym polskim aktem prawnym dotyczącym wprowadzenia rejestracji całości zasobu zabytków był wydany przez Ministra Kultury i Sztuki w dniu 20 czerwca 1952 roku okólnik, który określił sposób i zakres prowadzenia rejestru zabytków wraz ze wskazaniem na konserwatorów jako organ prowadzący rejestr. Zarządzeniem Ministra Kultury i Sztuki utworzona została Rada konserwatorska<sup>246</sup> w celu opracowania podstawowych zasad ochrony zabytków. Podczas pierwszego posiedzenia Rady w dniu 25 lutego 1953 roku przygotowano koncepcję ochrony zabytków oraz wytyczne pracy dla służb konserwatorskich. Był to dokument przełomowy w regulacji nowych kwestii ochronnych, uwzględniający ówczesną sytuację polityczną i braki kadrowe służb konserwatorskich<sup>247</sup>.

Ustawa z dnia 15 lutego 1962 roku o ochronie dóbr kultury<sup>248</sup> zapoczątkowała rewolucyjne zmiany w polskim systemie ochrony zabytków. Nowością było użycie terminu „dobra kultury” w miejsce wcześniej obowiązujących regulacji, wskazujących wprost na zabytki. W ustawie dokonano bowiem rozróżnienia na zabytki, jako obiekty podlegające wprost ochronie prawnej oraz dobra kultury, czyli składniki materialne

---

<sup>244</sup> Por. B. Rymaszewski, *Polska ochrona...*, s. 97-99.

<sup>245</sup> Rozporządzenie Kierownika Resortu Kultury i Sztuki wydane w porozumieniu z Kierownikiem Resortu Administracji Publicznej z dnia 5 października 1944 r. o utworzeniu organów kultury i sztuki przy urzędach wojewódzkich i starostwach powiatowych (Dz. U. z 1944 r. Nr 7, poz. 37).

<sup>246</sup> Zarządzenie nr 6 Ministra Kultury i Sztuki z dnia 15 stycznia 1953 r., nie zostało opublikowane.

<sup>247</sup> Por. J. Pruszyński, *Ochrona zabytków...*, s. 185.

<sup>248</sup> Dz. U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150.

i niematerialne dziedzictwa narodowego, których wartość zabytkowa jest oczywista i niezależna od prawnego uznania jako zabytek<sup>249</sup>.

Zgodnie z brzmieniem ustawy o ochronie dóbr kultury wpis do rejestru zabytków nieruchomości nadal był jedną z form ochrony zabytków. Ustawa wymieniała obiekty, jakie mogą zostać wpisane do rejestru i już w pierwszym punkcie wskazywała na ochronę cmentarzy: „Art. 5. Pod względem rzeczowym przedmiotem ochrony mogą być w szczególności: 1) [...], cmentarze [...]”. Ponadto ustawa w art. 13 ust. 1 powierzyła prowadzenie rejestru wojewódzkim konserwatorom zabytków. Sama decyzja odnośnie uznania przedmiotu za zabytek miała być podejmowana w oparciu o istnienie przesłanek świadczących o jego wartości historycznej, artystycznej lub naukowej. Wpis do rejestru zabytków pociągał za sobą skutki prawne w stosunku do właścicieli zabytków, zobowiązując ich do troski o stan zachowania zabytku poprzez zabezpieczanie przed zniszczeniem, uzyskiwanie zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków na planowane prace restauratorskie, a także użyczenie zabytku ruchomego w celach wystawienniczych oraz udostępnianie do badań naukowych<sup>250</sup>.

W zakresie ochrony dóbr kultury przywołana ustawa w art. 10 nadała Ministrowi Kultury i Sztuki uprawnienia do: wydawania rozporządzeń ustanawiających lub likwidujących organizacje ochrony zabytków; zatwierdzania statutu i zakresu kompetencji organizacji ochrony zabytków; określania zasad współdziałania z innymi organami w zakresie ochrony dóbr kultury i działań konserwatorskich. Wykonywanie kompetencji Ministra Kultury i Sztuki powierzono Zarządowi Muzeów i Ochrony Zabytków, przekształconemu w 1988 roku w Departament Ochrony Dóbr Kultury Muzeów i Plastyki<sup>251</sup>.

Działania w dziedzinie ochrony zabytków wspierane były przez organy doradcze i opiniodawcze, takie jak: Narodową Radę Kultury, utworzoną ustawą z dnia 4 maja 1982 roku<sup>252</sup> i działającą przy Prezesie Rady Ministrów; Radę Ochrony Zabytków, powołaną zarządzeniem nr 13 Ministra Kultury i Sztuki z dnia 6 lutego 1973 roku<sup>253</sup>, pierwotnie jako Radę Ochrony Dóbr Kultury – organ doradczy przy Ministrze Kultury i Sztuki;

---

<sup>249</sup> Por. B. Rymaszewski, *Polska ochrona ...*, s. 137.

<sup>250</sup> Art. 25 i art. 27 ustawy z 1962 r. o ochronie dóbr kultury.

<sup>251</sup> J. Pruszyński, *Ochrona zabytków ...*, s. 238-239.

<sup>252</sup> Dz. U. z 1982 r. Nr 14, poz. 111.

<sup>253</sup> Dz. Urz. MKiS nr 2, poz. 17.

Komisję Konserwatorską, utworzoną zarządzeniem nr 142 Ministra Kultury i Sztuki z dnia 30 października 1963 roku jako organ kolegialny Zarządu Muzeów i Ochrony Zabytków, działającą przy Departamencie Ochrony Dóbr Kultury Muzeów i Plastyki; Rady ochrony dóbr kultury stanowiące organy doradcze wojewódzkich konserwatorów zabytków<sup>254</sup>. W tym miejscu zasadne jest też wyraźne podkreślenie, że kwestie ochrony zabytkowych cmentarzy nie były regulowane w poszczególnych Konstytucjach.

Ważną rolę odgrywały wówczas także społeczne inicjatywy ochrony zabytków, przede wszystkim działalność Społecznego Funduszu Odbudowy Stolicy, Narodowego Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa, Komisji Opieki nad Zabytkami Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego oraz powołanego w 1974 roku Towarzystwa Opieki nad Zabytkami<sup>255</sup>. Działalność społecznych organizacji stanowiła odpowiedź na art. 70 ust. 2 ustawy o ochronie dóbr kultury powołujący społecznych opiekunów zabytków „jako wyraz troski społeczeństwa o pamiętki przeszłości”.

Odrębnie należy scharakteryzować genezę prawnego uregulowania ochrony i opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi. Grobownictwo wojenne<sup>256</sup> od zawsze miało szczególną pozycję wśród zagadnień związanych z organizacją i ochroną cmentarzy, co wynikało zapewne z masowości i tragizmu okoliczności nagłej śmierci poległych. Zmarłych w wyniku działań wojennych przez wieki grzebano w liczących nawet kilkaset ciał zbiorowych nieoznakowanych mogiłach na polach bitew albo zostawiano bez pochówku na miejscu śmierci. Postępujący rozwój prawa międzynarodowego i standardów sanitarnych, w konsekwencji których w XIX wieku wprowadzono pierwsze regulacje na rzecz zapewnienia poległym godnego miejsca spoczynku i upamiętnienia. Konwencja genewska z dnia 22 sierpnia 1864 roku jako pierwszy akt prawny zawierała regulacje dotyczące zwłok ofiar konfliktów zbrojnych. Podobne postanowienia zawarto w konwencji genewskiej z dnia 6 lipca 1906 roku<sup>257</sup>, gdzie w art. 4 nakazano każdej stronie przesyłanie właściwym władzom państw lub

---

<sup>254</sup> Na szczeblu wojewódzkim Rady Ochrony Dóbr Kultury powoływane były na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy o ochronie dóbr kultury.

<sup>255</sup> Towarzystwo Opieki nad Zabytkami zostało powołane decyzją Prezydenta miasta stołecznego Warszawy z dnia 17 stycznia 1974 r., nr SW. III-900/23/73, jako zawiązanie i kontynuacja działającego w latach 1906-1944 Towarzystwa Opieki nad Zabytkami Przeszłości.

<sup>256</sup> Terminu „grobownictwo wojenne” zaczęto używać w okresie międzywojennym, jako odnoszącego się do wszelkich zagadnień związanych z ochroną i opieką nad grobami i cmentarzami wojennymi.

<sup>257</sup> Polski tekst urzędowy konwencji opublikowano zarządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 26 stycznia 1927 r. w sprawie opublikowania Międzynarodowej Konwencji Genewskiej z dnia 6 lipca 1906 r. o polepszeniu losu rannych i chorych w armjach czynnych (Dz. U. z 1927 r., Nr 28, poz. 225).

armiom oznak albo dowodów legitymacyjnych poległych, a także znalezionych przy nich przedmiotów osobistego użytku czy listów. Polska przystąpiła do konwencji z 1906 roku na mocy ustawy z dnia 23 lipca 1926 roku o zatwierdzeniu zgłoszonego przez rząd Polski w dniu 28 czerwca 1919 roku przystąpienia Rzeczypospolitej do międzynarodowej konwencji o polepszeniu losu chorych i rannych w armjach czynnych, podpisanej w Genewie dnia 6 lipca 1906 roku<sup>258</sup>. Konwencja genewska z dnia 27 lipca 1929 roku o polepszeniu losów rannych i chorych<sup>259</sup> rozszerzyła postanowienia wcześniejszych konwencji o konieczność ustanowienia przez strony zarządu grobów w celu gromadzenia informacji umożliwiających późniejszą ekshumację i planowe rozmieszczenie grobów. Konwencja nakazywała ponadto, aby strony po ustaniu działań wojennych przekazywały sobie spisy zabitych oraz spisy grobów. Należyte oznaczanie i utrzymanie grobów wojennych nakazywała również w art. 76 konwencja genewska o jeńcach wojennych z dnia 27 lipca 1929 roku<sup>260</sup>.

Cmentarze wojenne zakładano w miejscach większych bitew. Ciała poległych chowano na polach uprawnych, na obrzeżach miast i wsi. Wystrój cmentarzy regulowały specjalne instrukcje i odgórne nakazy. Przede wszystkim nagrobki miały mieć skromny charakter i być jednakowe dla żołnierzy obu walczących stron, zaś materiał do ich budowy miał być pozyskiwany z lokalnych surowców<sup>261</sup>. Wysokimi walorami estetycznymi odznaczały się zwłaszcza cmentarze wojenne zakładane na terenie Galicji<sup>262</sup>.

Do opieki nad cmentarzami wojennymi podchodzono z najwyższym szacunkiem. Już w 1915 roku na ziemiach dawnego Królestwa Polskiego będących pod okupacją wojsk austro-węgierskich i niemieckich rozpoczęto pierwsze prace polegające na

---

<sup>258</sup> Dz. U. z 1926 r. Nr 83, poz. 462.

<sup>259</sup> W Polsce ratyfikowana ustawą z dnia 28 stycznia 1932 r. w sprawie ratyfikacji konwencji o polepszeniu losu rannych i chorych w armjach czynnych, podpisanej w Genewie dnia 27 lipca 1929 r. (Dz. U. z 1929 r. Nr 24, poz. 179)

<sup>260</sup> Konwencja dotycząca traktowania jeńców wojennych, podpisana w Genewie dnia 27 lipca 1929 r. (Dz. U. z 1929 r. Nr 103, poz. 866). W Polsce ratyfikowana ustawą z dnia 18 lipca 1932 r. w sprawie ratyfikacji konwencji, dotyczącej traktowania jeńców wojennych, podpisanej w Genewie dnia 27 lipca 1929 r. (Dz. U. z 1932 r. Nr 103, poz. 866).

<sup>261</sup> R. Frodyma, *Galicyskie cmentarze wojenne : przewodnik, t. 1, Beskid Niski i Pogórze*, Warszawa-Pruszków 1995, s. 18-19.

<sup>262</sup> Zob. np. R. Broch, H. Hauptmann, *Zachodniogalicyskie groby bohaterów z lat wojny światowej 1914-1915*, przekł. H. Sznytka, oprac. J. P. Drogomir, Tarnów 1996; A. Partridge, *Otwórzcie bramy pamięci. Cmentarze wojenne z lat 1914-1918 w Małopolsce*, Kraków 2005; J. Schubert, *Działalność Inspekcji Grobów Wojennych w latach 1915 – 1918 (przy K.u.K. Armeekorpus – Kommando Przemysł)*, „Czasopismo Techniczne” 2003, z. 3A.

ewidencjonowaniu i porządkowaniu mogił wojennych. Jak pisał Paweł Pencakowski, „Każde ciało miało być pogrzebane, a wcześniej, o ile możliwe, zidentyfikowane. Każdy poległy traktowany miał być jak bohater, przysługiwało mu więc prawo do pomnika i wiecznej pamięci, bez różnicowania żołnierzy własnej, sojuszniczej czy przeciwnej armii. Cmentarze wojenne miały wyrażać wdzięczność, jaką winne były narody poległym obrońcom, oraz szacunek dla każdej ofiary wojny, każdego kto padł wierny przysiędze”<sup>263</sup>. Pierwsze uregulowanie prawne dotyczące grobów wojennych miało miejsce w 1915 roku. Wtedy to Minister Wojny – Wydział Kwatermistrzostwa wydał pismo, w którym zamieszczono nakaz zabezpieczenia mogił „zarówno rodaków, jak i wrogów, zarówno w kraju, jak i na obszarach okupowanych, w stanie nienaruszonym, tak, by w późniejszym czasie, po uregulowaniu spraw własności zapewnić trwałą, godną opiekę we wszelkiej możliwej formie, a także zakaz naruszania istniejących grobów, a zwłaszcza wyjmowania pojedynczych zwłok z grobów masowych”<sup>264</sup>. W 1917 roku władze pruskie rozpoczęły akcje porządkowania i urządzania cmentarzy wojennych, tworząc w tym celu Prowincjonalny Urząd Doradczy do Spraw Upamiętnienia Wojen w Królewcu. Efektem prac Urzędu było opracowanie projektu cmentarzy, pomników, wzorów krzyży i innych elementów. Jako aneks do tej publikacji dołączono wydaną w sierpniu 1918 roku „Instrukcję Nadprezydenta Prowincji Prus Wschodnich dotyczącą zakładania cmentarzy wojennych”<sup>265</sup>.

Po odzyskaniu niepodległości państwo polskie odziedziczyło prawny i faktyczny stan grobownictwa wojennego ustanowiony przez zaborców<sup>266</sup>. Poważne problemy generowały znajdujące się na terytorium Polski liczne nieewidencjonowane oraz pozostawione bez opieki pojedyncze i zbiorowe mogiły wojenne. Oczywiście nie wszyscy uważali za niezbędne objęcie opieką grobów poległych okupantów czy agresorów<sup>267</sup>, a niechęć ta powiązana była z wciąż żywą pamięcią o okrucieństwie żołnierzy obcych armii<sup>268</sup>. Po zmianie granic państwowych cmentarze wojenne agresorów często pozostawiane były bez opieki, zarastały trawą i chwastami. Takie

---

<sup>263</sup> P. Pencakowski, *Zapomniane pomniki niczych bohaterów*, [w:] *Wobec Thanatosa. Galicyjskie cmentarze wojenne z lat 1914-1918*, Kraków 1996, s. 8.

<sup>264</sup> J. Schubert, *Śłużby grobownicze armii austro-węgierskiej, niemieckiej i rosyjskiej w czasie I wojny światowej (1915-1918)*, „Architektura, Czasopismo Techniczne” 2011, t. 108, z. 16, s. 212.

<sup>265</sup> Zob. W. Knercer, *Cmentarze wojenne z okresu I wojny światowej w województwie olsztyńskim, Seria: Karalogi problemowe zabytkowych cmentarzy w Polsce, t. 1, Cmentarze I wojny światowej*, Warszawa 1995.

<sup>266</sup> Zob. J. Schubert, *Śłużby grobownicze ...*, s. 201-223.

<sup>267</sup> A. Michałowski, *Ochrona cmentarzy...*, s. 7.

<sup>268</sup> A. Ossowski, P. Brzeziński, *Prawo do pochówku*, „Odkrywcą” 2005, nr 3, s. 31-33.

działania pozostawały jednak w sprzeczności ze zwyczajowym kultem zmarłych, przejawiającym się również w poszanowaniu miejsc pochówku zmarłych niezależnie od ich przynależności narodowej. Dlatego niemal natychmiast po odzyskaniu niepodległości rozpoczęto dyskusje o zorganizowaniu systemowej opieki nad grobami wojennymi.

Wraz z ratyfikowaniem traktatu wersalskiego w 1919 roku państwo polskie zobowiązało się do poszanowania i utrzymywania grobów żołnierzy i marynarzy pozostałych sygnatariuszy traktatu pochowanym na jego terytorium<sup>269</sup>. Szczególnie istotny w tym zakresie był art. 225 tego traktatu, nakazujący powszechne uznanie komisji wyznaczonej przez którykolwiek z rządów sprzymierzonych i stowarzyszonych do stwierdzenia tożsamości, spisywania, utrzymywania i wznoszenia odpowiednich pomników na grobach żołnierzy i marynarzy oraz ułatwienia przeniesień szczątków do ich krajów ojczystych. Analogiczny przepis został zawarty w art. 171 traktatu z Saint-Germain-en-Laye ratyfikowany przez Polskę w 1924 roku<sup>270</sup>. Do poszanowania i odpowiedniego utrzymywania grobów jeńców wojennych, zmarłych w niewoli, żołnierzy, oficerów i innych wojskowych poległych na polach bitew, a także grobów jeńców cywilnych, zakładników, osób internowanych, wygnańców, uchodźców i emigrantów zobowiązali się także sygnatariusze traktatu ryskiego<sup>271</sup>.

W dniu 20 sierpnia 1919 roku odbyła się konferencja, mająca na celu opracowanie systemu opieki nad grobami wojennymi, która zaowocowała utworzeniem przy każdym wojskowym okręgu generalnym Urzędu Opieki nad Grobami Wojskowymi. Utworzone urzędy miały m.in. zajmować się dokładną ewidencją cmentarzy i grobów wojennych, zakładać katastry dla takich grobów, informować opinię publiczną o sprawach grobów wojennych, propagować ideę opieki nad grobami wojennymi, a także zajmować się sprawami ekshumacji i przewozu zwłok poległych oraz kontrolować prace budowlane na

---

<sup>269</sup> Ustawa z dnia 31 lipca 1919 r. o ratyfikacji traktatu pokoju (Dz. U. z 1920 r. Nr 35, poz. 199). Traktat pokoju między mocarstwami sprzymierzonymi i skojarzonymi i Niemcami, podpisany w Wersalu dnia 28 czerwca 1919 r. (Dz. U. z 1920 r., Nr 35, poz. 200).

<sup>270</sup> Traktat pokoju pomiędzy Mocarstwami Sprzymierzonymi i Stowarzyszonymi z jednej strony a Austrią z drugiej, protokół o warunkach wykonania pewnych postanowień tego Traktatu, deklaracja, dotycząca szkód wskutek zatopienia okrętów i ładunków przez austriackie siły morskie podczas działań wojennych, protokół podpisania, porozumienie pomiędzy Mocarstwami Sprzymierzonymi i Stowarzyszonymi w sprawie udziału w wydatkach, związanych z oswobodzeniem terytorjów byłej Monarchji austriacko-węgierskiej, porozumienie pomiędzy Mocarstwami Sprzymierzonymi i Stowarzyszonymi w sprawie rozrachunku odszkodowań, o ile to dotyczy Włoch, podpisane w St.-Germain-en-Laye dnia 10 września 1919 r. (Dz. U. z 1925 r. Nr 17, poz. 114).

<sup>271</sup> Pkt 3 art. IX traktatu pokoju między Polską a Rosją i Ukrainą podpisanego w Rydze dnia 18 marca 1921 r. (Dz. U. z 1920 r., nr 49, poz. 300).



cmentarzach wojennych<sup>272</sup>. W 1920 roku zobowiązano Biuro Informacyjne Czerwonego Krzyża do udzielania informacji o poległych oficerach, urzędnikach i żołnierzach wojsk polskich, w tym danych o miejscu ich pochówku<sup>273</sup>. W maju 1921 roku do przekazywania danych do Biura Informacyjnego Czerwonego Krzyża zobowiązano również Sekcję Wyznań Niekatolickich i Opieki nad Grobami Wojennymi<sup>274</sup>. W tym samym czasie nakazano pozafrontowym księżom kapelanom, aby raz w miesiącu przekazywali urzędowi opieki nad grobami wojennymi wykaz grobów wojskowych z miejscowości, w których przebywali<sup>275</sup>.

Po zakończeniu działań wojennych przystąpiono do uporządkowania najświeższych grobów i cmentarzy. W tym celu w 1921 roku polecono, aby dowódcy okręgów generalnych w Warszawie, Lublinie i Lwowie utworzyli grabarskie kolumny robocze<sup>276</sup>, zadaniem których było wyszukiwanie i porządkowanie grobów znajdujących się na terenach poszczególnych starostw. Jednocześnie na tych obszarach sporządzano dokładne ewidencje wszystkich mogił i cmentarzy wojennych<sup>277</sup>.

Rozporządzeniem dowódców Administracji Armii Ministerstwa Spraw Wojskowych z dnia 20 listopada 1922 roku wszelkie agendy Głównego Urzędu Opieki nad Grobami Wojennymi przy Ministerstwie Spraw Wojskowych wraz z jego budżetem przeniesiono na Ministerstwo Robót Publicznych<sup>278</sup>. W konsekwencji tych zmian urzędy opieki nad grobami wojennymi zostały przekształcone w referaty grobownictwa wojennego oraz włączone w strukturę okręgowych dyrekcji robót publicznych przy urzędach wojewódzkich, przenosząc tym samym zadanie sprawowania opieki na administrację cywilną. Z dniem 1 czerwca 1923 roku centralnemu organowi służby duszpasterskiej – Kurii Biskupiej, przekazano zarząd nad istniejącymi cmentarzami

---

<sup>272</sup> B.K. Truszkowski, *Z prac nad prawnym uregulowaniem ochrony i opieki nad grobami wojennymi w II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2020, z. 2, s. 244.

<sup>273</sup> Zakres działania Biura Informacyjnego Czerwonego Krzyża i stosunek tegoż do wojska, D.M.O.I. Nr 5166 Org. (Dz. Rozk. 1920 Nr 5).

<sup>274</sup> Zakres działania Biura Informacyjnego Czerwonego Krzyża i jego stosunek do Wojska, O.I.Szt. 3596 Org. (Dz. Rozk. 1921 Nr 17).

<sup>275</sup> W wykazie należało umieścić imię i nazwisko poległego, szarżę, pułk, datę śmierci i pogrzebu, miejscowość położenia cmentarza, określić charakter cmentarza, podać opis miejsca założenia grobu lub cmentarza oraz numer grobu; Nadsyłanie wykazów grobów wojskowych przez kapelanów do U.O. nad G.W. przy D.O.G., B.P.I. 1058/20 (Dz. Rozk. 1920 Nr 16).

<sup>276</sup> Utworzenie kolumn roboczych grabarskich, S.W.N.2007.S.W.N. (Dz. Rozk. 1921 Nr 7).

<sup>277</sup> B.K. Truszkowski, *Z prac...*, s. 246.

<sup>278</sup> Ekshumacja i przewóz żołnierzy W.P. – unieważnienie rozkazu, W.W.N.469 (Dz. Rozk. 1923 Nr 13).

garnizonowymi zlokalizowanymi w miejscowościach o większych skupieniach wojska<sup>279</sup>.

Mimo powyżej wskazanych działań, nadal brakowało aktu prawnego regulującego ochronę i opiekę grobownictwa wojennego w sposób jednolity na terenie całego kraju. W Ministerstwie Robót Publicznych rozpoczęto więc prace legislacyjne nad ustawą, która miałaby zastąpić przestarzałe i odmienne przepisy pozaborcze. Jeszcze w trakcie procedowania nad projektem ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, ministerstwo spraw wewnętrznych w marcu 1933 roku skierowało do wojewodów okólnik odnośnie wydania zarządzeń dyscyplinujących personel grobownictwa wojennego w zakresie należytego i dokładnego wypełniania obowiązków przy ekshumacjach<sup>280</sup>. Z kolei w okólniku wydanym w marcu 1939 roku dopracowano system inspekcji ze strony działu techniczno-budowlanego ministerstwa spraw wewnętrznych<sup>281</sup>.

W wyniku prac nad uregulowaniem prawnym ochrony grobownictwa wojennego, w dniu 12 maja 1932 roku przesłano do konsultacji Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego projekt ustawy o grobach i cmentarzach wojennych. Miesiąc później Minister Wyznań Religijnych poinformował o braku zastrzeżeń do przedłożonego projektu. Pierwsze czytanie projektu ustawy o grobach i cmentarzach wojennych odbyło się na 77. posiedzeniu Sejmu III kadencji w dniu 27 stycznia 1933 roku<sup>282</sup>, a następnie odesłano projekt do dalszych prac w Komisji Administracyjnej. Za przyjęciem projektu ustawy głosowała większość zarówno w drugim, jak i trzecim

---

<sup>279</sup> Ustanowienie cmentarzy garnizonowych, O. I. Szt. Gen. 6940. Org. (Dz. Rozk. 1293 Nr 22). Takie cmentarze garnizonowe zlokalizowane były w Warszawie (Powązki), Modlinie, Poznaniu, Krakowie, Łodzi, Lublinie, Toruniu, Grudziądzu, Brześciu nad Bugiem, Przemyślu, Kowlu, Dęblinie, Wilnie, Lwowie, Grodnie.

<sup>280</sup> Okólnik Nr 20 z dnia 7 marca 1933 r. (BZ. 3.9/1/2) w sprawie starannego wykonywania czynności przy ekshumacji zwłok żołnierzy, poległych w wojnie europejskiej i w wojnie Polski z Z.S.R.R. (Dz. Urz. MSW Nr 4). Wydanie okólnika wynikało z docierających do ministerstwa spraw wewnętrznych niepokojących zgłoszeń o pozostawionych na miejscach ekshumacji niepogrzebanych kościach żołnierzy i resztkach umundurowania wojskowego. W okólniku proszono, aby wszystkie wydobyte szczątki i przedmioty ponownie pochować w nowo wyznaczonych mogiłach. Roboty ekshumacyjne miały być prowadzone pod ścisłym nadzorem urzędu wojewódzkiego i zakończone protokołem podpisanym przez przedstawiciela tego urzędu, przedstawiciela policji państwowej, wójta lub sołtysa oraz lekarza powiatowego – jeśli był on obecny podczas ekshumacji.

<sup>281</sup> Okólnik Nr 12 z dnia 20 marca 1939 r. w sprawie ogólnych zasad inspekcji wojewódzkich w dziale służby technicznej Ministra Spraw Wewnętrznych, Nr BB 1-48-39 (Dz. Urz. MSW Nr 7). Okólnik wskazywał, że do inspekcji obiektów grobownictwa wojennego właściwi byli urzędnicy techniczni referatów budowlanych starostw powiatowych, a kontrola miała obejmować prowadzenie ewidencji, przeprowadzanie ekshumacje, utrzymanie grobów, komasację grobów, remonty grobów i cmentarzy, zarządzanie cmentarzy wojennych oraz budowę pomników wojennych.

<sup>282</sup> *Biblioteka Sejmowa, Parlamentaria polskie 1919-1997, Sejm 1919-1939, 3 kadencja 1930-1935, Stenogramy, Sprawozdanie Stenograficzne z 77 posiedzenia w dniu 27 lutego 1933 r., s. 12.*

czytaniu. Przez Senat została rozpatrzona na 51. posiedzeniu w dniu 14 marca 1933 roku<sup>283</sup>. Po analizie wszystkich postanowień ustawy Komisja stwierdziła, że pominięto w niej uregulowania odnoszące się do grobów uchodźców z 1915 roku. Jako uzasadnienie podniesiono, że art. IX traktatu ryskiego nakładał na obie strony obowiązek opieki nad grobami zakładników, jeńców cywilnych, osób internowanych, wygnańców, uchodźców i emigrantów. Zdaniem członków Komisji objęcie opieką grobów uchodźców miało w przyszłości pomóc w egzekwowaniu należytej opieki nad uchodźczymi grobami ze strony rosyjskiej, jednak ostatecznie stwierdzono, że taka regulacja jest zbyteczna<sup>284</sup>. Wobec głosowania większości zgromadzonych senatorów za przyjęciem ustawy bez wprowadzania poprawek, tym samym ustawa o grobach i cmentarzach wojennych została przyjęta i weszła w życie dnia 30 maja 1933 roku.

Wykonanie ustawy o grobach i cmentarzach wojennych powierzono ministrowi spraw wewnętrznych w porozumieniu z innymi ministrami w działach przez nich nadzorowanych<sup>285</sup>. Ustawa obowiązywać miała na terenie całego kraju, z wyjątkiem województwa śląskiego<sup>286</sup>. Następnie dekretem Prezydenta z dnia 19 listopada 1938 roku rozszerzono jej moc obowiązywania na zajęte ziemie Zaolzia<sup>287</sup>.

Równolegle wszystkie cmentarze z okresu pierwszej wojny światowej od 1932 roku zostały formalnie objęte ochroną konserwatora zabytków. Było to zgodne z założeniami traktatu wersalskiego i konwencji genewskiej z 1929 roku oraz u.g.c.w.

Okres drugiej wojny światowej pozostawił po sobie ogromne zniszczenia w całym zasobie zabytków oraz nowe groby i cmentarze. Ponadto dokonana w 1945 roku zmiana granic utrudniła troskę o zniszczone nekropolie. Wynikało to z faktu, że wielu Polaków utraciło kontakt z grobami bliskich, które pozostały poza granicami kraju, za to w granicach państwa polskiego pozostały groby i cmentarze, będące miejscami pochówku wrogich narodowości. Taki stan rzeczy nie sprzyjał podejmowaniu przez społeczeństwo działań związanych z opieką nad nekropoliami, co z kolei doprowadziło do zniszczenia i likwidacji wielu zabytkowych grobowców i całych cmentarzy.

---

<sup>283</sup> *Biblioteka Sejmowa, Parlamentaria polskie, Senat 1922-1938, 3 kadencja 1930-1935, Stenogramy, Sprawozdanie stenograficzne z 51 posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej dnia 14 marca 1933 r., s. 70.*

<sup>284</sup> B.K. Truskowski, *Z prac...*, s. 256.

<sup>285</sup> Art. 11 u.g.c.w.

<sup>286</sup> Art. 12 u.g.c.w.

<sup>287</sup> Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 listopada 1938 r. o rozciągnięciu mocy obowiązującej niektórych aktów ustawodawczych na odzyskane ziemie Śląska Cieszyńskiego (Dz. U. z 1938 r. Nr 90, poz. 612).

Znamienne jest, że przez ponad czterdzieści lat po zakończeniu tej wojny ochrona zabytkowych cmentarzy poprzedzona była dokonywaną przez władze polityczną oceną, skutkującą rozróżnieniem grobów na te, o które należy zadbać i upamiętnić, oraz groby okupantów, które nie zasługują na żadną ochronę<sup>288</sup>.

Istotnym wsparciem w zakresie opieki nad grobownictwem wojennym była powołana 2 lipca 1947 roku Rada Ochrony Pomników Męczeństwa<sup>289</sup>, która podlegała ówczesnemu Ministerstwu Kultury i Sztuki. Od dnia 28 stycznia 1988 roku Rada działała przy Prezesie Rady Ministrów pod nową nazwą „Rada Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa”<sup>290</sup>. Rada inicjowała i koordynowała działalność związaną z upamiętnianiem historycznych wydarzeń i miejsc oraz postaci w dziejach walk i męczeństwa Narodu Polskiego, zarówno w kraju jak i za granicą, a także bliskich narodowi polskiemu miejsc walk i męczeństwa innych narodów na terytorium Polski, w tym m.in. sprawowała opiekę nad miejscami walk i męczeństwa oraz dokonywała oceny stanu opieki nad cmentarzami i mogiłami wojennymi<sup>291</sup>. Na mocy ustawy z 29 kwietnia 2016 roku o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz niektórych innych ustaw<sup>292</sup> Rada została zlikwidowana, zaś jej zadania przejął IPN.

## 1.6. Wnioski

Ochrona zasobu dziedzictwa kulturowego zbudowana jest przede wszystkim na wartościach, jakich te dobra są świadectwem. Wśród szeregu wartości, których nośnikami są zabytkowe cmentarze, wskazać należy zwłaszcza na patriotyzm, pamięć historyczną czy sztukę artystyczną. Oprócz funkcji pochówku zmarłych, nekropole pełnią wiele innych ról, m.in. kulturową, pamięci, publiczną, poznania naukowego,

---

<sup>288</sup> Zob. B. Rymaszewski, *Polska ochrona...*, s. 170.

<sup>289</sup> Ustawa z dnia 2 lipca 1947 r. o utworzeniu Rady Ochrony Pomników Męczeństwa (Dz. U. z 1947 r. Nr 52, poz. 264).

<sup>290</sup> Rada Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa utworzona została ustawą z dnia 21 stycznia 1988 r. o Radzie Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa (Dz. U. z 1988 r. Nr 2, poz. 2, ze zm.).

<sup>291</sup> Do końca istnienia PRL Rada zajmowała się głównie opieką nad miejscami walk i męczeństwa Polaków w czasie II wojny światowej, a następnie rozszerzyła swoją działalność na miejsca pamięci, pochówki, cmentarze i inne polskie miejsca martyrologii pozostałe od czasów wojny znajdujące się za wschodnią granicą. Rada sprawowała opiekę nad cmentarzami oficerów polskich w Katyniu, Miednoje, Charkowie, Bykowni, jak również przyczyniła się do odbudowy Cmentarza Obrońców Lwowa i innych cmentarzy żołnierzy i powstańców polskich z walk i wojen XIX i XX w.

<sup>292</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 749.

turystyczną i rekreacyjną. Wszystkie wymienione funkcje zabytkowych cmentarzy, nadane im kulturowo i w kontekście społecznym, mają niezwykle istotne znaczenie. Jednak zabytkowe cmentarze to przede wszystkim miejsca rodzinnej pamięci o bliskich zmarłych, miejsca historii będące świadectwem kultury i martyrologii narodu, miejsca symbolicznego zetknięcia się ze śmiercią i przemijaniem, miejsca *sacrum* wynikającego z szacunku i czci należnych szczątkom zmarłych, miejsca obcowania ze sztuką w postaci bogactwa i różnorodności architektonicznej form nagrobnych<sup>293</sup>.

Zgodnie z przepisami u.o.z. cmentarze mogą być uznane za zabytkowe, jeśli wyróżniają się wartościami historycznymi, artystycznymi lub naukowymi. Jednak podstawową cechą wszystkich zabytków jest ich autentyczność, która niestety nie została wymieniona przez ustawodawcę jako warunek konieczny uznania danego obiektu za zabytkowy. Należy zaznaczyć, że w aktualnie obowiązującym porządku prawnym nie istnieją przepisy odnoszące się wprost do autentyczności zabytku, np. poprzez ścisłe wskazanie granicy procentowego udziału substancji pierwotnej w obiekcie, która musi pozostać niezmieniona od czasu powstania obiektu, by dany obiekt można było uważać za zabytek. Wobec tego należy postulować *de lege ferenda*, aby ochrona autentyczności zabytków została uregulowana w przepisach u.o.z. jako kluczowa cecha kwalifikująca obiekt do objęcia go ochroną prawną. Najdokładniej wykonana kopia nagrobka czy innego elementu nekropolii, z wykorzystaniem tych samych materiałów oraz tą samą techniką, powodująca powstanie obiektu nie do odróżnienia od oryginału, nie może być przecież uznana za zabytek<sup>294</sup>.

Należy również zauważyć, że definicja zabytku nieruchomego zawarta w art. 3 § 1 i 2 u.o.z. nie jest tożsama z rozumieniem pojęcia nieruchomości zawartym w art. 46 § 1 k.c. Ustawa o ochronie zabytków stanowi bowiem, że zabytkiem nieruchomym uznana może zostać cała nieruchomość, jej część składowa, a także zespół nieruchomości. Z kolei przywołany przepis k.c. definiuje nieruchomości jako: „[...] budynki trwałe z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności”. Wobec powyższego przykładowo

---

<sup>293</sup> Por. A. Suliborski, *Nekropolie...*, s. 190-195.

<sup>294</sup> Odbudowy zniszczonych zabytków architektury, która była prowadzona po drugiej wojnie światowej, nie można określić jako działań ochronnych czy konserwatorskich, bowiem nawet wierne kopie zabytkowych obiektów nie są już zabytkami, zob. W. Frolid, *Pojęcia i kryteria wartościowania zabytków*, „Biblioteka Muzealnictwa i Ochrony Zabytków”, seria B, t. 13, s. 33-34.

przydrożne kapliczki czy pomniki nie stanowią nieruchomości w rozumieniu przepisów k.c., chociaż przepisy u.o.z. zaliczają je do kategorii zabytków nieruchomych<sup>295</sup>.

Cmentarz klasyfikowany jest jako zabytek nieruchomy, jednak grób nie jest ani nieruchomością, ani ruchomością – jest częścią składową cmentarza. Czym innym jeszcze jest nagrobek lub pomnik, a więc część naziemna, która służy uwidocznieniu miejsca pochówku i upamiętnieniu osoby pochowanej w grobie<sup>296</sup>. Jako że zabytkowy nagrobek grobu nie jest na stałe związany z gruntem, musi być traktowany jako zabytek ruchomy. Tymczasem wiele organów konserwatorskich nie odróżnia grobu murowanego jako obiektu trwale związanego z gruntem i stanowiącego część zabytku nieruchomego od nagrobka będącego zabytkiem ruchomym. Słusznie więc zwrócił uwagę P. Sularz, że te błędne ustalenia przekładać się mogą na treść rejestru zabytków, prowadzonego odrębnie dla zabytków nieruchomych oraz ruchomych<sup>297</sup>.

Warto mieć na uwadze, że współcześnie na świecie coraz większą popularność zyskują nowe formy turystyki powiązanej z odwiedzaniem zabytkowych cmentarzy, grobów i miejsc pamięci, takie jak tanatoturystyka czy nekroturystyka. Można przypuszczać, że ten trend zyska większą popularność także w Polsce. W związku z tym nasuwa się pytanie, w jaki sposób postrzeganie nekropolii jako obiektów turystycznych koreluje z ich podstawową funkcją jako miejsc pochówku zmarłych, którym także po śmierci należy się szacunek i ochrona prawna.

Oczywistym jest, że zabytkowe cmentarze nie mogą być postrzegane wyłącznie przez pryzmat ich znaczenia dla dziedzictwa kulturowego. Przede wszystkim, niezależnie od ich wartości zabytkowej, stanowią miejsca pochówku zwłok i szczątków ludzkich. Nekropolie są więc zabytkami specjalnej kategorii, gdzie popularyzacja dziedzictwa kulturowego ograniczana jest koniecznością zapewnienia poszanowania tym miejscami<sup>298</sup>. Zasygnalizowanie powyższej problematyki jest szczególnie istotne z uwagi na to, że wykorzystanie zabytkowych cmentarzy w turystyce nie zostało bezpośrednio uregulowane normami prawnymi. Co prawda pośrednio tę kwestię określają regulaminy cmentarzy oraz normy dotyczące ochrony zabytków, zarówno te powszechnie

---

<sup>295</sup> Por. K. Zalańska, *Zabytek nieruchomy*, [w:] *Leksykon prawa ochrony zabytków, 100 podstawowych pojęć*, red. K. Zeidler, Warszawa 2010, s. 433-440.

<sup>296</sup> Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 30 czerwca 2015 r., I ACa 606/15.

<sup>297</sup> P. Sularz, *Cmentarz...*, s. 211-212.

<sup>298</sup> A. Mazurek, *Wykorzystanie zabytkowych cmentarzy...*, s. 155.

obowiązujące, jak też określone dla danego obiektu przez właściwego konserwatora zabytków. Jednak wykorzystanie nekropolii w turystyce, oprócz kontrowersji moralnych, budzi też dylematy prawne.

Przede wszystkim osoby bliskie zmarłych mają prawo oczekiwać, że miejsce pochówku oraz sam cmentarz będą należycie szanowane i chronione przed naruszeniem powagi i *sacrum* tych miejsc. Na sygnalizowane dylematy wykorzystania nekropolii w turystyce warto także popatrzeć przez pryzmat interesu publicznego. Jak podkreśla Iwona Sierpowska, szacunek należny zwłokom i szczątkom ludzkim oraz miejscom ich pochówku, jak również dobra osobiste osób bliskich zmarłego powinny być traktowane jako pryncypia w ewentualnych kolizjach między interesem społecznym a jednostkowym<sup>299</sup>.

W tej obyczajowo i etycznie wrażliwej sferze, jaką stanowi wykorzystanie zabytkowych nekropolii w turystyce, istnieją granice, których przekraczać nie wolno. Bezdyskusyjne *sacrum* nekropolii nie może ustępować pierwszeństwa nawet najbardziej zasadnym argumentom przemawiającymi za koniecznością upowszechniania dziedzictwa kulturowego i umożliwiania szerokiego dostępu turystom<sup>300</sup>. Wobec tego przypuszczać można, że w niedalekiej przyszłości ustawodawca będzie musiał uregulować zakres i sposób wykorzystania zabytkowych cmentarzy w turystyce, aby zapewnić poszanowanie tym miejscom w specyficznych warunkach zwiedzania ich przez zorganizowane grupy wycieczkowe.

---

<sup>299</sup> I. Sierpowska, *Śmierć...*, s. 346.

<sup>300</sup> A. Mazurek, *Wykorzystanie zabytkowych cmentarzy...*, s. 164.

## **ROZDZIAŁ II**

### **OCHRONA ZABYTKOWYCH CMENTARZY W ŚWIETLE KONSTYTUCJI RP**

#### **2.1. Uwagi wprowadzające**

Rozdział drugi dotyczyć będzie uwarunkowań konstytucyjnych, gdyż określenie podstaw aksjologicznych i normatywnych obowiązujących regulacji odnośnie ochrony zabytkowych cmentarzy nie jest możliwe bez odwołania się do ustawy zasadniczej. W szczególności wskazane zostaną postanowienia Konstytucji, na których oparta jest prawna ochrona zabytków, co następnie umożliwi określenie relacji pomiędzy państwem a obywatelem w tej sferze, a także wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za ochronę i opiekę nad nekropoliami.

Na początku niniejszego rozdziału wskażę postanowienia ustawy zasadniczej, kształtujące obowiązki organów władzy publicznej, polegające na strzeżeniu i kultywowaniu dziedzictwa narodowego. Przeprowadzona w dalszej kolejności charakterystyka konstytucyjnej ochrony dziedzictwa narodowego pozwoli na ukazanie jej powiązań z koniecznością ochrony zabytkowych cmentarzy.

Równie istotne jest wyjaśnienie konstytucyjnego pojęcia godności człowieka, a także rozważenie, w jakim zakresie przyrodzona i niezbywalna godność istoty ludzkiej wpływa na konieczność poszanowania szczątków ludzkich oraz miejsc pochówku. Ostatnia część rozdziału będzie stanowiła wskazanie zadań i kompetencji podmiotów odpowiedzialnych za ochronę zabytkowych cmentarzy oraz obowiązków właścicieli i zarządców nekropolii w zakresie sprawowania opieki nad takimi zabytkami.

Z postanowień Konstytucji wywodzić należy zadania i kompetencje podmiotów w zakresie ochrony i opieki nad zabytkowymi cmentarzami. Wobec tego w niniejszym rozdziale wskażę na obowiązki organów władzy publicznej zobowiązanych do sprawowania ochrony oraz podmioty, na których ciąży obowiązek sprawowania faktycznej opieki nad takimi zabytkowymi obiektami. Rozważane w tym rozdziale



konstytucyjne podstawy ochrony zabytkowych cmentarzy są istotne z uwagi na wyznaczane przez ustawę zasadniczą standardy, jakim powinny odpowiadać przepisy ustaw omawiane w następnym rozdziale pracy.

## **2.2. Nakaz prawnej ochrony narodowego dziedzictwa kulturowego wyrażony w Konstytucji RP**

Konstytucja jako ustawa nadrzędna stanowi fundament i określa podstawowe zasady prawnej ochrony dziedzictwa kulturowego, jednocześnie wskazując wiążący dla władz publicznych kierunek ich działania<sup>301</sup>. Już w jej preambule ustrojodawca wskazuje na wartości chrześcijańskie jako podstawę tworzącą dziedzictwo narodowe, a także zobowiązuje „by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku”<sup>302</sup>. Zaznacza też, że współczesne pokolenia wdzięczne są przodkom za walkę o niepodległość, za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie narodu i ogólnoludzkich wartościach.

Słusznie zauważa Anna Frankiewicz-Bodynek, że na wstępie do rozważań dotyczących ochrony dziedzictwa kulturowego wynikającej z postanowień Konstytucji RP należy ustalić, czy odwołania preambuły mają wpływ na rozumienie treści zawartych w dalszych częściach Konstytucji lub czy można je uwzględnić jako składnik norm wyinterpretowanych w trakcie wykładni systemowej. Zdaniem tej Autorki „przyjęcie, że tekst preambuły ma jedynie znaczenie prawne, zawężyłoby jej przydatność do roli waloru interpretacyjnego, dzięki któremu dana regulacja decyduje o sposobie rozumienia postanowień zawartych w dalszych częściach Konstytucji”<sup>303</sup>. Zgodzić się należy, że oddziaływanie preambuły ma najszerszy i najbardziej oczywisty zakres z uwagi na to, iż formułuje ona aksjologiczne podstawy porządku konstytucyjnego<sup>304</sup>. Za takim charakterem wstępu przemawia również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który

---

<sup>301</sup> L. Garlicki, *Artykuł 73*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 9.

<sup>302</sup> A. Mazurek, *Obowiązek strzeżenia dziedzictwa narodowego jako przejaw patriotyzmu*, [w:] *Patriotyzm wczoraj – dziś – jutro*, red. J. Zimny, Wrocław 2020, s. 166.

<sup>303</sup> A. Frankiewicz-Bodynek, *Konstytucyjna regulacja dziedzictwa narodowego oraz dóbr kultury*, Toruń 2019, s. 27.

<sup>304</sup> Tamże.

wielokrotnie odwoływał się w swoich orzeczeniach do preambuły Konstytucji jako pomocniczego wzorca kontroli<sup>305</sup>.

Preambuła Konstytucji określa tak doniosłe zasady i wartości, że „przenikają one całokształt tekstu konstytucyjnego”<sup>306</sup>. Jednocześnie wstęp wyraża to, „co najistotniejsze i co najchętniej uznalibyśmy za etyczne fundamenty naszej wspólnoty”<sup>307</sup>. Bezpośrednie nawiązanie do narodowego dziedzictwa kulturowego już w preambule Konstytucji przypomina o wzniosłych momentach w dziejach państwa polskiego oraz dokonaniach zasłużonych postaci, którymi mogą inspirować się współczesne pokolenia<sup>308</sup>. Przyjmując, że wstęp do Konstytucji jest najlepszym miejscem do podkreślenia wartości, na których opierać się powinien cały porządek prawny państwa, tym bardziej znamienne jest odwołanie do narodowego dziedzictwa kulturowego zamieszczone już w tym miejscu.

Dla dalszych rozważań konieczne jest wyjaśnienie pojęcia „kultura”, którym posługuje się Konstytucja. Na pewno jest ono wieloznaczne i niewyjaśnione w przepisach Konstytucji, a także nie posiada swej legalnej definicji<sup>309</sup>. Pierwsze konstytucyjne odniesienie się do szeroko rozumianej kultury zawarte zostało w art. 62 Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 roku<sup>310</sup>, stanowiącym, że: „Obywatele Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej mają prawo do korzystania ze zdobyczy kultury i do twórczego udziału w rozwoju kultury narodowej. Prawo to zapewniają coraz szerzej: rozwój i udostępnianie ludowi pracującemu miast i wsi bibliotek, książek, prasy, radia, kin, teatrów, muzeów i wystaw, domów kultury, klubów, świetlic, wszechstronne popieranie i pobudzanie twórczości kulturalnej mas ludowych i rozwoju talentów twórczych”.

W dyscyplinach nauki badających kulturę tworzone są jej liczne definicje, nawiązujące treścią do wskazywania dziedzin działalności ludzkiej lub wytworów działań, zaliczanych do kultury. Kultura bywa więc definiowana jako obszar obejmujący

---

<sup>305</sup> Przykładowo wyroki TK: z dnia 3 czerwca 1998 r., K 34/97, OTK 1998, nr 4, poz. 49; z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK 1999, nr 7, poz. 165; z dnia 11 maja 2007 r., K 2/07, OTK-A 2007, nr 5, poz. 48.

<sup>306</sup> L. Garlicki, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 6.

<sup>307</sup> Z. Stawrowski, *Aksjologia i duch Konstytucji III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 49.

<sup>308</sup> P. Winczorek, *Sporna kwestia preambuły*, „Rzeczpospolita” 29 maja 1996.

<sup>309</sup> Zob. S. Bednarek, *Pojmowanie kultury i jej historii we współczesnych syntezach dziejów kultury polskiej*, Wrocław 1995; A. Kłosowska, *Socjologia kultury*, Warszawa 1981; G. Simmel, *O istocie kultury*, [w:] *Filozofia kultury. Wybór esejów*, Kraków 2007, s. 15-22.

<sup>310</sup> Dz. U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232.

religię, język, literaturę, sztukę, zwyczaje, obyczaje, prawa, organizację społeczną, wymianę gospodarczą, technikę wytwarzania, filozofię i naukę<sup>311</sup>. Inna definicja wśród elementów kultury wymienia m.in. język, zwyczaje, wierzenia, sposób gospodarowania, architekturę, sztukę, system prawny – a więc wszystkie te dziedziny, które mają „wpływ na myślenie i działanie danej społeczności, z którymi identyfikuje się ta społeczność i które składają się na jej tożsamość”<sup>312</sup>. Z kolei Jan Szczepański zdefiniował kulturę jako: „ogół wytworów działalności ludzkiej, materialnych i niematerialnych, wartości i uznawanych sposobów postępowania, zobiektywizowanych i przyjętych w dowolnych zbiorowościach, przekazywanych innym zbiorowościom i następnym pokoleniom”<sup>313</sup>. Tak rozumiana kultura nieustannie zmienia się wraz z upływem czasu. Widocznym śladem tych przeobrażeń, wynikających z działalności człowieka na przestrzeni wieków, jest całe zachowane dziedzictwo kulturowe począwszy od nieruchomych dóbr kultury, poprzez dzieła sztuki plastycznej, literackiej i muzycznej, a skończywszy na tworzonej i przekazywanej tradycji, obrzędach, wierzeniach. Właśnie ten całokształt zaistniałej kultury tworzy historię i poczucie odrębności każdego narodu.

Warto przytoczyć rozumienie kultury przyjęte w postanowieniach końcowych Międzynarodowej Konferencji ds. Polityki Kulturalnej, która odbyła się w Meksyku w 1982 roku. Podano wówczas, że kultura to: „zespół cech duchowych i materialnych, intelektualnych i emocjonalnych charakteryzujących społeczeństwo lub grupę społeczną. Obejmuje nie tylko sztukę i literaturę, ale również tryb życia, podstawowe prawa jednostki, systemy wartości, tradycje i wierzenia. Kulturą jest to, co daje człowiekowi możliwość refleksji nad samym sobą. Kulturą jest to, co w szczególności czyni z nas istoty ludzkie, obdarzone rozumem, zdolnością krytycznego osądu, poczuciem moralnego zaangażowania. Dzięki kulturze człowiek rozróżnia wartości i dokonuje wyborów. Poprzez kulturę człowiek wyraża sam siebie i staje się siebie świadomy; identyfikuje swoje niedoskonałości (niekompletność) i podaje w wątpliwość swoje własne osiągnięcia; niestrudzenie poszukuje nowych znaczeń i tworzy dzieła, które wykraczają ponad jego ograniczenia”<sup>314</sup>.

---

<sup>311</sup> F. Znaniński, *Nauki o kulturze. Narodziny i rozwój*, Warszawa 1971, s. 22.

<sup>312</sup> J. Skoczyński, *Kultura*, [w:] *Słownik społeczny*, red. B. Szlachta, Kraków 2004, s. 617.

<sup>313</sup> J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1970, s. 43.

<sup>314</sup> *World conference on cultural policies*, Mexico City, 26 July-6 August 1982, Final Report, Paris 1982, s. 41.

Skoro w art. 6 Konstytucji kultura określana jest jako „źródło tożsamości narodu polskiego”, wyjaśnienia wymaga także pojęcie „tożsamość narodu”. Na tym tle pojawia się jednak problem pojmowania przez Konstytucję terminu „naród”. Zdaniem Lecha Garlickiego „naród” jest pojęciem o charakterze filozoficzno-społecznym, a nie etnicznym, jednak w konstytucyjnym rozumieniu narodu polskiego nie należy utożsamiać wyłącznie z ogółem osób o narodowości polskiej, wykluczając tym samym obywateli innych narodowości. Wskazać należy, że w świetle art. 27 i art. 35 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, przedstawiciele mniejszości narodowych mają prawo do zachowania własnej tożsamości. L. Garlicki podaje również, że z jednej strony rzeczywistym źródłem władzy są decyzje tylko obywateli posiadających prawo wyborcze, z drugiej jednak w art. 6 ust. 2 Konstytucja zapewnia pomoc Polakom mieszkającym za granicą, a więc konstytucyjne rozumienie narodu polskiego wykracza poza tradycyjne kryterium obywatelstwa. Taka sytuacja zdaniem Autora uniemożliwia formułowanie precyzyjnej definicji narodu<sup>315</sup>.

Z kolei Paweł Sarnecki stwierdza, że naród żyjący we własnym państwie „jest pewną wspólnotą (zbiorowością) spojoną przez liczne więzi społeczne wykształcone na przestrzeni dziejów oraz przez pewne emocje (patriotyzm), połączoną również wspólną historią”. Autor zauważa, że termin „naród” nie jest pojęciem prawniczym, a tym bardziej konstytucyjnym, wobec czego Konstytucja nie może podawać jego definicji<sup>316</sup>.

Według Zbigniewa Witkowskiego „naród” jako pojęcie używane w Konstytucji ma wyłącznie znaczenie polityczne. Podkreśla on również celowość zastosowania pojęcia narodu bez przymiotnika, aby w ten sposób uczynić je dość ogólnym i niesprecyzowanym<sup>317</sup>. Podobnie wypowiada się Kazimierz Działocha, wskazując, że konstytucyjne pojęcie narodu nie odnosi się do sfery etnicznej, lecz oznacza szerszą wspólnotę, zaś użyta w preambule formuła mówiąca o „Narodzie Polskim” jako o „wszystkich obywatelach” nie jest definicją o charakterze prawnym<sup>318</sup>.

---

<sup>315</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 9, Warszawa 2022, s. 69-72.

<sup>316</sup> P. Sarnecki, *Zagadnienie suwerenności i jej realizacji w Konstytucji. Podmiot suwerenności*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, wyd. 7, Warszawa 2008, s. 177-178.

<sup>317</sup> Z. Witkowski, *Wybrane zasady ustroju Rzeczypospolitej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2015, s. 82.

<sup>318</sup> K. Działocha, *Uwagi do art. 4. Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 9.

Konstytucyjnego rozumienia „Narodu Polskiego” nie można sprowadzać tylko do osób narodowości polskiej i takie stanowisko jednoznacznie utrzymuje Trybunał Konstytucyjny. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny: „Ustrojodawca – w preambule do Konstytucji – jednoznacznie stwierdził, że Naród Polski (pisany – zarówno tam, jak i w art. 4, art. 104 ust. 1 i 2, art. 127 ust. 1 i art. 130 Konstytucji – wielkimi literami) to «wszyscy obywatele Rzeczypospolitej». Dla ustalenia przynależności do tak pojętego Narodu Polskiego nie mają zatem znaczenia żadne – poza obywatelstwem – czynniki, choćby takie jak narodowość, rasa czy wyznanie, a istotą przynależności do tak pojętego Narodu Polskiego jest poczucie państwowe uzewnętrzniane przez posiadanie polskiego obywatelstwa. Powyższe rozumienie pojęcia «naród polski» na gruncie Konstytucji byłoby niepełne. Z jej art. 5 (w którym mowa o strzeżeniu przez Rzeczpospolitą Polską ‘dziedzictwa narodowego’), art. 6 (w myśl którego «Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju» oraz «udziela pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym»), a pośrednio również z art. 35 (w którym mowa o zapewnianiu «obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych» wolności «zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury» oraz prawa do «tworzenia własnych instytucji [...] kulturalnych [...] oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej») wynika, że ustrojodawca traktuje naród polski (pisany małymi literami) jako wspólnotę nie tyle etniczną, etniczną (w ścisłym znaczeniu ‘wspólnoty krwi’, co byłoby bezprzedmiotowe wobec migracji i mieszania się różnych narodowości, zarówno w wielonarodowej I i II Rzeczypospolitej, jak i w wyniku wojen i przemarszów obcych armii), ile kulturową. Tę zaś definiuje się jako trwającą przez pokolenia wspólnotę związaną wielorakimi więziami – między innymi krwi, języka, kultury, religii, w której w różnych okolicznościach i czasach poszczególne z tych więzi uznawane są za pierwszoplanowe”<sup>319</sup>.

Pojęciem narodu polskiego posłużył się także ustawodawca w art. 6 Konstytucji, gwarantującym równy dostęp do dóbr kultury, „będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju”. Naród polski w rozumieniu tego artykułu to „grupa

---

<sup>319</sup> Wyrok TK z dnia 21 września 2015 r., K 28/13; por. uzasadnienie wyroku TK z dnia 25 maja 2016 r., Kp 2/15.

wspólnotowa oparta na wspólnym dla jej członków odniesieniu do pewnych wartości związanych z tradycją wspólnych losów, ze wspólnymi elementami kultury oraz dążeniami do zachowania ich odrębności”<sup>320</sup>. Jak słusznie zauważa Monika Florczak-Wątor, zgodnie z tym przepisem, źródłem tożsamości narodu w znaczeniu kulturowym oraz źródłem jego istnienia w aspekcie historycznym i współczesnym jest właśnie kultura, współtworząca dziedzictwo narodowe<sup>321</sup>.

W podobnym tonie wypowiada się Jacek Sobczak, podkreślając, że dobra kultury świadczące o tożsamości Ormian, Tatarów, Karaimów, Niemców, Żydów, będących obywatelami polskimi, są różne od dóbr kultury, świadczących o tożsamości narodu polskiego jako narodu etnicznego. Wobec tego należałoby się opowiedzieć za szerokim rozumieniem treści art. 6 ust. 1 Konstytucji RP, jako gwarantującej stwarzanie warunków upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości, jednakowo obywatelom narodowości polskiej, jak i obywatelom należącym do mniejszości narodowych<sup>322</sup>. Za takim szerokim rozumieniem terminu „naród” przemawia także użycie w preambule Konstytucji pojęcia „rodaków”. W myśl wstępu do Konstytucji obywatele aktualnie tworzący naród polski są „złączeni więzami wspólnoty z naszymi rodakami rozsianymi po świecie”.

Wyjaśnienia wymaga również używany przez ustrojodawcę zwrot „dobra kultury”. W powszechnym rozumieniu dobrami kultury określa się te wytwory natury i człowieka, które są nośnikami wartości duchowych. To właśnie wartość duchowa jest wyznacznikiem uznania danego dobra za ważne w kulturze człowieka, a w konsekwencji otoczenia go właściwą ochroną prawną. W definicji Edmunda Małachowicza, dobrem kultury jest „każdy przedmiot ruchomy i nieruchomy, dawny lub współczesny, mający znaczenie dla dziedzictwa i rozwoju kulturalnego ze względu na wartość historyczną,

---

<sup>320</sup> Z. Ziemiński, [w:] *Kompendium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie*, red. S. Wronkowska, M. Zmierzak, Warszawa 1997, s. 28.

<sup>321</sup> M. Florczak-Wątor, *uwaga V.B.2 do art. 6 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 1998, s. 299.

<sup>322</sup> Zob. J. Sobczak, *Dziedzictwo narodowe w polskim porządku konstytucyjnym*, „Ius Novum” 2019, nr 2, s. 151.

naukową lub artystyczną”<sup>323</sup>. Dobro kultury nie musi być wytworem przeszłości<sup>324</sup>, lecz może stanowić przedmiot wytworzony lub użytkowany współcześnie.

Rozumienie dobra kultury jako najszerszej klasy obiektów prezentuje Zbigniew Kobyliński. Przyjmuje on, że dziedzictwo kulturowe stanowi podzbiór dóbr kultury, zaś zabytki zawierają się jako element dziedzictwa kulturowego<sup>325</sup>. Odmienne zagadnienie to definiuje Kamil Zeidler, który uważa pojęcie „dziedzictwo kulturowe” jako szersze niż „dobro kultury”<sup>326</sup>. W literaturze przedmiotu brakuje spójności terminologicznej, które z określeń posiada szerszy zakres. Z prawnego punktu widzenia właściwe wydaje się zdefiniowanie obu pojęć w rozumieniu wskazanym przez K. Zeidlera. Pogląd ten podziela także J. Pruszyński: „Szerszym i różnym od zabytku pojęciem jest dobro kultury. [...] Pojęcie dziedzictwa wynikające z grupowego bytowania, różnicowania umiejętności, zdolności kierowania i narzucania woli nie jest niczym innym jak przekazywaniem tradycyjnych wartości i idei w społeczeństwie”<sup>327</sup>. Uznanie dobra kultury jako zakresowo węższego pojęcia niż dziedzictwo kulturowe i szerszego niż zabytek jest w pełni uzasadnione definicją dobra kultury zawartą w konwencji haskiej z 1954 roku<sup>328</sup>, która w art. 1 stanowi, że za dobra kulturowe uważa się: dobra ruchome lub nieruchome, które posiadają wielką wagę dla dziedzictwa kulturowego narodu, np. zabytki architektury, sztuki i historii, stanowiska archeologiczne, rękopisy, książki, zbiory naukowe, archiwalia; gmachy, których zasadniczym i stosowanym w praktyce przeznaczeniem jest przechowywanie lub wystawianie dóbr kulturowych ruchomych; ośrodki obejmujące znaczną ilość dóbr kulturowych.

Podobne rozumienie dobra kultury zawarte zostało w art. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1962 roku o ochronie dóbr kultury, stanowiącym, że dobro kultury należy rozumieć jako każdy przedmiot ruchomy lub nieruchomy, dawny lub współczesny, mający znaczenie

---

<sup>323</sup> E. Małachowicz, *Konserwacja i rewaloryzacja architektury w środowisku kulturowym*, Wrocław 2007, s. 16.

<sup>324</sup> A. Soldani, D. Jankowski, *Zabytki. Ochrona i opieka. Praktyczny komentarz do nowej ustawy*, Zielona Góra 2004, s. 14.

<sup>325</sup> Z. Kobyliński, *Czym jest, komu jest potrzebne i do kogo należy dziedzictwo kulturowe?*, „Mazowsze. Studia Regionalne” 2011, nr 7, s. 23.

<sup>326</sup> Por. K. Zeidler, [w:] *Leksykon prawa ochrony zabytków. 100 podstawowych pojęć*, red. K. Zeidler, Warszawa 2010, s. 186-187; oraz K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007, s. 26-30, 42-44.

<sup>327</sup> J. Pruszyński, *Ochrona zabytków...*, s. 17, 19.

<sup>328</sup> Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z regulaminem wykonawczym do tej konwencji oraz protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisane w Hadze dnia 14 maja 1954 r. (Dz. U. z 1957 r. Nr 46, poz. 212).

dla dziedzictwa i rozwoju kulturowego ze względu na jego wartość historyczną, naukową lub artystyczną. Z kolei art. 4 te same ustawy stanowił, że ochronie prawnej przewidzianej w przepisach ustawy podlegają wymienione w niej dobra kultury, zwane w ustawie „zabytkami”. Określenie „dobra kultury” w odniesieniu do zabytków wielokrotnie było używane także w późniejszych regulacjach prawnych<sup>329</sup>, aż do roku 2003, czyli wejścia w życie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Warto wskazać także na kategorii dóbr kultury wymienione w art. 1 konwencji UNESCO z 1970 roku<sup>330</sup>: „rzadkie zbiory i okazy z dziedziny zoologii, botaniki, mineralogii i anatomii; przedmioty przedstawiające wartość paleontologiczną; dobra mające związek z historią, w tym również z historią nauki i techniki, historią wojskowości i historią społeczną, a także dobra pozostające w związku z historią życia przywódców, myślicieli, naukowców i artystów narodowych oraz ważnych dla narodu wydarzeń; przedmioty uzyskane drogą wykopalisk archeologicznych (legalnych i nielegalnych) i odkryć archeologicznych; elementy pochodzące z rozebranych zabytków artystycznych lub historycznych albo ze stanowisk archeologicznych; antyki liczące ponad sto lat, takie jak napisy, monety i wyryte pieczęcie; materiały etnologiczne; dobra, przedstawiające wartość artystyczną; [...]; rzadkie rękopisy i inkunabuły, dawne książki, dokumenty i publikacje, mające szczególne znaczenie (historyczne, artystyczne, naukowe, literackie itp.) w postaci pojedynczych egzemplarzy lub w zbiorach; znaczki pocztowe, skarbowe i podobnego rodzaju w postaci pojedynczych egzemplarzy lub w zbiorach; archiwa, w tym archiwa fonograficzne, fotograficzne i filmowe; liczące ponad sto lat meble oraz dawne instrumenty muzyczne”.

Od czasu wprowadzenia ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w 2003 r., nie tylko pominięto funkcjonujące od początku XX wieku pojęcie „dobra kultury” i zdefiniowano zabytek w rozumieniu przepisów prawa, ale także poza ochroną ustawową pozostały te dobra, które nie posiadają charakteru materialnego, a więc tradycja, zwyczaje i obrzędy oraz dobra wytworzone współcześnie – niekwalifikujące się pod ochronę prawną ze względu na brak cech dawności. W tym miejscu warto przywołać stanowisko Stanisława Waltosia, że rezygnacja z używania określenia „dobra kultury”

---

<sup>329</sup> M.in. w okólniku Ministra Kultury i Sztuki z dnia 30 czerwca 1965 r. w sprawie określenia przedmiotów niestanowiących dóbr kultury (M.P. Nr 39, poz. 221, ze zm.); art. 6 ust. 1 i art. 73 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

<sup>330</sup> Konwencja UNESCO z dnia 17 listopada 1970 r. dotycząca środków zmierzających do zakazu i zapobiegania nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury (Dz. U. z 1974 r. Nr 20, poz. 106).



w obowiązującej ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami spowodowana była wpływem, który wywarł J. Pruszyński na prace komisji sejmowej nad projektem tej ustawy<sup>331</sup>. Jak słusznie zauważył Stanisław Waltoś, takie wyeliminowanie pojęcia „dobra kultury” z u.o.z. jest niezasadne, gdyż w art. 6 i 73 Konstytucji RP ustrojodawca odnosi się do dóbr kultury, a należy przypomnieć, że ustawa zasadnicza weszła w życie zaledwie 6 lat wcześniej niż u.o.z. Pojęcie „dobra kultury” zostało także użyte w później uchwalonej ustawie z dnia 25 maja 2017 roku o restytucji narodowych dóbr kultury<sup>332</sup> oraz w licznych konwencjach i umowach międzynarodowych<sup>333</sup>.

W terminologii doktrynalnej z zakresu ochrony dziedzictwa kultury używane jest wyrażenie „dobro o szczególnym znaczeniu dla kultury” na określenie dóbr wyjątkowych, niepowtarzalnych, o dużym znaczeniu dla kultury. Takimi wyjątkowymi dobrami według doktryny prawa są: Skarb Narodowy, Pomnik Historii, obiekt lub przedmiot o wyjątkowym, unikatowym i niepowtarzalnym charakterze, zabytki umieszczone na liście dziedzictwa światowego<sup>334</sup>.

Znając już rozumienie użytych przez ustrojodawcę terminów „kultura” oraz „dobro kultury” konieczne jest wyjaśnienie pojęcia „dziedzictwo”, którego znaczenie jest szerokie, złożone i różnorodne. Najogólniej zdefiniował je Gregory John Ashworth, przyjmując, że „dziedzictwem jest wszystko to, co współcześni wybierają z przeszłości, jaką sami wykreowali na użytek czasów obecnych lub w celu przekazania potomnym”<sup>335</sup>. Z kolei w ogólnym znaczeniu językowym określenie „dziedzictwo kulturowe” odnosi się do całokształtu przekazywanych tradycyjnych wartości i idei społeczeństw i wskazuje na grupę społeczną, jako zdolną do tworzenia i kontynuowania zachowań, uznawanych

---

<sup>331</sup> Takie stanowisko S. Waltoś przedstawił podczas wykładu otwartego w dniu 17 listopada 2021 r., który wygłosił w Wyższej Szkole Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie w ramach projektu „Przybij piątkę nauce”. S. Waltoś określił użycie w u.o.z. pojęcia „zabytek” mianem „paradoksu nieskutecznego skasowania pojęcia «dobro kultury» w polskim prawie”. Wskazał on również na publikację autorstwa J. Pruszyńskiego, w której autor ten wygłosił tezę odnośnie konieczności usunięcia z polskiego prawa pojęcia „dobro kultury”, jako uzasadnienie podając jego niemieckie (hitlerowskie) pochodzenie; zob. <https://www.youtube.com/watch?v=KSLUxrbDbNQ> (dostęp: 17.11.2021).

<sup>332</sup> T.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1591.

<sup>333</sup> Wykład otwarty prof. S. Waltosia z dnia 17 listopada 2021 r., WSiZ w Rzeszowie, <https://www.youtube.com/watch?v=KSLUxrbDbNQ> (dostęp: 17.11.2021).

<sup>334</sup> B. Gadecki, *Dziedzictwo kulturalne i naturalne jako dobro o szczególnym znaczeniu dla kultury w rozumieniu art. 294 § 2 KK*, [w:] *Ochrona dziedzictwa kulturalnego i naturalnego. Perspektywa prawna i kryminologiczna*, red. W. Pływaczewski, B. Gadecki, Warszawa 2015, s. 42-44.

<sup>335</sup> G. J. Ashworth, J. E. Tunbridge, *Whose tourist-historic city? Localising the global and globalizing the local*, [w:] *A companion to tourism*, red. A. Lew, A. Williams, Backwell, Oxford 2004, s. 30.

z wpływem czasu za tradycyjne. Tradycja zaś stanowi nośnik potrzebnych i aktualnych wartości społecznych<sup>336</sup>.

Dziedzictwo kulturowe tworzone jest poprzez włączanie do jego zasobu coraz nowych dóbr, dotychczas niepostrzeganych w charakterze dziedzictwa. Jednak zasób dziedzictwa kulturowego nie jest odnawialny czy nieograniczony, a wytworzone w przeszłości dobra kultury raz zniszczone, nie pojawią się ponownie<sup>337</sup>. Co ważne, dziedzictwo kulturowe tworzą zarówno dobra wybitne pod względem wartości materialnej w chwili powstania, np. pałace historycznych władców, jak również dawne przedmioty codziennego użytku, np. fragmenty starych naczyń glinianych, które nie stanowiły przedmiotu wartościowego materialnie dla ich użytkowników. W skład dziedzictwa wchodzić mogą dobra obecnie wyłączone z użytkowania w sposób pierwotnie im przeznaczony (np. dawne pałace pełnią dziś rolę muzeów, restauracji), a także dobra nadal użytkowane zgodnie z ich pierwotną funkcją (np. świątynie, pojazdy, cmentarze).

Ze względu na wielowymiarowość dziedzictwa kulturowego istnieje szereg kryteriów jego podziału, a czynnikiem wspólnym jest wartość danego dobra. Wartościowanie dziedzictwa kulturowego może przebiegać w aspekcie materialnym oraz niematerialnym. Z ekonomicznego punktu widzenia dziedzictwo posiada wartość pieniężną, użyteczną lub symboliczną. Wartość pieniężną określić można w odniesieniu do każdego dobra, zarówno stanowiącego przedmiot wymiany handlowej (np. dzieł sztuki, pojazdów), jak i takiego, które prawdopodobnie nigdy nie zmieni właściciela (np. pomnik, kościół). Oceniając wartość użytkową składowych dziedzictwa kulturowego, czyli badając ich funkcjonalność, szacowaniu podlegają wartości konsumpcyjne, stanowiące o przydatności użytkowej dobra, a także możliwość przyszłego użytkowania dobra i wynikające z tego korzyści<sup>338</sup>. Wartość symboliczna dziedzictwa kulturowego oceniana jest łącznie z perspektywy ekonomicznej i etycznej, zakładając, że należy postrzegać dziedzictwo jako bezcenny kapitał kulturowy ludzkości<sup>339</sup>. W aspekcie niematerialnym dziedzictwo kultury najogólniej jest nośnikiem wartości poznawczych

---

<sup>336</sup> B. Malinowski, *Szkice z teorii kultury*, Warszawa 1958, s. 104.

<sup>337</sup> T. Darwill, *Can nothing compare 2 U? Resources and philosophies in archaeological heritage management and beyond*, [w:] *Rescuing the historic environment. Archaeology, the Green Movement and conservation strategies for the British landscape*, red. H. Swain, Hertford 1993, s. 5-8.

<sup>338</sup> Por. B.S. Frey, W.W. Pommerehne, *Muses and markets: explorations in the economics of the art*, Oxford 1989.

<sup>339</sup> J. Carman, *Rozważania teoretyczne nad praktyką zarządzania dziedzictwem archeologicznym*, [w:] *Ochrona dziedzictwa archeologicznego w Europie*, red. Z. Kobyliński, Warszawa 1998, s. 56.

oraz emocjonalnych, inaczej określanych wartościami historycznymi czy zabytkowymi<sup>340</sup>. Niektóre z wartości są uniwersalne, obiektywne i bezwarunkowe<sup>341</sup>, z kolei część dóbr stanowi relatywną wartość dla pewnych grup społecznych lub kulturowych. Najczęściej przytaczaną definicję dziedzictwa kulturowego sformułował J. Pruszyński, określając je jako: „zasób rzeczy nieruchomych i ruchomych wraz ze związanymi z nimi wartościami duchowymi, zjawiskami historycznymi i obyczajowymi uznawanymi za podstawę ochrony prawnej dla dobra konkretnego społeczeństwa i jego rozwoju oraz dla przekazania ich 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 kulturowego, dowodzenia prawd i upamiętniania wydarzeń historycznych, kultywowania poczucia piękna i wspólnoty cywilizacyjnej”<sup>342</sup>.

Każdy element dziedzictwa kulturowego można przypisać do jednej z trzech obszernych kategorii: dziedzictwa materialnego, dziedzictwa niematerialnego lub dziedzictwa naturalnego. Dziedzictwo materialne tworzone jest przez wszelkie materialne przejawy kulturowej twórczości człowieka, czyli obiekty istotne dla archeologii, architektury, sztuki, nauki i techniki. W dziedzictwie materialnym zawierają się wszystkie kategorie zabytków, wyszczególnione w u.o.z. Niematerialne dziedzictwo to dobra o niefizycznych aspektach danej kultury, zarówno podlegające prawnej ochronie na podstawie przepisów prawa autorskiego (np. utwory muzyczne i teatralne), jak również tradycja (czyli obyczaje, praktyki, język, gwara)<sup>343</sup>. Niematerialnym dziedzictwem kultury polskiej są także: godło, barwy narodowe oraz hymn Rzeczypospolitej Polskiej, chronione art. 28 Konstytucji RP.

Światowe dziedzictwo kulturowe tworzone jest z dziedzictwa kulturowego poszczególnych narodów oraz dziedzictwa kulturowego mieszkańców danych kontynentów. Polskie dziedzictwo kulturowe stanowi element kultury europejskiej, która z kolei jest składową kulturą światowej. Dziedzictwo kulturowe danego narodu obejmuje także dobra narodowe znajdujące się aktualnie na terenie innego państwa, jak to ma miejsce np. w przypadku polskiej architektury zabytkowej pobudowanej na terytorium

---

<sup>340</sup> M. Kurzątkowski, *Mały słownik ochrony zabytków*, Warszawa 1989, s. 80.

<sup>341</sup> D. Throsby, *Economic and cultural value in the work of creative artists*, [w:] *Values and heritage conservation*, red. E. Avrami, R. Mason, Los Angeles 2000, s. 28.

<sup>342</sup> J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury...*, s. 50.

<sup>343</sup> Por. K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007, s. 29.

dawnych ziem polskich oraz zabytków ruchomych wywiezionych z Polski w czasie wojny<sup>344</sup>.

Z uwagi na bardzo szeroki zakres dziedzictwa kulturowego konieczne jest tworzenie regulacji prawnych zapewniających adekwatną ochronę każdej z różnorodnych kategorii dóbr. Obejmowanie dóbr prawną ochroną wymaga wnikliwej analizy funkcjonowania obecnego systemu ochrony i nieustannego modyfikowania go w obszarach, gdzie aktualne regulacje nie sprawdzają się w praktyce lub stają się przestarzałe w związku ze zmieniającymi się warunkami, polityką, postępem technologicznym.

Najłatwiej zapewnić prawną ochronę materialnemu dziedzictwu kulturowemu. Ochrona dziedzictwa niematerialnego jest znacznie bardziej problematyczna i złożona, wobec czego wymaga stosowania środków ochrony innych niż te, które wykorzystywane są do ochrony zabytków, miejsc i przestrzeni naturalnych<sup>345</sup>. Niekiedy jednak specjalnej ochrony wymagają nawet poszczególne elementy takiego dziedzictwa, gdyż ogólna przewidziana przez prawo ochrona jest niewystarczająca. Jako przykład warto wskazać na dziedzictwo Fryderyka Chopina, któremu ustawodawca zapewnił ochronę na gruncie jednostkowej regulacji<sup>346</sup>.

Aby wskazać cele ochrony dziedzictwa kulturowego, należy najpierw ustalić czyją własność ono stanowi. W Polsce, podobnie jak na całym świecie, występuje mieszana forma własności materialnego dziedzictwa kulturowego. Część obiektów znajduje się w posiadaniu państwa, ale wiele z nich stanowi własność prywatną. Z uwagi na treść art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowiącego, że „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą

---

<sup>344</sup> Tamże, s. 33.

<sup>345</sup> NID, *Ochrona niematerialnego dziedzictwa kulturowego*, [https://niematerialne.nid.pl/Ochrona\\_dziedzictwa/](https://niematerialne.nid.pl/Ochrona_dziedzictwa/) (10.04.2022).

<sup>346</sup> Ustawą z dnia 3 lutego 2001 r. o ochronie dziedzictwa Fryderyka Chopina (Dz. U. z 2001 r. Nr 16, poz. 168) objęto ochroną twory i przedmioty z nim związane, zaś nazwisko i wizerunek Fryderyka Chopina podlegają ochronie jako dobra osobiste. Warto dodać, że słuszność objęcia ustawową ochroną konkretnego twórcy kultury narodowej jest kwestionowana w doktrynie; zob. K. Zeidler, *Pojęcie „dziedzictwa narodowego” w Konstytucji RP i jego prawna ochrona*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. 12, s. 349 i n.

naruszać istoty wolności i praw”, można wnioskować, że dziedzictwo kulturowe jako własność prywatna nie podlega ograniczeniom w swobodnym dysponowaniu. Pośrednio do prawa własności odnosi się art. 6 Konstytucji gwarantujący prawo „równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju”, jednak nadal brak podstaw do objęcia prawną ochroną i pieczę dziedzictwa kulturowego będącego własnością osoby prywatnej.

Bezspornie jednak dziedzictwo kulturowe, nawet to znajdujące się w prywatnym posiadaniu, tworzy wspólną własność społeczeństwa z uwagi na omówione wcześniej wartości, których jest nośnikiem i do których w równym stopniu ma prawo dostępu całe społeczeństwo. Wobec tego państwo ma obowiązek podejmować działania zapobiegające niszczeniu dziedzictwa, przeciwdziałać zagrożeniom oraz wywiezieniu poza granice kraju, a działania te muszą być podejmowane niezależnie od prawa do swobodnego dysponowania własnością. Taka ingerencja państwa w dobro stanowiące własność prywatną jest działaniem koniecznym służącym ochronie interesu publicznego. Dziedzictwo kulturowe nie stanowi bowiem własności prywatnej, nie należy do grupy badaczy, historyków sztuki czy konserwatorów zabytków, a jest własnością wspólną w najszerszym rozumieniu tego wyrażenia. Chociaż składowe dziedzictwa kulturowego mogą fizycznie znajdować się w prywatnym posiadaniu, to z uwagi na ich wyjątkową wartość nie mogą pozostać bez publicznej kontroli sposobu sprawowania nad nimi opieki przez właściciela. Nie ma jednak powodu, by pozbawiać właścicieli ich własności – ochrona dziedzictwa kulturowego nie polega na wywłaszczeniu i przejęciu tych dóbr w posiadanie państwa. Konieczne jest jedynie ograniczanie prawa do swobodnego dysponowania obiektami będącymi nośnikami wartości kulturowych, co uzasadnione jest publiczną troską o przetrwanie ich autentycznej substancji zabytkowej.

Kwestie ochrony dziedzictwa kulturowego poprzez ograniczanie prawa własności podlegają także kwestiom etycznym<sup>347</sup>. Artykuł 27 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 roku stanowi, że: „Każdy człowiek ma prawo do swobodnego uczestniczenia w życiu kulturalnym swojej społeczności, do korzystania ze zdobyczy kultury, do uczestniczenia w postępie nauki i do korzystania z jej dobrodziejstw”. Z etycznego punktu widzenia istotne jest jedynie prawo człowieka do korzystania

---

<sup>347</sup> Z. Kobyliński, *Czym jest...*, s. 41.

z niematerialnego dorobku poprzednich pokoleń, a nie fizyczne posiadanie danego dobra i związane z tym prawo własności.

Jak słusznie zauważył J. Pruszyński, nadrzędnym celem ochrony dziedzictwa kulturowego przez podejmowanie działalności prawnej, naukowej, technicznej, artystycznej, politycznej i popularyzatorskiej, jest trwałe zabezpieczenie i udostępnienie tego dorobku społeczeństwu<sup>348</sup>. Znamienne jest także stanowisko przedstawione na Konwencji w Hadze w 1954 roku<sup>349</sup>, przestrzegające, że szkody wyrządzone dobrom kulturowym, do jakiegokolwiek należałyby one narodu, stanowią uszczerbek w dziedzictwie kulturowym całej ludzkości. Podstawowym celem ochrony dziedzictwa kulturowego jest zachowanie go w jak najlepszym stanie, tak aby przetrwało dla kolejnych pokoleń. Równie ważna jest troska o zapewnienie całemu społeczeństwu dostępu do poszczególnych elementów dziedzictwa kultury<sup>350</sup>. Dla przetrwania tych dóbr kluczowe jest prowadzenie prac konserwacyjnych, działania polegające na zabezpieczeniu i utrzymaniu, zapobieganie procesom i działaniom destrukcyjnym oraz prowadzenie prac badawczo-dokumentacyjnych.

Wiedząc już czym jest dziedzictwo kulturowe oraz co ustrojodawca rozumiał przez użyte w Konstytucji pojęcie narodu polskiego, należy wyjaśnić, czym jest dziedzictwo narodowe, a także czy wśród jego desygnatów jest miejsce dla dziedzictwa tworzonego przez inne narodowości. Problematyka dziedzictwa narodowego nie jest zbyt często przedmiotem refleksji natury prawno-konstytucyjnej. Powstaje także pytanie, czy można postawić znak równości pomiędzy znaczeniem określeń „dziedzictwo narodowe” a „dziedzictwo kulturowe”. Błędne byłoby uznanie, że dziedzictwem narodowym jest tylko dziedzictwo tworzone przez kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim systemie

---

<sup>348</sup> J. Pruszyński, *Prawna ochrona zabytków architektury w Polsce*, Warszawa 1977, s. 8.

<sup>349</sup> Konwencja o ochronie dóbr kultury w razie konfliktu, podpisana w Hadze dnia 14 maja 1954 r.

<sup>350</sup> K. Zeidler, *Prawo ochrony...*, s. 66.

wartości<sup>351</sup>. Posługując się pojęciem dziedzictwa narodowego Konstytucja zdaje się bowiem nawiązywać do przeszłości Rzeczypospolitej wielu narodów i wyznań<sup>352</sup>.

Na szczególną uwagę zasługuje sformułowana przez K. Zeidlera teza, że dziedzictwem narodowym jest dziedzictwo kultury, czyli wytwory kultury będące jej świadectwem. Jest to także dziedzictwo nauki, będące dorobkiem naukowym wybitnych przedstawicieli narodu. Każdy naród posiada przecież własne dziedzictwo kulturowe, a więc odrębne wytwory własnej lub przyjętej jako własną kultury i sztuki. Autor ponadto dookreśla, że dziedzictwo narodowe kształtuje tożsamość narodową oraz więzi łączące poszczególnych członków danego narodu. Podkreśla on także, że mimo odrębności dziedzictwa narodowego od instytucji państwa, zostało ono uznane przez ustrojodawcę za wartość doniosłą i wspólną dla całego narodu. Ten sam autor dodaje, że dobra kultury będące wytworem mniejszości narodowych i etnicznych, zamieszkujących teren Polski, niewątpliwie wchodzą w skład dziedzictwa narodowego w rozumieniu Konstytucji RP<sup>353</sup>.

A. Frankiewicz-Bodynek trafnie dostrzega dyskusyjność kwestii dziedzictwa znajdującego się na terenach, które zostały przyznane Polsce po II wojnie światowej. Zmiany granic pociągają za sobą problemy wynikające z zakwalifikowania przynależności dziedzictwa kulturowego do konkretnego państwa. W takich jednak przypadkach najlepszym wyjściem zdaje się być uznanie, że dane dobra kultury stanowią element wspólnej spuścizny, o której zachowanie powinny troszczyć się wszystkie państwa identyfikujące je jako własne dziedzictwo<sup>354</sup>.

Zdefiniowania wymaga również użyte przez ustrojodawcę w art. 5 Konstytucji pojęcie „strzeże”. Wskazanie, że Rzeczpospolita Polska strzeże dziedzictwa narodowego, wyznacza bowiem jeden z podstawowych celów państwa. Takie rozumienie przyjął także

---

<sup>351</sup> Jednak w publicystyce wielu autorów zdaje się podzielać taki pogląd. Zdarzają się także autorzy idący jeszcze dalej w swych stanowiskach, zawężając znaczenie dziedzictwa narodowego wyłącznie do dziedzictwa katolickiego. Zob. J.M. Jackowski, *Chrześcijańskie dziedzictwo narodu*, „Niedziela Ogólnopolska” 2016, nr 16, s. 38; J. Sosnowski, *Respekt dla wartości*, „Gazeta Wyborcza” 1993, nr 15; W. Piwowarski, *Wartości podstawowe*, „Ład” 1993, nr 2; J. Salij, *Co to są wartości chrześcijańskie*, „Polityka” 1992, nr 48; A. Zwoliński, *Wprowadzenie do rozważań o narodzie*, Kraków 2005, s. 56 i nast.; M. Przeciszewski, *Kościół katolicki w Polsce dziś*, <https://dziedzictwo.ekai.pl/text.show?id=4501> (dostęp: 16.04.2021); Ł. Cieślak, *Chrześcijaństwo – religia państwa i Kościoła*, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/13842/edition/21965?language=pl> (dostęp: 16.04.2021).

<sup>352</sup> A. Frankiewicz-Bodynek, *Konstytucyjna regulacja dziedzictwa...*, s. 141.

<sup>353</sup> K. Zeidler, *Pojęcie „dziedzictwa narodowego”...*, s. 345-346.

<sup>354</sup> A. Frankiewicz-Bodynek, *Konstytucyjna regulacja dziedzictwa...*, s. 152; zob. także A. Fedoruk, *Wspólne drogi wspólnej spuścizny*, [w:] *Europa Środkowa – nowy wymiar dziedzictwa 1991-2001*, red. J. Purchla, Kraków 2001, s. 138.

Trybunał Konstytucyjny: „Przepis ten, zamieszczony w pierwszym rozdziale Konstytucji, zawierającym zasady i założenia uznane przez ustrojodawcę za szczególnie ważne dla bytu państwowego, wskazuje podstawowe cele i zarazem zadania państwa. Niewątpliwie jest to jeden z przepisów zawierających normy programowe, adresowane głównie do Parlamentu, od którego zależą tempo i sposób ich realizacji (zob. J. Boć, Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, Wrocław 1998, s. 23). Realizacja wymienionych w tym przepisie zadań należy jednak do wszystkich władz publicznych Rzeczypospolitej – zarówno do władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej, a także do organów sądowniczych i organów samorządu terytorialnego (zob. P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Warszawa 2000, s. 18). [...] Przyjmuje się, że art. 5 Konstytucji wskazuje najdonioślejsze wartości i najbardziej podstawowe cele, w których realizację winny się włączyć wszelkie organy władzy publicznej, wykorzystując wszystkie ich kompetencje”<sup>355</sup>.

Trybunał Konstytucyjny dokonał również wykładni art. 5 Konstytucji w części odnoszącej się do dziedzictwa narodowego, stwierdzając, że: „Punktem wyjścia do określenia konstytucyjnych relacji pomiędzy państwem a obywatelem w tej sferze jest ustalenie zakresu konstytucyjnego pojęcia «strzeże». Czy w ujęciu ustawodawcy konstytucyjnego pojęcie «strzeże» pozwala jedynie na używanie środków prawnych w postaci zakazów i nakazów, czy też pojęcie «strzeże» rozumiane musi być szerzej, jako możliwość lub obowiązek używania również innych środków, w tym środków materialnych, służących zachowaniu tego, co składa się na materialny i duchowy dorobek stanowiący dziedzictwo narodowe. Innymi słowy, czy z nałożenia na państwo zadania strzeżenia dziedzictwa narodowego wynika jedynie prawo nakładania na inne podmioty, w tym również właścicieli dóbr stanowiących dziedzictwo narodowe, nakazów i zakazów, czy też mocą Konstytucji nałożono na państwo inne obowiązki, które mają zapewnić zachowanie naszego dziedzictwa narodowego. Wykładnia językowa i celowościowa postanowień art. 5 Konstytucji wskazuje, że ustawodawca konstytucyjny ujmował zarówno pojęcie «strzeże», jak i wymiennie stosowane pojęcie «zapewnia» w sposób szeroki, obejmujący wszelkie formy działania państwa. O tym, za pomocą jakich instrumentów zadanie państwa może być zrealizowane, decyduje charakter zadania oraz wynikające z innych przepisów Konstytucji ograniczenia działań władzy

---

<sup>355</sup> Wyrok TK z dnia 13 maja 2009 r., Kp 2/09, OTK-A 2009.



publicznej. W konkluzji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że państwo realizując zadanie strzeżenia dziedzictwa narodowego, dysponuje różnorodnym instrumentarium. Jednocześnie jednak musi, podobnie jak w wypadku realizacji innych zadań, uwzględniać ograniczenia jego władztwa, wynikające z gwarantowanych konstytucyjnie praw obywateli<sup>356</sup>.

Gwarantowanie w art. 5 Konstytucji strzeżenia dziedzictwa narodowego stawia je w jednym rzędzie z wartościami o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym. Ponadto wskazanie na konieczność ochrony dziedzictwa narodowego już w pierwszym rozdziale Konstytucji, podnosi te działania do rangi jednych z najbardziej podstawowych celów oraz podkreśla ich najwyższą doniosłość<sup>357</sup>. Strzeżenie dziedzictwa narodowego ukierunkowane jest na ochronę wszystkich elementów składających się na to pojęcie. Jak podkreśla K. Zeidler, dziedzictwo to dobra kulturowe, naukowe i inne, zarówno materialne, jak i niematerialne, przekazywane z pokolenia na pokolenie, przy czym do niematerialnych elementów dziedzictwa zaliczyć należy zespół myśli, uczuć i reakcji<sup>358</sup>.

Bezpośrednio i wyłącznie ochronie dziedzictwa kulturowego poświęcony jest art. 6 Konstytucji. W literaturze przedmiotu podnosi się, że jego treść stanowi jedną z bardziej szczegółowych zasad polityki państwa. W myśl tego przepisu obowiązki Rzeczypospolitej Polskiej polegają na „stwarzaniu warunków upowszechniania” i „stwarzaniu warunków równego dostępu” do dóbr kultury. Z tak sformułowanego brzmienia tego przepisu można wywnioskować, że obowiązki Rzeczypospolitej nie ograniczają się do konieczności prowadzenia przez nią samej działalności polegającej na upowszechnianiu, lecz także na tworzeniu i zapewnianiu sprzyjających warunków do prowadzenia działań promujących wiedzę o dobrach kultury i ich wartościach, uzasadniając w ten sposób szczególną rolę dóbr kultury pośród innych dóbr<sup>359</sup>.

---

<sup>356</sup> Wyrok TK z dnia 8 października 2007 r., K 20/07, OTK-A 2007.

<sup>357</sup> P. Sarnecki, *Rozdział I „Rzeczpospolita”, artykuł 5*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 1.

<sup>358</sup> Zob. K. Zeidler, *Pojęcie „dziedzictwa narodowego”*..., s. 344.

<sup>359</sup> A. Frankiewicz, *Znaczenie prawne regulacji dziedzictwa narodowego i dóbr kultury*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2012, nr 8, s. 17-18.

### 2.3. Relacja konstytucyjnego nakazu ochrony narodowego dziedzictwa kulturowego do konieczności ochrony zabytkowych cmentarzy

Ustawa zasadnicza nie reguluje wprost problematyki ochrony zabytkowych cmentarzy. Ustanawia ogólnie obowiązek strzeżenia przez Rzeczpospolitą Polską dziedzictwa narodowego (art. 5 Konstytucji), obowiązek stwarzania warunków upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury (art. 6 Konstytucji), a także zapewnienia wolności twórczości artystycznej i korzystania z dóbr kultury (art. 73 Konstytucji)<sup>360</sup>. Ponadto art. 35 ust. 1 Konstytucji zawiera zobowiązanie do ochrony materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych i etnicznych, a tym samym umożliwia im kształtowanie dziedzictwa<sup>361</sup>. Oczywistym jest, że przedmiotem konstytucyjnej ochrony jest całościowy kształt narodowego dziedzictwa kulturowego, niekoniecznie wytworzonego przez obywateli polskich.

Treść preambuły oraz art. 5 i 6 Konstytucji wyrażają zasadę dobra wspólnego, która łączy te przepisy i powoduje, że wzajemnie się uzupełniają<sup>362</sup>. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że: „zasady ustrojowe to normy mające w szczególnym stopniu przyczyniać się do realizacji «dobra wspólnego wszystkich obywateli»”<sup>363</sup>. Formuła dobra wspólnego stanowi wzmocnienie treści zawartych w preambule, a tym samym wyraża i chroni takie wartości jak dziedzictwo kulturowe<sup>364</sup>. Jak słusznie zauważa Marian Zdyb, „państwo jest zobowiązane realizować zadania związane z ochroną dobra wspólnego, zaś dla jednostek jest ono pewną potencjalnością, ukierunkowującą ich działania i cele”<sup>365</sup>.

Zgodnie z treścią art. 1 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Interpretacja tego przepisu prowadzi do wniosku, że wszyscy obywatele „są w stopniu odpowiednim do swoich możliwości zobowiązani do poświęcenia pewnych interesów własnych dla dobra wspólnego”<sup>366</sup>. Z kolei art. 82

---

<sup>360</sup> Do art. 5 i 6 szerzej odniosłam się w rozdziale 2.2.

<sup>361</sup> K. Zeidler, *Prawo ochrony* ..., s. 37-38.

<sup>362</sup> Zob. wyrok TK z dnia 10 października 2001 r., K 28/01, OTK 2001; oraz wyrok z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, ORK 2000.

<sup>363</sup> Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, OTK 2003.

<sup>364</sup> Zob. Z. Szonert, *Aksjologia prawa i orzecznictwa sądowno-administracyjnego*, [w:] *Prawość i godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin profesora Wojciecha Łączkowskiego*, red. S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz, Lublin 2003, s. 311.

<sup>365</sup> M. Zdyb, *Dobro wspólne w perspektywie art. 1 Konstytucji RP*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001, s. 202.

<sup>366</sup> Wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK 2000.

Konstytucji stanowi, że: „Obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz troska o dobro wspólne”. Realizacja obowiązku troszczenia się o dobro wspólne wymaga aktywnej postawy jednostki. Jednocześnie na państwo nałożony jest obowiązek podejmowania takich działań, aby harmonizowały one różne interesy częściowe i dobra wspólnego<sup>367</sup>, co zwłaszcza jest kluczowe przy ograniczaniu prawa do swobodnego dysponowania własnością w przypadku zabytków będących w prywatnym posiadaniu. Jak trafnie zauważają Piotr Szreniawski i Sławomir Pilipiec: „Ludzie tworzący społeczeństwo muszą afirmować postawę polegającą na przestrzeganiu prawa obowiązującego w danym państwie. [...] Zatem jednostka zajmować będzie postawę polegającą na przestrzeganiu prawa, jeśli świadomie powstrzyma się przed jego naruszeniem”<sup>368</sup>.

Wśród elementów dobra wspólnego M. Zdyb wymienia: aspekt historyczno-egzystencjalny (odnoszący się do trwania państwowości i narodu, a także jego suwerenności, doświadczeń dziejowych oraz odnoszący się do przyszłości); aspekt wspólnotowy (dotyczący relacji między różnego rodzaju wspólnotami oraz ich stosunku do państwa, wzajemnych odniesień i zależności); aspekt aksjologiczno-esencjalny (ukierunkowujący na fundamentalne wartości poprzez skupianie przez dobro wspólne innych wartości); aspekt moralny (stosujący hierarchię wartości i relację do prawdy); aspekt tetyczny (wskazujący na powinność służby państwu); aspekt amaterialny; aspekt subsydiarno-integracyjny (uwzględniający zasadę proporcjonalności); a także aspekt wskazujący na dobro wspólne jako cel państwa<sup>369</sup>.

Dominująca wymowa postanowień Konstytucji RP wskazuje, że Rzeczpospolita Polska to państwo rozumiane jako wspólnota obywatelska<sup>370</sup>. Jednak będzie ona uznawana za dobro wspólne obywateli tylko wtedy, gdy będzie uosabiała i odzwierciedlała wartości uznawane przez nich za najważniejsze. Z kolei te najważniejsze wartości mają swoje źródło w tradycji i kulturze, które są aksjologicznymi podstawami ładu publicznego w państwie. Wobec tego rację ma M. Zdyb twierdząc, że

---

<sup>367</sup> K. Działocha, *Komentarz do art. 82 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003, s. 5.

<sup>368</sup> S. Pilipiec, P. Szreniawski, *Kultura prawna w administracji*, „Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka” 2009, nr 2, s. 53.

<sup>369</sup> M. Zdyb, *Dobro wspólne ...*, s. 190.

<sup>370</sup> A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, *Republikańska forma państwa w ujęciu Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 8, s. 51.

zawarty w Konstytucji RP katalog wartości nie został przez ustrojodawcę skonstruowany bez jakiegokolwiek aksjologicznego uzasadnienia<sup>371</sup>.

Niezwykle trafnie konieczność ochrony dóbr kultury z wartościami narodu powiązała A. Frankiewicz-Bodynek twierdząc, że: „Polskości nie da się kultywować inaczej niż w oparciu o wartości związane immanentnie z narodem pojmowanym kulturowo (to uzasadnia szczególne zobowiązania RP względem dóbr kultury narodowej). Ojczyzna nie istnieje w oderwaniu od swej kultury, tradycji, historii. Należy w związku z tym podkreślić, że przetrwanie RP zależy nie tylko od zagwarantowania nienaruszalności granic, ale także od tego, czy kolejne pokolenia utożsamiają się z określonym, względnie stabilnym narodowym dziedzictwem kulturowym decydującym o ciągłości państwa”<sup>372</sup>.

Jak już wspomniałam, potrzeby związane z ochroną zabytków wielokrotnie wymuszają ograniczenia praw właścicielskich, a nawet wywłaszczenia na podstawie art. 50 ust. 4 pkt 2 u.o.z. Zasada proporcjonalności przy ingerowaniu w prawo własności z jednej strony nakłada na prawodawcę obowiązek każdorazowego zbadania, czy w konkretnym stanie faktycznym istnieje rzeczywista przesłanka ograniczenia praw lub wolności właściciela zabytku w swobodnym dysponowaniu nim, z drugiej strony natomiast stanowi wymóg stosowania takich skutecznych i zarazem niezbędnych środków prawnych. Innymi słowy, środki ograniczające prawo własności powinny być w jak najmniejszym stopniu uciążliwe dla jednostki, ale jednocześnie wystarczające do zapewnienia zabytkowi rzeczywistej ochrony. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i właściwej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie<sup>373</sup>.

Obowiązek strzeżenia dziedzictwa narodowego, a więc także ochrony zabytkowych cmentarzy, wynika również z konstytucyjnej koncepcji godności człowieka<sup>374</sup>. Zgodnie z art. 30 Konstytucji RP „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna,

---

<sup>371</sup> M. Zdyb, *Dobro wspólne...*, s. 196.

<sup>372</sup> A. Frankiewicz-Bodynek, *Konstytucyjna regulacja...*, s. 256-257.

<sup>373</sup> Zob. wyrok TK z dnia 8 października 2007 r., K 20/07.

<sup>374</sup> Godność osobowa została także odzwierciedlona w wielu aktach prawa międzynarodowego i ponadnarodowego. Przeglądu aktów prawa międzynarodowego, w których ujęto zasadę godności osobowej dokonał M. Chmaj, *Źródło wolności i praw człowieka*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008, s. 30-33.

a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. Godność osobowa ma charakter powszechny i jest nierozzerwalnie związana z człowiekiem bez względu na jego pochodzenie narodowe i etniczne, rasę, urodzenie, wiek czy płeć. Wystarczającym warunkiem osobowej i podmiotowej egzystencji człowieka jest samo jego istnienie<sup>375</sup>.

Godność człowieka powiązana jest z kulturą, na którą ustrojodawca już we wstępie do Konstytucji RP wskazał jako na jedną z istotnych wartości. Mając świadomość, że kultura powstaje w oparciu o powiązania wytwarzające się pomiędzy jednostkami danego społeczeństwa, a także stanowi ona dowód używania przez człowieka intelektu, zasadnym jest uznanie, iż godność osobowa determinuje rozwój człowieka, który z kolei urzeczywistniany jest tylko poprzez kulturę<sup>376</sup>. Godność osobowa zakłada także prawo do indywidualnej i zbiorowej tożsamości kulturowej, gdyż tylko w oparciu o gwarancję tych tożsamości można gwarantować godność oraz wdrożyć inne prawa człowieka<sup>377</sup>. Ponadto dziedzictwo kulturowe stanowi przesłankę zapewniającą godność osobową, pozwalając tym samym osiągnąć człowiekowi najwyższy poziom człowieczeństwa.

Analiza dyspozycji zawartej w art. 5 Konstytucji nakazuje uznać, że poszanowanie i ochrona zabytkowych cmentarzy jako elementu dziedzictwa narodowego jest obowiązkiem władz publicznych. Jakkolwiek regulacja wyrażona w tym przepisie jest dość lakoniczna w odniesieniu do dziedzictwa narodowego, to jednak w literaturze podkreśla się, że obowiązek władz w tym zakresie jest jednoznaczny i trwały<sup>378</sup>. Z kolei brzmienie art. 6 ust. 1 pozwala ustalić, że treścią podejmowanych działań może być konieczność: określonego ukształtowania systemu normatywnego, w oparciu o który funkcjonują instytucje kultury; wprowadzenia przepisów rozwiązujących problemy pojawiające się w obszarze powiązań między instytucjami udostępniającymi dobra kultury narodowej a innymi instytucjami (np. na styku z prawem dostępu do informacji publicznej); wprowadzenia ułatwień systemowych dla podmiotów prywatnych zajmujących się upowszechnianiem i udostępnianiem obiektów dziedzictwa; wprowadzenia gwarancji i ułatwień dla podmiotów zainteresowanych dostępem do dóbr kultury narodowej; opracowania ramowych założeń do programów realizowanych

---

<sup>375</sup> L. Bosek, *Artykuł 30*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Art. 1-86*, t. 1, red. Z.M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 723.

<sup>376</sup> F. Adamski, *Tożsamość narodu poprzez kulturę*, [w:] *Kultura. Wartości. Kształcenie. Księga dedykowana Profesorowi Januszowi Gajdzie*, red. D. Kubinowski, Toruń 2003, s. 212.

<sup>377</sup> J. Symonides, *Cultural Rights : A Neglected Category of Human Rights*, “International Social Science Journal” 1998, nr 158, s. 564, za: A. Frankiewicz-Bodynek, *Konstytucyjna regulacja dziedzictwa...*, s. 280.

<sup>378</sup> K. Zeidler, *Prawo ochrony...*, s. 27.

w placówkach edukacyjnych i instytucjach kultury, wskazujących działania umożliwiające upowszechnianie dóbr kultury narodowej”<sup>379</sup>.

Słusznie dostrzega J. Pruszyński, że powodzenie w zakresie strzeżenia narodowego dziedzictwa kulturowego w odniesieniu do ochrony konkretnych dóbr kultury „zależy od trzech warunków: dobrego prawa, wykształconych kadr pracowników administracji i zapewnienia źródeł finansowania”<sup>380</sup>. Obok nakazu troski o narodowe dziedzictwo kulturowe, Konstytucja RP zobowiązuje bowiem do upowszechniania wartości tkwiących w tych dobrach oraz udostępniania ich zasobów. Niewątpliwie realizacja konstytucyjnej dyspozycji szczególnej troski o dostępność do dóbr kultury wymaga istnienia szeregu regulacji prawnych w tym zakresie.

Konstytucyjna dyspozycja zagwarantowania wolności korzystania z dóbr kultury (art. 73) realizowana jest poprzez działania mające na celu ich ochronę<sup>381</sup>, czyli: gromadzenie, należyte przechowywanie, zabezpieczanie przed uszkodzeniem lub utratą; tworzenie dogodnych warunków korzystania lub zwiedzania instytucji kultury; naukowe opracowanie, utrwalenie wyglądu dobra i digitalizację uzyskanych w ten sposób danych; zwiększenie efektywności instrumentów ochrony konserwatorskiej; opracowywanie systemów efektywnego rozdysponowania uprawnień kontrolnych i nadzorczych; ograniczenie praw właściciela do swobodnego używania dobra kultury. Istotą wolności korzystania z dóbr kultury jest przede wszystkim swoboda co do zakresu korzystania z nich, a zarówno stopień, jak i zakres tego korzystania wynikają z potrzeb i woli jednostki. Korzystanie z zabytkowego cmentarza, do którego jednostka uzyskała dostęp, może mieć dowolny wymiar – od religijnego (modlitwa za zmarłych), poprzez uporządkowanie miejsca pochówku bliskiego zmarłego, aż po charakter *stricte* turystyczny (np. podziwianie sztuki sepulkralnej, spacer wśród cmentarnej zieleni).

Konstytucyjna gwarancja wolności korzystania z dóbr kultury wiąże się również z przestrzeganiem zasady równości i zakazu dyskryminacji. Należy to rozumieć jako zakaz ograniczania jakimkolwiek grupom jednostek możliwości realizacji ich wolności

---

<sup>379</sup> A. Frankiewicz-Bodynek, *Konstytucyjna regulacja dziedzictwa...*, s. 341-342.

<sup>380</sup> J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury ...*, s. 514-515.

<sup>381</sup> Por. wyrok TK z dnia 8 października 2007 r., K 20/07.

polegającej na swobodzie obcowania z przedmiotem inkorporującym w sobie dobro kultury lub wolności oglądania go w naturze<sup>382</sup>.

Zasada równości i zakaz dyskryminacji odnoszą się do dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych i etnicznych, którego ochrona stanowi uporządkowany zespół norm ograniczonych ramami Konstytucji RP<sup>383</sup>. Ustawa zasadnicza w art. 32 ust. 2 zakazuje dyskryminacji oraz w art. 35 ust. 2 gwarantuje mniejszościom narodowym m.in. prawo do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej<sup>384</sup>. Ponadto zgodnie z treścią art. 35 ust. 1 Konstytucji „Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność [...] rozwoju własnej kultury”, czym jednocześnie umożliwia kształtowanie dziedzictwa mniejszościom narodowym<sup>385</sup>. Zgodzić się należy ze stanowiskiem Żanety Gwardzińskiej, że chociaż „Konstytucja nie odnosi się *expressis verbis* do dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych i etnicznych, jednak niedopuszczalne jest stwierdzenie, że jest ono całkowicie pozbawione ochrony”<sup>386</sup>. Takie spojrzenie na konieczność ochrony narodowego dziedzictwa kulturowego jest szczególnie istotne w odniesieniu do położonych na terenie Polski zabytkowych cmentarzy mniejszości narodowych i etnicznych. Z zasady równości oraz zakazu dyskryminacji można też wywodzić nakaz ochrony grobów i cmentarzy wojennych, na których spoczywają żołnierze obcych wojsk.

## **2.4. Bezpośrednie oddziaływanie przepisów Konstytucji RP na konieczność poszanowania godności osób zmarłych**

Idea godności człowieka dostrzegana była już w starożytności. Najwybitniejszy ze stoików, Protagoras, stwierdził, że człowiek jest nie tylko miarą wszech rzeczy (*homo*

---

<sup>382</sup> M. Drela, *Własność zabytków*, Warszawa 2006, s. 22.

<sup>383</sup> Niemniej w doktrynie można odnaleźć krytyczne uwagi względem konstrukcji prawnej ochrony mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce, np. K. Kwaśniewski, *Narody i mniejszości narodowe – koncerty patriotyzmów czy konflikty szowinizmów?*, [w:] *Polityka państwa polskiego wobec mniejszości narodowych i etnicznych*, red. L.M. Nijakowski, Warszawa 2005, s. 49.

<sup>384</sup> Por. A. Malicka, *Status prawny i ochrona praw mniejszości narodowych w Polsce*, [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP. Tom 1. Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010, s. 517-518.

<sup>385</sup> K. Zeidler, *Prawo ochrony...*, s. 37-38.

<sup>386</sup> Ż. Gwardzińska, *Ochrona dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych i etnicznych w Konstytucji RP z 1997 roku*, „Zarządzanie w Kulturze” 2016, z. 3, s. 240.

*mensura*), ale także człowiek dla człowieka jest rzeczą świętą (*homo homini res sacra*)<sup>387</sup>. Heraklit dostrzegał źródła godności człowieka w jego wyjątkowym miejscu w kosmosie i uznawał ją za wartość przyrodzoną i niezbywalną, nikt zatem nie mógł pozbawić człowieka jego godności<sup>388</sup>.

Jeszcze większe znaczenie nadała godności ludzkiej religia chrześcijańska. Chrześcijaństwo rozwinęło bowiem teorię człowieka jako *imago Dei* oraz partnera zdolnego do dialogu z Bogiem (*capax Dei*). Najstarszym biblijnym źródłem, w którym odnaleźć możemy ideę godności człowieka, jest Księga Rodzaju Starego Testamentu. Godność została wskazana w sposób wyraźny w opisie stworzenia człowieka: „Uczyńmy człowieka na Nasz obraz, podobnego Nam. [...] Stworzył więc Bóg człowieka na swój obraz, na obraz Boży go stworzył”<sup>389</sup>.

Do godności osobowej odwoływali się najwięksi przedstawiciele epoki nowożytnej. Szczególne miejsce zajmuje Immanuel Kant i znaczące sformułowanie, które zawarł w „Uzasadnieniu metafizyki moralności” z 1785 roku: „W państwie celów wszystko ma jakąś cenę, albo godność. To co ma cenę, można zastąpić także przez coś innego, jak jego równoważnik, co zaś cenę przewyższa, a więc nie dopuszcza żadnego równoważnika, posiada godność”<sup>390</sup>. Z kolei austriacki konstytucjonalista Herbert Schambeck zauważył, że godność stanowi duchowy fundament podstawowych praw człowieka i że ma ona swoją genezę w toku rozwoju porządku prawnego każdego państwa, zaś uznanie godności człowieka stwarza po jego stronie roszczenie do określonego zachowania ze strony państwa i do odpowiedniego ukształtowania jego ustroju<sup>391</sup>.

Belgijski polityk Francis Delperee badając porządek konstytucyjny wyraził pogląd, że u podstaw wszystkich podstawowych praw obywatelskich, politycznych czy społecznych znajduje się pojęcie godności ludzkiej. Jego zdaniem nienaruszalność

---

<sup>387</sup> Por. G. Reale, *Historia filozofii starożytnej. Tom 3. Systemy epoki hellenistycznej*, Lublin 1999, s. 388.

<sup>388</sup> M. Jabłoński, *Rozważania na temat znaczenia pojęcia godności człowieka w polskim porządku konstytucyjnym*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP (81-100)*, B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 81–82.

<sup>389</sup> *Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu. W przekładzie z języków oryginalnych*, Poznań-Warszawa 1990, s. 24–25.

<sup>390</sup> I. Kant, *Uzasadnienie metafizyki moralności*, przekład: M. Wartenberg, Warszawa 1953, s. 70.

<sup>391</sup> H. Schambeck, *O prawach podstawowych człowieka w austriackim prawie konstytucyjnym*, [w:] *Godność człowieka jako kategoria prawa. (Opracowania i materiały)*, red. K. Complak, Wrocław 2001, s. 119, 129.



godności ludzkiej może stanowić dla prawa inspirację do poszanowania nie tylko życia osobistego, lecz także praw gospodarczych i społecznych<sup>392</sup>. Z kolei Adam Rodziński uznał ludzką godność jako zarazem wartość pierwszą i pierwowzór wszystkich innych wartości oraz ich ostateczny sprawdzian – godność to „wartość wartości”<sup>393</sup>. Według René Coste’a godność ludzką należy postrzegać z punktu widzenia doktryny prawa naturalnego i jako wartość jest ona wspólna zarówno dla wierzących w Boga, jak i ateistów oraz agnostyków. Wobec tego stwierdził, że: „Wierzący i niewierzący, wtedy gdy chodzi o prawa człowieka i również o całokształt życia społecznego, mogą porozumieć się co do kryterium fundamentalnego, jedyne warunki, który uznajemy za bezwarunkowy: godności osoby ludzkiej”<sup>394</sup>. W piśmiennictwie prawniczym wyjaśnia się, że godność stanowi kategorię teologiczną i filozoficzną. Gloryfikujące ujmowanie godności osobowej stało się podwaliną współczesnych państw demokratycznych. Respekt dla jednostki i jej praw rozwinął się głównie po drugiej wojnie światowej jako reakcja na zdarzenia, które dramatycznie pogwałcały te prawa.

Idea godności człowieka stała się podstawową determinantą państwa i prawa. Po raz pierwszy odwołano się do koncepcji ludzkiej godności w preambule do Karty Narodów Zjednoczonych z 26 czerwca 1945 roku, deklarując konieczność przywrócenia wiary „w podstawowe prawa człowieka, w godność i wartość człowieka”<sup>395</sup>. Podobne odniesienie do godności człowieka zawarto w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 10 grudnia 1948 roku, nadto art. 1 tegoż dokumentu stwierdzał wprost, że: „Wszyscy ludzie rodzą się wolni i równi pod względem swej godności i swych praw”<sup>396</sup>. Godność ludzka znajduje się także u podwalin Wspólnoty Europejskiej. Artykuł 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej stanowi bowiem, że: „godność człowieka jest nienaruszalna. Musi być szanowana i chroniona”<sup>397</sup>.

---

<sup>392</sup> F. Delperee, *Prawo do godności ludzkiej w belgijskim porządku konstytucyjnym*, [w:] *Godność człowieka jako kategoria prawa. (Opracowania i materiały)*, red. K. Complak, Wrocław 2001, s. 113.

<sup>393</sup> A. Rodziński, *Osoba, moralność, kultura*, Lublin 1989, s. 32; podobnie: M. Ossowska, *Normy moralne w obronie godności człowieka*, Warszawa 1969, s. 8.

<sup>394</sup> F. Compagnoni, *Prawa człowieka. Geneza, historia i zaangażowanie chrześcijańskie*, Kraków 2000, s. 142–143.

<sup>395</sup> Karta Narodów Zjednoczonych z dnia 26 czerwca 1945 r. (Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90).

<sup>396</sup> Art. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela przyjętej na Trzeciej Sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych 10 grudnia 1948 r. w Paryżu.

<sup>397</sup> Dz. U. UE.C.2007.303.1; Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej to zbiór fundamentalnych praw człowieka i obywateli obywatelskich podpisany 7 grudnia 2000 r. w Nicei w imieniu Parlamentu Europejskiego, Rady UE oraz Komisji Europejskiej, powtórnie, z pewnymi poprawkami, podpisany przez przewodniczących tych organów podczas szczytu w Lizbonie 12 grudnia 2007 r. Moc wiążąca dokumentu została mu nadana przez Traktat Lizboński 13 grudnia 2007 roku, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.

Znamienne jest, że żadne odniesienie do godności osobowej nie wyznacza granicy czy sytuacji skutkującej utratą godności. W polskim porządku prawnym godność człowieka została uznana za centralny wyznacznik wszystkich praw oraz wolności i podniesiona do rangi konstytucyjnej. W preambule Konstytucji RP stwierdzono bowiem: „Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali, wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi, a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej”. Zgodnie z brzmieniem art. 30 Konstytucji, „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”.

W literaturze rozróżnia się godność osobową i godność osobowościową. Ta pierwsza jest kategorią aksjologiczno-ontyczną. Człowiek posiada ją z samego faktu człowieczeństwa, nie zostaje ona więc nadana i nie może być utracona. Godność osobową człowiek zachowuje w każdych warunkach. Z kolei godność osobowościowa to pewien walor posiadany przez człowieka, uzyskany przez niego w wyniku osiągnięć w działaniu czy pracy. W tym ujęciu godność przysługuje zatem poszczególnym ludziom w różnym zakresie i może być przedmiotem naruszenia (np. wskutek zniesławienia czy znieważenia)<sup>398</sup>. Do takiego rozróżnienia odniósł się Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku z 7 marca 2007 roku<sup>399</sup>, dostrzegając możliwość wyodrębnienia „dwóch aspektów godności człowieka – godności jako wartości przyrodzonej i niezbywalnej oraz godności rozumianej jako «prawo osobistości», obejmujące wartości życia psychicznego każdego człowieka oraz te wszystkie wartości, które określają podmiotową pozycję jednostki w społeczeństwie i które składają się, według powszechnej opinii, na szacunek należny każdej osobie”.

Wprowadzenie godności człowieka do Konstytucji RP oraz usytuowanie jej w początkowej części rozdziału określającego inne prawa i wolności obywatelskie wskazuje na istotne funkcje tej regulacji. Przez odniesienie się do pozaprawnej kategorii – ugruntowanej w prawie naturalnym – ustrojodawca nakazuje takie tworzenie prawa i jego stosowanie, by postępowanie to było zgodne z systemem wartości wynikającym

---

<sup>398</sup> L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, art. 30-86, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 28.

<sup>399</sup> Wyrok TK z dnia 7 marca 2007 r., K 28/05.

z prawa naturalnego. Założenie, że godność pozostaje poza pozytywnym porządkiem prawnym oznacza jednocześnie, że prawodawca nie jest kompetentny do nadania godności człowiekowi, jej ograniczenia ani odebrania<sup>400</sup>.

Wymieniona w Konstytucji przyrodzona cecha godności człowieka wynika wyłącznie z samego faktu urodzenia się osobą<sup>401</sup>. Godność stanowi także cechę niezbywalną, co oznacza, że nawet sam człowiek nie może zrzec się życia i własnego człowieczeństwa<sup>402</sup>. Jak słusznie zauważa A. Frankiewicz-Bodynek, człowiek nie może zostać pozbawiony godności nigdy – bez względu to, jak niegodnie się zachowa<sup>403</sup>. Pogląd ten podzielił Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że: „godność człowieka jako nienaruszalna nie zostaje utracona nawet przez zachowanie się w sposób «niegodny». Nie można jej odebrać żadnej istocie ludzkiej”<sup>404</sup>. Ponadto w uzasadnieniu do wyroku z 15 listopada 2000 roku<sup>405</sup> Trybunał Konstytucyjny wskazał, że: „pośród praw, dla których źródłem jest art. 30 Konstytucji, podstawowe znaczenie mają te, które przez to, że nawiązują wprost do istoty godności ludzkiej i wyrażają jej kwintesencję, mają charakter praw fundamentalnych. Ustawodawca z reguły nie może ich nie tylko kwestionować, ale i ograniczać. Nie są one w zasadniczej swojej treści uzależnione od woli prawodawcy, a tym bardziej od organów stosujących prawo, bez względu na to, czy będą to organy administracji publicznej, czy sądy. Stąd określa się je mianem praw przyrodzonych. Z nimi wiąże się niewątpliwie konstytucyjna teza o nienaruszalności godności człowieka. [...] Od praw fundamentalnych (przyrodzonych) należałoby odróżnić te, które nie są prostą emanacją godności ludzkiej a stanowią jedynie formę lub jedną z form zabezpieczenia praw człowieka”.

Ustrojodawca, wskazując na doniosłość godności osobowej, uznał ją za przyrodzoną i niezbywalną wartość człowieka oraz za źródło wolności i praw człowieka i obywatela, nadał jej przymiot nienaruszalności oraz nałożył na władze publiczne obowiązek jej poszanowania i ochrony. Wymienione przez ustawodawcę konstytucyjnego cechy godności nie wyjaśniają jednak kluczowej kwestii, a mianowicie

---

<sup>400</sup> L. Bosek, *Artykuł 30...*, s. 740.

<sup>401</sup> Por. K. Complak, *Uwagi o godności oraz jej ochrona w świetle nowej Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5, 41-42.

<sup>402</sup> M. Chmaj, *Źródło wolności...*, s. 37.

<sup>403</sup> A. Frankiewicz-Bodynek, *O konstytucyjnym pojęciu godności osobowej*, „Opolskie studia administracyjno-prawne” 2018, nr 2, s. 50.

<sup>404</sup> Wyrok TK z dnia 5 marca 2003 r., K 7/01.

<sup>405</sup> Wyrok TK z dnia 15 listopada 2000 r., P 12/99.

nie definiują czym jest godność osobowa. Niesprecyzowanie pojęcia godności człowieka stwarza możliwość zachowania otwartości systemu prawnego na konkretną osobę. Ustanowiony w art. 30 Konstytucji zakaz naruszania godności człowieka wskazuje, że godność osobowa nie zależy od statusu społecznego i majątkowego człowieka, od jego osiągnięć, wykształcenia, wieku, rasy, narodowości, wyznania oraz wszystkich innych cech człowieka<sup>406</sup>. Godność jest rodzajem szacunku należnego każdej osobie<sup>407</sup>, zaś „zakaz naruszania godności człowieka ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich”<sup>408</sup>. W literaturze podnosi się także, że osoba nie traci godności nawet gdy podeszły wiek lub choroba spowodują stan wegetatywny<sup>409</sup>. Zakaz naruszania godności ludzkiej ma charakter powszechny, obejmując zarówno organy władzy publicznej, jak również inne podmioty.

W doktrynie nie ma jednomyślności stanowiska, czy prawo do poszanowania godności powstaje od momentu poczęcia czy od urodzenia<sup>410</sup> oraz kiedy się kończy. Zgodzić się należy z poglądem, że godność jako konstytucyjnie chronione dobro nie ogranicza się do człowieka żyjącego, nie ustaje z chwilą śmierci, lecz w wyniku zgonu zmienia swój charakter, przekształcając się w szacunek i cześć okazywane ciału zmarłego<sup>411</sup>. Ochronie może bowiem podlegać godność w rozumieniu osobowościowym oraz pamięć, kult osoby zmarłej, co stanowi dobro osobiste, zabezpieczone na gruncie art. 23 i 24 k.c. Słownik języka polskiego podaje, że „zwłokami” nazywane jest ciało zmarłego człowieka<sup>412</sup>, zaś „zmarły” to „osoba która zmarła”<sup>413</sup>. Z kolei zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2001 roku<sup>414</sup>, zwłokami określa się ciała osób zmarłych i dzieci martwo urodzonych. Określenia te odwołują się w bezpośredni sposób do czasu, gdy ciało nie było „martwe”, lecz było po prostu ciałem

---

<sup>406</sup> P. Marczak, *Poszanowanie godności osoby zmarłej a działalność funeralna – wybrane zagadnienia*, [w:] *Non omnis moriar : osobiste i majątkowe aspekty prawne śmierci człowieka : zagadnienia wybrane*, red. J. Gołaczyński, J. Mazurkiewicz, J. Turłukowski, D. Karkut, Wrocław 2015, s. 598; por. M. Chmaj, *Źródło wolności ...*, s. 37; wyrok TK z dnia 30 września 2008 r., K 44/07.

<sup>407</sup> Por. wyrok TK z dnia 9 lipca 2009 r., SK 48/05.

<sup>408</sup> Por. wyrok TK z dnia 30 września 2008 r., K 44/07.

<sup>409</sup> K. Complak, *O prawidłowe pojmowanie godności osoby ludzkiej w porządku RP*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP (69–79)*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 65–66.

<sup>410</sup> L. Bosek, *Gwarancje godności ludzkiej i ich wpływ na polskie prawo cywilne*, Warszawa 2012, s. 166–168.

<sup>411</sup> Por. A. Michalska-Warias, [w:] *Kodeks karny...*, s. 425.

<sup>412</sup> *Słownik języka polskiego PWN*, red. W. Doroszewski, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/zw%C5%82oki.html> (09.01.2021).

<sup>413</sup> *Słownik języka polskiego PWN*, t. 3, red. M. Szymczak, Warszawa 1998, s. 971.

<sup>414</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2001 r. w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi (Dz. U. z 2001 r. Nr 153, poz. 1783).

człowieka żyjącego<sup>415</sup>. Zasadne wydaje się zatem uznanie, że zwłoki to nadal ciało człowieka<sup>416</sup>, a jedynie pozbawione funkcji życiowych i podlegające naturalnemu procesowi rozkładu.

Norma gwarantująca poszanowanie godności ludzkiej wyrażona jest nie tylko w art. 30 Konstytucji RP. Godność chroniona jest bezpośrednio w art. 40 i art. 41 ust. 4 ustawy zasadniczej, gdzie zawarto zakaz tortur, niehumanitarnego, okrutnego lub poniżającego traktowania i karanie oraz zobligowano do humanitarnego traktowania pozbawionych wolności. Z kolei art. 39 Konstytucji wprowadza zakaz przymusowego poddawania ludzi doświadczeniom naukowym i prowadzenie tych badań bez ich dobrowolnej zgody.

Polskie prawo chroni nie tylko godność osób żyjących, lecz również otacza ochroną zwłoki i szczątki ludzkie. Wskazany przez Zbigniewa Ćwiąkalskiego indywidualny przedmiot ochrony jako „cześć, szacunek i spokój należne zmarłym i miejscu ich wiecznego spoczynku”<sup>417</sup> wielu autorów traktuje znacznie szerzej<sup>418</sup>. Źródła ochrony zwłok i szczątków ludzkich doszukiwać się należy w godności osobowej człowieka. To właśnie respektowanie godności ludzkiej obliguje do poszanowania zmarłych i miejsc ich pochówku<sup>419</sup>.

O poszanowaniu godności osoby zmarłej stanowią przepisy u.c.ch.z. Zgodnie z brzmieniem art. 9 ust. 6 oraz art. 10 ust. 2a, 5 i 5a tej ustawy minister właściwy ds. zdrowia określi, w drodze rozporządzenia, m.in. sposób przechowywania zwłok i szczątków, kierując się koniecznością zachowania godności należnej osobie zmarłej. Z kolei w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 30 lipca 2009 roku w sprawie trybu i warunków przekazywania zwłok do celów naukowych<sup>420</sup> stwierdzono, że przekazywanie zwłok do celów naukowych odbywa się w sposób zapewniający zachowanie godności należnej zmarłemu.

---

<sup>415</sup> J. Meller, *Moralny aspekt wykorzystania zwłok ludzkich*, „Studia Gdańskie” 2007, nr 21, s. 428.

<sup>416</sup> Podkreślić także należy rolę ciała jako czynnika współtworzącego konkretną osobę. Zarówno ciało osoby żyjącej, jak również jej zwłoki i szczątki po śmierci, niezmiennie są niepowtarzalne genetycznie i przypisane wyłącznie do konkretnego człowieka. Niezależnie od postępującego procesu rozkładu ciała, możliwe jest przecież zidentyfikowanie osoby zmarłej.

<sup>417</sup> Z. Ćwiąkalski, [w:] *Kodeks karny...*, s. 1424.

<sup>418</sup> Por. E. Pływaczewski, [w:] *Kodeks karny...*, s. 380;

<sup>419</sup> A. Michalska-Warias, [w:] *Kodeks karny...*, s. 425.

<sup>420</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 30 lipca 2009 r. w sprawie trybu i warunków przekazywania zwłok do celów naukowych (Dz. U. z 2009 r. Nr 129, poz. 1067).

Do konieczności poszanowania godności osób zmarłych odnoszą się również przepisy ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej<sup>421</sup>. Artykuł 28 ust. 1 pkt 2 tej ustawy obliguje podmiot leczniczy wykonujący działalność leczniczą w rodzaju stacjonarnych i całodobowych świadczeń zdrowotnych, aby w razie śmierci pacjenta należycie przygotował zwłoki poprzez ich umycie oraz okrycie, z zachowaniem godności należnej osobie zmarłej, w celu ich wydania osobie lub instytucji uprawnionej do ich pochowania. W literaturze podnosi się, że przywołana regulacja nie precyzuje zakresu czynności przy przygotowaniu zwłok i sposobu ich okrycia, nie został także podany standard tych czynności. Jeśli rodzina zmarłego nie dostarczy okrycia, wówczas podmiot leczniczy powinien zapewnić je we własnym zakresie<sup>422</sup>. Wydaje się, że ta kwestia ma istotne znaczenie z uwagi na poszanowanie godności osoby zmarłej, zaś pozostawienie zwłok pacjenta bez okrycia albo z odsłoniętymi częściami intymnymi może stanowić przejaw braku szacunku.

Wydane na podstawie art. 28 ust. 7 ustawy o działalności leczniczej rozporządzenie Ministra Zdrowia z 10 kwietnia 2012 roku w sprawie sposobu postępowania podmiotu leczniczego wykonującego działalność leczniczą w rodzaju stacjonarnych i całodobowych świadczeń zdrowotnych ze zwłokami pacjenta w przypadku śmierci pacjenta<sup>423</sup> także nakazuje ochronę godności osoby zmarłej<sup>424</sup>. Przepis wyrażony w § 3 ust. 8 rozporządzenia stanowi, że w okresie pomiędzy stwierdzeniem zgonu a przewiezieniem do chłodni, zwłoki osoby zmarłej są przechowywane w specjalnie przeznaczonym do tego celu pomieszczeniu, a w razie jego braku – w innym miejscu, z zachowaniem godności należnej zmarłemu.

Na potrzebę poszanowania godności osoby zmarłej wskazuje również ustawa z dnia 1 lipca 2005 roku o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów<sup>425</sup>. Artykuł 11 tej ustawy stanowi, że lekarz pobierający ze zwłok ludzkich komórki, tkanki lub narządy jest obowiązany zapewnić nadanie zwłokom należytego

---

<sup>421</sup> T.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 633.

<sup>422</sup> M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o zakładach opieki zdrowotnej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 140.

<sup>423</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 420.

<sup>424</sup> Por. Z. Duniewska, *Zasada ochrony godności człowieka*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, Warszawa 2013, s. 139.

<sup>425</sup> T.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2134.

wyglądu. W doktrynie uważa się, że powyższa powinność jest związana z ochroną dóbr osobistych oraz poszanowaniem godności należnej osobie zmarłej<sup>426</sup>.

Znieważenie zwłok, prochów ludzkich lub miejsca spoczynku zmarłego, a więc czyn spenalizowany w art. 262 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny<sup>427</sup>, godzi w poszanowanie godności osoby zmarłej. O ile naruszenie godności osoby żyjącej poprzez znieważenie jest postrzegane subiektywnie, to znieważenie zwłok ma charakter obiektywny<sup>428</sup>. Znieważenie może przejawiać się w manifestowaniu braku szacunku, demonstrowaniu lekceważącego stosunku do zwłok, prochów lub miejsca spoczynku zmarłego czy okazaniu pogardy<sup>429</sup>. Takimi czynami mogą być obelgi słowne, nieprzystojne demonstracyjne gesty, oblanie płyty nagrobkowej nieczystościami, a także oplucie<sup>430</sup>. Za znieważenie uważa się również zmianę ustalonego położenia zwłok i przeznaczenia grobu<sup>431</sup>, wyrzucenie trumny lub ciała z grobu, rozbicie pomnika czy rozkopanie grobu<sup>432</sup>. Znieważenie zwłok, prochów ludzkich lub miejsca spoczynku zmarłego nie musi być dokonane publicznie ani w obecności innej osoby lub osób<sup>433</sup>.

Zwłok ludzkich nie można traktować jak zdepersonalizowanej i posiadającej cechy rzeczy pozostałości po człowieku, lecz należy uwzględniać uczucia członków rodziny zmarłego. Przede wszystkim należy jednak wykazywać szacunek dla ciała człowieka po kresie jego życia oraz mieć na uwadze, że konieczność poszanowania zwłok ma swoje źródło w godności osobowej istoty ludzkiej.

Szczególnym przypadkiem potwierdzającym słuszność tego założenia jest uznanie, że godność przysługuje także *nasciturusowi*. Zarówno stanowisko nauk medycznych i filozoficznych, jak też polskiego orzecznictwa stwierdza, że godność *nascitura* wynika z samej jego ludzkiej natury oraz prawa do stania się w przyszłości

---

<sup>426</sup> R. Michalska-Badziak, *Pobieranie, przechowywanie i przeszczepianie komórek, tkanek i narządów*, [w:] *Prawo administracyjne materialne: Pojęcia, instytucje, zasady*, B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, Warszawa 2014, s. 289.

<sup>427</sup> T.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1138.

<sup>428</sup> Por. J. Śliwowski, *Prawo karne...*, s. 439; D. Gajdus, [w:] *Prawo karne. Zagadnienia teorii i praktyki*, red. A. Marek, Warszawa 1986, s. 352-353.

<sup>429</sup> J. Makarewicz, *Kodeks karny z komentarzem*, Lwów 1932, s. 266.

<sup>430</sup> R. Góral, *Kodeks karny...*, s. 423.

<sup>431</sup> J. Śliwowski, *Prawo karne...*, s. 439.

<sup>432</sup> L. Pelper, *Komentarz do kodeksu karnego*, Kraków 1936, s. 362.

<sup>433</sup> O. Górniok, [w:] O. Górniok, S. Hoc, S.M. Przyjemski, *Kodeks karny. Komentarz*, t. 3, Gdańsk 1999, s. 310.

pełnoprawnym człowiekiem<sup>434</sup>. W doktrynie nie kwestionuje się godności przysługującej dziecku martwo urodzonemu. Ma to swoje uzasadnienie w wykładni literalnej norm prawnych, która mówi o martwym urodzeniu dziecka, nie *nasciturusa*, gdyż ani Konstytucja RP, ani inne akty prawa międzynarodowego nie różnicują godności ze względu na martwe lub żywe urodzenie<sup>435</sup>. Uznać więc należy, że szacunek i cześć należne ciału zmarłego człowieka znajdują swoje uzasadnienie w godności człowieka. Nakaz poszanowania zwłok i szczątków ludzkich nie istniałby, gdyby nie nakazywała przyjąć go godność człowieka, która jest obiektywną i transcendentalną cechą każdej jednostki ludzkiej<sup>436</sup>.

## 2.5. Podmioty odpowiedzialne za ochronę zabytkowych cmentarzy

Treść artykułów 5, 6 i 73 Konstytucji RP, zawierających postanowienia z zakresu dziedzictwa kulturowego, odnosi się do Rzeczypospolitej Polskiej. Jak zauważa Marek Zubik, jeśli przepisy Konstytucji kierują określoną dyspozycję do Rzeczypospolitej Polskiej, to tym samym wskazują na państwo jako na podmiot zobowiązany<sup>437</sup>. We współczesnej doktrynie państwo określa się jako suwerenną organizację terytorialną, tudzież geopolityczną<sup>438</sup>. Rozumienie państwa jest szerokie i zależne od przyjętych kryteriów definiowania. Na pewno pierwszym z elementów konstytutywnych państwa jest jego terytorium<sup>439</sup>. Drugim nierozłącznym atrybutem podmiotowości państwowej jest ludność zamieszkująca określone terytorium, znajdujące się pod zwierzchnictwem władz państwowych<sup>440</sup>. Trzecim z elementów państwa jest szeroko rozumiana władza

---

<sup>434</sup> Jest to zgodne z koncepcją potencjalnej osoby moralnej; zob. J. Kis, *Potencjalna osoba moralna – dziecko poczęte odczuwające emocje (ok. 24 tydzień ciąży), noworodek, [w:] Aborcja. Argumenty za i przeciw*, Warszawa 1993, s. 140-142.

<sup>435</sup> A. Kania, *Prawo do pochówku nasciturusa w świetle praw człowieka*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2019, nr 5, s. 10.

<sup>436</sup> A. Rybak, *Prawnokarna ochrona ...*, s. 100.

<sup>437</sup> M. Zubik, *Konstytucyjne refleksje nad dobrem wspólnym na tle przemian w Rzeczypospolitej Polskiej ostatniej dekady XX w.*, [w:] *Dobro wspólne. Problemy konstytucyjnoprawne i aksjologiczne*, red. W.J. Wołpiuk, Warszawa 2008, s. 63.

<sup>438</sup> M. Perkowski, *Podmiotowość prawa międzynarodowego współczesnego uniwersalizmu w złożonym modelu klasyfikacyjnym*, Białystok 2008, s. 335; W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo ...*, s. 119.

<sup>439</sup> Kompleksowa i często spotykana w doktrynie definicja przyjmuje, że terytorium stanowi przestrzeń obejmującą obszar lądowy wraz z wodami śródlądowymi, część wód morskich, wnętrze ziemi znajdujące się pod tymi obszarami, a także rozciągającą się ponad nimi przestrzeń powietrzną; zob. *Prawo międzynarodowe publiczne*, red. B. Wierzbicki, Białystok 1997, s. 123.

<sup>440</sup> M. Muszyński, *Państwo w prawie międzynarodowym : Istota, rodzaje i atrybuty*, Bielsko-Biała 2012, s. 29.



zwierzchnia<sup>441</sup>, zaś istnienie i funkcjonowanie państwa wymaga efektywnego zarządzania nim w sferze wewnętrznej oraz zewnętrznej.

Wobec dominującej wymowy postanowień Konstytucji RP można przyjąć, że system organów państwa stanowi zaledwie jeden z elementów jego struktury, zaś elementem współdefiniującym państwo są jego obywatele i ich organizacje<sup>442</sup>. Wstęp do Konstytucji RP głosi, że wszyscy obywatele są równi „w prawach i powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski”. Konstytucja nakłada również na obywateli polskich obowiązek wierności RP oraz troskę o wspólne dobro. Zatem wśród podmiotów odpowiedzialnych za ochronę dziedzictwa kulturowego, w tym zabytkowych cmentarzy i zabytkowych obiektów na niezabytkowych cmentarzach, wymienić należy także obywateli oraz tworzone przez nich prywatne instytucje.

### **2.5.1. Obowiązki organów władzy publicznej w zakresie ochrony zabytkowych cmentarzy**

Obowiązki związane z ochroną zabytkowych cmentarzy nie są odmiennie uregulowane prawnie niż obowiązki w zakresie ochrony całego zasobu zabytków. Wobec tego odniosę się tutaj do zakresu obowiązków organów władzy publicznej w kwestii ochrony wszystkich zabytków. Chociaż oczywistym błędem byłoby wywodzenie, że jedynie organy państwowe czy wyspecjalizowane instytucje ochrony zabytków są odpowiedzialne za stan i zachowanie zabytków, to jednak art. 89 u.o.z. wyraźnie wskazuje, że organem ochrony zabytków jest minister właściwy ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w imieniu którego zadania i kompetencje w tym zakresie wykonuje Generalny Konserwator Zabytków.

Jako wprowadzenie do dalszych rozważań warto wspomnieć o zmianach, które zaszły w systemie administracji publicznej po roku 1989. Do 23 września 1990 roku za ochronę dóbr kultury odpowiadali wojewódzcy konserwatorzy zabytków prezydiów

---

<sup>441</sup> W doktrynie nie istnieje ujednoczone stanowisko wskazujące na konkretną definicję tego, jak władza państwowa powinna wyglądać i jakimi przymiotami powinna dysponować. Wynika to zapewne z braku jednolitych definicji dotyczących tych przymiotów oraz dynamicznego przekształcania się na przestrzeni wieków samego pojęcia władzy.

<sup>442</sup> J. Trzciniński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński, Warszawa 2005, s. 454-455.

wojewódzkich rad narodowych, działający w ramach organizacyjnych ustalonych przez prezydium wojewódzkich rad narodowych. Ustawa z dnia 19 lipca 1990 roku o zmianie ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach<sup>443</sup> ustanowiła wojewódzkich konserwatorów zabytków organami ochrony i powierzyła im kierowanie odpowiednimi oddziałami wojewódzkimi Państwowej Służby Ochrony Zabytków. Zgodnie z treścią art. 7 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 roku o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej<sup>444</sup>, organem ochrony zabytków stał się wojewoda, działający przy pomocy wcz jako kierownika jednostki organizacyjnej (wojewódzkiego oddziału Państwowej Służby Ochrony Zabytków), wchodzącej w skład rządowej administracji ogólnej w województwie. W związku z reformą ustrojową państwa, na mocy ustawy z dnia 24 lipca 1998 roku<sup>445</sup>, Generalny Konserwator Zabytków stał się centralnym organem administracji rządowej, kierującym Służbą Ochrony Zabytków przy pomocy Urzędu Generalnego Konserwatora Zabytków. Z kolei wojewoda, działający przy pomocy wcz jako kierownika wojewódzkiej Służby Ochrony Zabytków, pozostał terenowym organem ochrony. Na mocy ustawy z dnia 1 marca 2002 roku o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej<sup>446</sup> Generalny Konserwator Zabytków utracił samodzielność i stał się sekretarzem bądź podsekretarzem stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, a jego zadania i kompetencje przeszły do zakresu działania ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Artykuł 37 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów<sup>447</sup> stanowi bowiem, że minister wykonuje swoje zadania przy pomocy sekretarza i podsekretarza stanu oraz gabinetu politycznego<sup>448</sup>, w związku z czym Generalny Konserwator Zabytków zaliczany jest raczej do struktury politycznej ministerstwa<sup>449</sup>.

---

<sup>443</sup> Dz. U. z 1990 r. Nr 56, poz. 322.

<sup>444</sup> Dz. U. z 1996 r. Nr 106, poz. 596.

<sup>445</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668).

<sup>446</sup> Ustawa z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2002 r. Nr 25, poz. 253).

<sup>447</sup> T.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1188.

<sup>448</sup> Zob. M. Golecki, *Gabinet polityczny a zdolność rządzenia. Dwa modele gabinetów politycznych ministra na przykładzie ministerstwa kultury w latach 1997-2000*, [w:] *Gabinety polityczne. Narzędzie skutecznej polityki*, red. D. Bach-Golecka, Kraków-Nowy Sącz 2007.

<sup>449</sup> Takie upolitycznienie funkcji Generalnego Konserwatora Zabytków spotkało się z negatywną reakcją środowiska konserwatorskiego; zob. postulaty Kongresu Konserwatorów Polskich w Warszawie, zorganizowanego przez Stowarzyszenie Konserwatorów Zabytków w dniach 5-7 października 2005 r., za: A. Gaczoł, *Z dziejów państwowej służby ochrony zabytków w Polsce*, [w:] *90 lat Służby Ochrony Zabytków*

Zrozumiałym jest, że to minister właściwy ds. kultury i dziedzictwa narodowego posiada największy i najbardziej zróżnicowany zakres kompetencji. Zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej<sup>450</sup> w obszarze ochrony dziedzictwa kulturowego odpowiada on za: podtrzymywanie i rozpowszechnianie tradycji narodowej i państwowej; ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami; działalność muzeów; miejsca pamięci narodowej, groby i cmentarze wojenne, pomniki zagłady i ich strefy ochronne; kulturę ludową; edukację kulturalną; restytucję dóbr kultury, w tym zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych z naruszeniem prawa z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w ramach powyższych zadań przyznaje ministrowi liczne obowiązki, przede wszystkim wydawanie rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy, a także kompetencje szczegółowe, jak na przykład nadawanie i cofanie uprawnień rzeczoznawcy i nadawanie odznak. Jako organ właściwy w sprawach dziedzictwa, na mocy art. 15 ust. 4 u.o.z. zwraca się on także do Komitetu Dziedzictwa UNESCO z wnioskiem o wpis Pomnika Historii na Listę dziedzictwa światowego.

Jak już wspomniałam, zadania i kompetencje ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego wykonuje Generalny Konserwator Zabytków. Oprócz wymienionych zadań ministra, zgodnie z art. 90 ust 2 u.o.z. do właściwości Generalnego Konserwatora Zabytków należy w szczególności: opracowywanie krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; realizacja zadań wynikających z krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; podejmowanie działań związanych ze wspieraniem rozwoju regionalnego i realizacją kontraktów wojewódzkich w sprawach opieki nad zabytkami; prowadzenie krajowej ewidencji zabytków i krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem; wydawanie decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawach określonych w ustawie oraz w przepisach odrębnych; organizowanie i prowadzenie kontroli w zakresie przestrzegania oraz stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; sprawowanie nadzoru nad działalnością wcz; koordynowanie działalności wcz; promowanie badań naukowych w zakresie konserwacji zabytków; organizowanie szkoleń dla służb konserwatorskich; organizowanie konkursów promujących opiekę nad

---

w Polsce, Wrocław 2008, s. 68. Kontrowersje budzi także fakt, iż współcześnie od Generalnego Konserwatora Zabytków nie jest wymagane posiadanie jakichkolwiek kwalifikacji ani wiedzy w zakresie ochrony zabytków.

<sup>450</sup> T.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1893.

zabytkami, w tym przyznawanie wyróżnień, nagród pieniężnych lub rzeczowych; opiniowanie wniosków o nadanie odznaki "Za opiekę nad zabytkami"; współpraca z organami administracji publicznej w sprawach ochrony zabytków; organizowanie szkoleń w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; podejmowanie działań dotyczących troski o zabytki związane z historią Polski, pozostające poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawodawca powierzył wykonywanie zadań publicznych z zakresu ochrony zabytków organom w strukturze administracji rządowej. Wobec tego terenowym organem prawnej ochrony zabytków jest wojewoda, w imieniu którego zadania i kompetencje wykonuje wcz. Dodatkowo zgodnie z art. 93 u.o.z., w sprawach określonych w ustawie i w odrębnych przepisach wcz jest organem I instancji, zaś organem wyższego stopnia jest minister właściwy ds. kultury i dziedzictwa narodowego<sup>451</sup>.

Wojewódzki konserwator zabytków powoływany jest przez wojewodę na wniosek Generalnego Konserwatora Zabytków wskazujący kandydata na to stanowisko i odwoływany przez wojewodę na wniosek Generalnego Konserwatora Zabytków lub za jego zgodą. W świetle art. 91 ust. 4 u.o.z. do zadań wykonywanych przez wcz należy w szczególności: realizacja zadań wynikających z krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; sporządzanie, w ramach przyznanego środków budżetowych, planów finansowania ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; prowadzenie rejestru i wojewódzkiej ewidencji zabytków oraz gromadzenie dokumentacji w tym zakresie; wydawanie, zgodnie z właściwością, decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawach określonych w ustawie oraz w przepisach odrębnych; sprawowanie nadzoru nad prawidłowością prowadzonych badań konserwatorskich, architektonicznych, prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i innych działań przy zabytkach oraz badań archeologicznych; organizowanie i prowadzenie kontroli w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; opracowywanie wojewódzkich planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych oraz koordynacja działań przy realizacji tych planów; upowszechnianie

---

<sup>451</sup> Z wyjątkiem spraw, o których mowa w art. 93 ust. 2-4 u.o.z.

wiedzy o zabytkach; współpraca w sprawach ochrony zabytków z innymi organami administracji publicznej i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego.

Wojewódzki konserwator zabytków wchodzi w skład zespolonej administracji rządowej, kierując wojewódzkim urzędem ochrony zabytków. Działalność tego urzędu oparta jest na treści art. 92 u.o.z. i określona w regulaminie nadanym przez wojewodę na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków. Na mocy § 2 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 9 kwietnia 2004 roku w sprawie organizacji wojewódzkich urzędów ochrony zabytków<sup>452</sup>, w urzędach tych konieczne jest utworzenie stanowisk lub wydziałów do wykonywania zadań, w szczególności do spraw inspekcji zabytków nieruchomych, inspekcji zabytków ruchomych, inspekcji zabytków archeologicznych, rejestru zabytków i dokumentacji zabytków, ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, budżetu i finansów, ale w razie potrzeby mogą być tworzone również inne wydziały.

Wojewódzki urząd ochrony zabytków może być uzupełniany przez wchodzące w jego skład delegatury. Najczęściej działają one w miastach, które przed reformą administracyjną w 1999 roku posiadały status miast wojewódzkich<sup>453</sup>. Ich tworzenie i likwidacja zostały określone w art. 92 ust. 3 u.o.z., stanowiącym, że delegatury wojewódzkich urzędów ochrony zabytków tworzone i likwidowane są przez wojewodę na wniosek wcz, po zasięgnięciu opinii Generalnego Konserwatora Zabytków. W akcie utworzenia delegatury konieczne jest określenie jej właściwości miejscowej i siedziby. Na czele delegatury wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków stoi jej kierownik, który działa z upoważnienia wcz. Jest on umocowany do prowadzenia kontroli i załatwiania określonych spraw administracyjnych w drodze wydawania decyzji administracyjnych.

Wspomnieć należy również o licznych organach doradczych, powołanych do sprawowania ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Na szczeblu centralnym organem opiniodawczo-doradczym w sprawach realizacji polityki Rady Ministrów w zakresie ochrony zabytków jest Rada Ochrony Zabytków<sup>454</sup>. Organem opiniodawczym

---

<sup>452</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 75, poz. 706.

<sup>453</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603, ze zm.).

<sup>454</sup> Zgodnie z art. 97 ust. 2 u.o.z. do zadań Rady Ochrony Zabytków należy wydawanie opinii w sprawach dotyczących w szczególności: założeń do projektu krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami i projektu tego programu, oceny realizacji zadań wynikających z koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju w odniesieniu do zabytków, ochrony pomników historii,

do spraw działań konserwatorskich podejmowanych przy zabytkach, o którym mowa w art. 98 u.o.z., jest Główna Komisja Konserwatorska<sup>455</sup>. Kolegialnym organem pomocniczym Rady Ministrów, określonym w art. 99 u.o.z., jest Polski Komitet Doradczy, którego zadaniem ma być koordynacja przedsięwzięć związanych z ochroną zabytków w razie konfliktu zbrojnego<sup>456</sup>. Zgodnie z art. 99 u.o.z., organami opiniodawczymi w terenie są Wojewódzkie Rady Ochrony Zabytków<sup>457</sup>.

Charakteryzując podmioty odpowiedzialne za ochronę zabytków warto zwrócić uwagę na kompetencje Prezydenta RP w tym zakresie. Otóż Prezydent upoważniony jest do uznania w drodze rozporządzenia zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru zabytków lub parku kulturowego o szczególnej wartości dla kultury za Pomnik Historii. Prezydent RP wydaje to rozporządzenie na wniosek ministra właściwego ds. kultury i dziedzictwa narodowego i w takim samym trybie cofa uznanie zabytku za Pomnik Historii. W celu przestrzegania treści art. 5 Konstytucji Prezydent RP może także występować z inicjatywami ustawodawczymi dotyczącymi ogólnie pojętego narodowego dziedzictwa kulturowego i ochrony jego poszczególnych elementów<sup>458</sup>. Prezydentowi ponadto przysługuje prawo weta wobec ustaw oraz prawo złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie konstytucyjności przepisu normatywnego, a więc również przepisu odnoszącego się do ochrony zabytków.

---

projektów aktów prawnych dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. W skład Rady wchodzi od 10 do 20 osób powoływanych na okres 4 lat przez ministra właściwego ds. kultury i dziedzictwa narodowego, wybieranych spośród osób wyróżniających się wybitnymi osiągnięciami i zasługami w ochronie zabytków lub opiece nad zabytkami.

<sup>455</sup> Główna Komisja Konserwatorska działa przy Generalnym Konserwatorze Zabytków. W szczególności wydaje opinie w zakresie stosowania metod, technologii i materiałów niezbędnych do ratowania zabytków, prawidłowości i zasadności planowanych lub przeprowadzonych prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach oraz badań archeologicznych, sposobu i zasad postępowania w przypadku wystąpienia zagrożeń dla poszczególnych zabytków. Członkowie tej Komisji powoływani i odwoływani są przez Generalnego Konserwatora Zabytków spośród grona specjalistów w określonych dziedzinach ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

<sup>456</sup> Działalność Polskiego Komitetu Doradczego wynika z realizacji postanowień konwencji haskiej z 1954 r. i została uregulowana w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie Polskiego Komitetu Doradczego (Dz. U. z 2004 r. Nr 102, poz. 1066). W zakres działania Komitetu wchodzi m.in. przedstawianie Radzie Ministrów opinii i wniosków dotyczących działań legislacyjnych, technicznych lub wojskowych, jakie powinny być podjęte w czasie pokoju i w razie konfliktu zbrojnego, a także w przypadku udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w misjach pokojowych i stabilizacyjnych podejmowanych przez organizacje międzynarodowe za zgodą ONZ, w celu zapewnienia wykonania postanowień konwencji haskiej oraz związanych z nią protokołów, których Polska jest stroną.

<sup>457</sup> Ustawodawca nie wskazał kompetencji Wojewódzkiej Rady Ochrony Zabytków, a tylko ustanowił organem opiniodawczym w zakresie określonym przez wcz. i pozostającym w jego właściwości. Znaczenie Rady uzależnione jest od rangi nadanej przez powołującego ją wcz. W skład tej Rady wchodzi od 5 do 10 członków, powoływanych na okres 4 lat spośród specjalistów w określonych dziedzinach ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

<sup>458</sup> A. Frankiewicz-Bodynek, *Konstytucyjna regulacja dziedzictwa...*, s. 384.

Ze względu na doniosłą rolę w realizacji szeregu bardzo ważnych działań z zakresu ochrony zabytków, a więc i zabytkowych cmentarzy, w tym miejscu nieco szerzej przybliżę rolę Narodowego Instytutu Dziedzictwa – narodowej instytucji kultury, będącej eksperckim i opiniodawczym wsparciem dla ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Narodowy Instytut Dziedzictwa został powołany 1 stycznia 2011 roku zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego i zastąpił dotychczasowy Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków<sup>459</sup>. Misją NID jest tworzenie podstaw dla zrównoważonej ochrony dziedzictwa poprzez gromadzenie i upowszechnianie wiedzy o zabytkach, wyznaczanie standardów ich ochrony i konserwacji oraz kształtowanie świadomości społecznej w celu zachowania dziedzictwa kulturowego Polski dla przyszłych pokoleń.

Do zadań statutowych NID należą w szczególności: tworzenie i upowszechnianie standardów dokumentacji, badania, konserwacji i digitalizacji zabytków ruchomych, nieruchomych i archeologicznych; włączenie się na wniosek ministra lub Generalnego Konserwatora Zabytków w proces ewaluacji i doskonalenia systemu ochrony i opieki nad zabytkami oraz w proces ochrony dziedzictwa niematerialnego; wydawanie opinii i ekspertyz dotyczących działań przy zabytkach na rzecz organów administracji publicznej; monitorowanie i analizowanie zagrożeń dla dziedzictwa kulturowego oraz wypracowywanie metod przeciwdziałania tym zagrożeniom, w tym w szczególności obiektów z Listy światowego dziedzictwa UNESCO i uznanych za pomniki historii; publikowanie i upowszechnianie wydawnictw z zakresu ochrony dziedzictwa kulturowego i opieki nad nim; realizacja specjalistycznych programów szkoleniowych i informacyjnych na rzecz służb konserwatorskich i środowisk związanych z opieką nad zabytkami; podejmowanie współpracy z właścicielami i zarządcami zabytków na rzecz właściwego zarządzania zasobem dziedzictwa kulturowego oraz promowanie zasad opieki nad zabytkami; realizacja programów i kampanii społecznych w zakresie promowania dziedzictwa kulturowego i jego wartości, a także idei ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; realizacja programów edukacyjnych i podejmowanie współpracy na polu edukacji społecznej na rzecz ochrony i opieki nad dziedzictwem materialnym i niematerialnym; podejmowanie współpracy na rzecz wzrostu społecznego

---

<sup>459</sup> Zarządzenie nr 32 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie zmiany nazwy i zakresu działania Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków (Dz. Urz. MKiDN z 2014 r., poz. 1).

zaangażowania w system identyfikacji i ochrony dziedzictwa kulturowego; gromadzenie, opracowywanie, archiwizowanie i udostępnianie wiedzy o stanie zachowania i wartościach zasobu dziedzictwa kulturowego, w tym także zbiorów naukowych związanych z ochroną tego dziedzictwa; gromadzenie i zarządzanie zasobem dokumentacji rejestru zabytków i Krajowej Ewidencji Zabytków, a także ewidencjonowanie badań archeologicznych prowadzonych na terenie kraju; prowadzenie i rozwój ogólnopolskiego cyfrowego systemu gromadzenia i udostępniania danych o dziedzictwie kulturowym, w tym danych geolokalizacyjnych; koordynowanie realizacji procedury występowania z wnioskiem do MKiDN o uznanie przez Prezydenta RP zabytku nieruchomego za Pomnik Historii; realizacja w zakresie powierzonym przez ministra zadań wynikających z porozumień, konwencji i innych dokumentów ratyfikowanych przez Polskę, związanych z ochroną i opieką nad dziedzictwem materialnym i niematerialnym; prowadzenie w porozumieniu z ministrem współpracy międzynarodowej w zakresie ochrony i opieki nad dziedzictwem kulturowym; organizowanie i prowadzenie innych prac związanych z ochroną dziedzictwa kulturowego na zlecenie MKiDN lub Generalnego Konserwatora Zabytków; współpraca ze służbami konserwatorskimi oraz innymi jednostkami organizacyjnymi wyspecjalizowanymi w ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w tym ze szkołami wyższymi, instytucjami naukowymi, instytucjami kultury, muzeami, kościołami i związkami wyznaniowymi, a także administracją rządową i samorządową oraz organizacjami pozarządowymi<sup>460</sup>. Dnia 16 sierpnia 2011 roku, zgodnie z § 7 Statutu NID, powołana została Rada Programowa NID, będąca organem doradczym i opiniodawczym dyrektora NID w zakresie działalności statutowej tej instytucji.

### **2.5.2. Podmioty odpowiedzialne za ochronę zabytkowych grobów i cmentarzy za granicą**

Na początku lat 90. XX wieku powstało wiele instytucji oraz organizacji pozarządowych, których celem była ochrona polskich zabytków znajdujących się poza granicami kraju. Podobne instytucje utworzone jeszcze w czasach PRL – Naczelna

---

<sup>460</sup> § 4 Statutu Narodowego Instytutu Dziedzictwa stanowiącego załącznik do zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 23 stycznia 2014 r. w sprawie nadania Statutu Narodowemu Instytutowi Dziedzictwa; [https://www.nid.pl/pl/O\\_NID/Statut/StatutNID2014.pdf](https://www.nid.pl/pl/O_NID/Statut/StatutNID2014.pdf) (dostęp: 12.09.2021).



Dyrekcja Archiwów Państwowych, Biblioteka Narodowa i Rada Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa – zyskały nowe możliwości i zwiększyły zakres działania<sup>461</sup>.

Troska o spuściznę kulturową byłaby na pewno znacznie trudniejsza, a może nawet niemożliwa, bez celowych i ukierunkowanych działań poszczególnych instytucji. Obecnie realizacja projektów ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego poza granicami spoczywa na działającym przy MKiDN Departamencie Dziedzictwa Kulturowego za Granicą i Strat Wojennych<sup>462</sup>. Departament ściśle współpracuje między innymi z ministerstwem spraw zagranicznych (placówkami dyplomatycznymi i konsularnymi, instytutami polskimi), instytucjami kultury (Naczelną Dyрекcją Archiwów Państwowych, Biblioteką Narodową w Warszawie, muzeami), uczelniami wyższymi oraz organizacjami pozarządowymi<sup>463</sup>. Departament działa wszędzie tam, gdzie znajdują się polskie ślady: mogiły, cmentarze, zabytki, dzieła sztuki.

Departamentem Dziedzictwa Kulturowego za Granicą i Strat Wojennych kieruje dyrektor, przy wsparciu zastępcy oraz naczelników. Do zadań własnych Departamentu należy m.in. wykonywanie, w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych, umów międzynarodowych, których stroną jest RP w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą, dokumentowania strat wojennych i restytucji dóbr kultury; prowadzenie ewidencji ruchomych i nieruchomych dóbr kultury związanych z Polską, a znajdujących się za granicą w wyniku zmian w przynależności państwowej niektórych terytoriów; dokumentowanie poloników o szczególnym znaczeniu dla polskiego dziedzictwa kulturowego; organizowanie oraz udzielanie pomocy finansowej i merytorycznej w celu zachowania dziedzictwa kulturowego; inicjowanie, organizowanie, udzielanie pomocy finansowej i merytorycznej oraz promowanie badań naukowych nad polskim dziedzictwem kulturowym za granicą; współpraca z instytucjami krajowymi w sferze ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą; wykonywanie zadań wynikających z umów międzynarodowych dotyczących

---

<sup>461</sup> D. Janiszewska-Jakubiak, *Ochrona polskiego dziedzictwa kulturowego poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Prace Departamentu Dziedzictwa Kulturowego w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego RP*, [w:] *Stan badań nad wielokulturowym dziedzictwem dawnej Rzeczypospolitej*, t.1, red. W. Walczak, K. Łopatecki, Białystok 2010, s. 11.

<sup>462</sup> Początki Departamentu sięgają 1990 r., gdy w strukturach ówczesnego Ministerstwa Kultury i Sztuki utworzono Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Polskiego Dziedzictwa Kulturalnego za Granicą. Ta wyspecjalizowana komórka podlegała zmianom i restrukturyzacji, by w 2016 r. przyjąć nazwę Departament Dziedzictwa Kulturowego za Granicą i Strat Wojennych. Wtedy też precyzyjnie określono obszary jej działalności.

<sup>463</sup> A. Mazurek, *International cooperation in the protection of Polish cultural heritage abroad*, [w:] *Global Versus National Perspectives in International Relations*, Lwów-Olsztyn 2020, s. 13.

miejsc pamięci narodowej, w tym grobów i cmentarzy wojennych poza granicami RP; sprawowanie opieki nad miejscami pamięci narodowej oraz trwałymi upamiętnieniami faktów, wydarzeń i postaci, znajdującymi się poza granicami RP; realizacja poza granicami kraju trwałych upamiętnień obejmujących miejsca polskiej pamięci narodowej oraz związane z nimi fakty, wydarzenia i postaci; wspieranie inicjatyw w zakresie sprawowania przez inne podmioty prawa polskiego opieki nad znajdującymi się poza granicami kraju miejscami pamięci narodowej oraz trwałymi upamiętnieniami związanych z nimi faktów, wydarzeń i postaci; organizowanie współpracy ze środowiskami i organizacjami emigracyjnymi, polonijnymi oraz polskimi poza granicami RP, w zakresie sprawowania opieki nad miejscami pamięci narodowej oraz trwałymi upamiętnieniami związanych z nimi faktów, wydarzeń i postaci; współpraca z Instytutem Pamięci Narodowej i Urzędem ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych w zakresie spraw dotyczących miejsc polskiej pamięci narodowej poza granicami kraju; merytoryczne opiniowanie dokumentów i przygotowywanych aktów prawnych dotyczących strat wojennych i restytucji dóbr kultury; propagowanie wiedzy o polskim dziedzictwie kulturowym za granicą i miejscach pamięci narodowej poza krajem, ich znaczeniu dla historii, dziedzictwa i tożsamości narodowej oraz polskich stratach wojennych i restytucji dóbr kultury<sup>464</sup>. Departament składa się z Wydziału ds. Restytucji Dóbr Kultury, Wydziału ds. Polskiego Dziedzictwa Kulturowego za Granicą, Wydziału ds. Miejsc Pamięci Narodowej za Granicą oraz Wydziału Finansowego. Od 2016 roku w skład struktury Departamentu Dziedzictwa Kulturowego za Granicą i Strat Wojennych wchodzi Wydział ds. Miejsc Pamięci Narodowej za Granicą. Jego głównym zadaniem jest sprawowanie opieki nad polskimi grobami, kwaterami i cmentarzami wojennymi rozszanymi na całym świecie<sup>465</sup>.

Potrzeba ochrony polskiego dziedzictwa poza Polską była przesłanką decyzji Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o powołaniu w dniu 18 grudnia 2017 roku Narodowego Instytutu Polskiego Dziedzictwa Kulturowego za Granicą POLONIKA<sup>466</sup>. Instytut POLONIKA tworzony jest przez zespół specjalistów z różnych dziedzin nauki

---

<sup>464</sup> Zarządzenie Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu (Dz. Urz. MKDniS z 2021 r., poz. 26).

<sup>465</sup> Wcześniej zadania z tego obszaru były realizowane przez Radę Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa.

<sup>466</sup> Zarządzenie Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Instytutowi Polskiego Dziedzictwa Kulturowego za Granicą "Polonika" (Dz. Urz. MKDniS z 2021 r., poz. 59).

(historia, historia sztuki, architektura, archiwistyka, konserwacja i restauracja dzieł sztuki). Misją Instytutu jest zachowanie i dokumentowanie materialnych śladów kultury polskiej za granicą. Do zadań Instytutu należy realizacja projektów konserwatorskich, naukowo-badawczych, edukacyjnych i popularyzatorskich, a jednym z dwóch zasadniczych obszarów jego zainteresowań jest dziedzictwo kulturowe na dawnych ziemiach Rzeczypospolitej Polskiej<sup>467</sup>.

Bezpośredni nadzór nad działalnością Instytutu POLONIKA sprawuje Wydział ds. Polskiego Dziedzictwa Kulturowego za Granicą. Współpracując ściśle z Instytutem, Wydział koncentruje się na koordynacji projektów strategicznych, gdzie wymagane są decyzje na szczeblu politycznym i na mniejszych projektach (np. realizacja tablic poświęconych wybitnym postaciom polskiej kultury czy konserwacja zabytków ruchomych). Wydział podejmując współpracę z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, monitoruje sytuację w państwach, na terenie których istnieje znaczące dla kultury polskiej dziedzictwo oraz udziela merytorycznego wsparcia działaniom dyplomacji na rzecz ochrony polskiej spuścizny poza granicami kraju. Swoje zadania Wydział realizuje we współpracy z licznymi krajowymi i zagranicznymi instytucjami<sup>468</sup>.

### **2.5.3. Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zabytkowych cmentarzy**

Zgodnie z art. 164 Konstytucji RP, podstawową jednostką samorządu jest gmina, którą tworzą jej mieszkańcy i zamieszkane przez nich terytorium. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami dokonała zmiany w katalogu zadań własnych gminy. Mianowicie w świetle art. 7 ust. 1 pkt 9 u.s.g. do zadań własnych gminy należą sprawy „kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków

---

<sup>467</sup> W 2020 r. Instytut przejął koordynację projektów finansowanych w ramach programu ministra ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”. Instrument ten o charakterze konkursu grantowego, umożliwia od 2006 r. dofinansowywanie wielu inicjatyw związanych z polską spuścizną kulturową poza krajem, m.in. prac konserwatorskich i remontowych w obiektach znajdujących się poza granicami Polski, projektów inwentaryzacyjnych i dokumentacyjnych, badań naukowych i popularyzatorskich; zob. D. Janiszewska-Jakubiak, *Instytut POLONIKA i ochrona polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą*, „Cenne, Bezcenne/Utracone” 2019, 1(94)-2(95).

<sup>468</sup> *Na tropie polskiego dziedzictwa kulturowego*, opr. zbiorowe Zespołu Departamentu Dziedzictwa Kulturowego za Granicą i Strat Wojennych Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, <http://cennebecenne.pl/wp-content/uploads/2020/10/2020-3-4-DEPARTAMENT.pdf> (dostęp: 01.10.2021).

i opieki nad zabytkami”. W podobny sposób wprowadzono ochronę zabytków w zadania powiatu i samorządu województwa<sup>469</sup>.

Przechodząc do omówienia zadań gminy w zakresie ochrony zabytkowych cmentarzy trzeba zaznaczyć, że mieszczą się one w ramach ogólnie określonych zadań z zakresu ochrony zabytków nieruchomych. Wyrażona w art. 15 Konstytucji zasada decentralizacji władzy publicznej polega na trwałym, chronionym ustawowo przekazaniu jednostkom samorządu terytorialnego istotnych zadań, kompetencji i środków organów działających na szczeblu ogólnokrajowym. Decentralizacja stanowi wyraz realizacji konstytucyjnej zasady subsydiarności<sup>470</sup>, a jej granice wyznacza art. 1 Konstytucji, który głosi, że Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny: „Pojęcie decentralizacji oznacza proces stałego poszerzania uprawnień jednostek władzy publicznej niższego stopnia w drodze przekazywania im zadań, kompetencji oraz niezbędnych środków. Decentralizacja, o której mówi Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, nie jest jednorazowym przedsięwzięciem organizacyjnym, lecz trwałą cechą kultury politycznej państwa zbudowanej na właściwych rozwiązaniach ustawowych, zgodnych z konstytucyjnymi zasadami ustroju Rzeczypospolitej”<sup>471</sup>. Samorząd terytorialny jest przejawem demokratyzacji życia społecznego<sup>472</sup>. Brzmienie art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, że: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”, wprost wskazuje na samorząd terytorialny jako współodpowiedzialny za funkcjonowanie państwa.

---

<sup>469</sup> Artykuł 4 ust. 7 ustawy o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1526) stanowi, że powiat wykonuje zadania o charakterze ponadgminnym, w tym m.in. w zakresie „kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”. Zadania te mają charakter komplementarny i dotyczą tych zadań, których z określonych względów nie można realizować na szczeblu gminy. Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim, w tym w szczególności na podstawie art. 14 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2094) w zakresie „kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”.

<sup>470</sup> Z konstytucyjnej zasady decentralizacji, interpretowanej w powiązaniu z pozostałymi zasadami ustrojowymi, a w szczególności z zasadą pomocniczości – wynika obowiązek tworzenia określonych układów zadań i kompetencji, który sprowadza się do formuły „przekazywania z góry w dół” zadań publicznych na niższe ogniwa ich wykonywania; zob. A. Szpor, *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1-2, s. 20; E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsidiarności)*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 190.

<sup>471</sup> Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02.

<sup>472</sup> J. Jeżewski, *Idea demokracji w przekształceniach samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3, s. 65-78.

Jak podkreśla K. Zalańska, włączenie ochrony zabytków do zadań własnych gminy i powiatu ma doniosłe znaczenie, zaś zadania własne gmina wykonuje na własny rachunek i odpowiedzialność<sup>473</sup>. Z kolei Ewa Olejniczak-Szałowska stwierdza, że: „Gmina (inne jednostki samorządu terytorialnego) nie ma żadnych własnych zadań, wywodzących się z praw naturalnych, i obecnie nie przeciwstawia się już zadań gminy (samorządu) zadaniom państwa”<sup>474</sup>. W świetle art. 5 Konstytucji RP i to stwierdzenie należy uznać za słuszne, bowiem strzeżenie dziedzictwa narodowego traktowane jako jedno z podstawowych zadań państwa odnosi się zarówno do działalności administracji rządowej, jak i samorządowej, tworzącej razem jednorodną kategorię zadań z zakresu administracji publicznej. Podobne stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny uznając jednostki samorządu terytorialnego za integralny element struktury władzy publicznej w państwie, jednak pozostające w dyspozycji samorządu władztwo nie jest odrębną władzą, a wyłącznie stanowi przejaw zdecentralizowanej władzy jednego państwa polskiego<sup>475</sup>.

Miejsce jednostek samorządu terytorialnego w systemie podmiotów realizujących zadania ochrony dziedzictwa kulturowego uwarunkowane jest kilkoma czynnikami. Przede wszystkim na zakres zadań samorządu terytorialnego istotnie wpływa jego pozycja ustrojowa i zapisana w preambule Konstytucji RP zasada pomocniczości. Zgodnie z art. 6 u.s.g. gmina odpowiada za wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, które nie zostały zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Bez wątplenia taką sprawą jest ochrona zabytków, czy szerzej – ochrona znajdującego się na terenie gminy zasobu dziedzictwa kulturowego.

Podstawowym zadaniem gminy w zakresie ochrony zabytków, a więc i ochrony zabytkowych cmentarzy, jest wdrażanie rozwiązań ukierunkowanych na zachowanie tych lokalnych zabytków, jak też ich zrównoważone wykorzystanie w opracowywanych przez gminę dokumentach planistycznych oraz decyzjach wydawanych w ramach procesu inwestycyjnego. Ponadto zadania jednostek samorządu terytorialnego wynikają z przypisanych im ustawowo kompetencji zawartych w ustawach szczegółowych, przede wszystkim w u.o.z. oraz u.p.z.p., gdyż obie te ustawy nakładają na gminy obowiązki

---

<sup>473</sup> K. Zalańska, *Decentralizacja zadań z zakresu ochrony zabytków – stan obecny i perspektywy zmian ustroju administracji konserwatorskiej*, „Ochrona Zabytków” 2015, nr 2, s. 165.

<sup>474</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 12, s. 3.

<sup>475</sup> Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2013 r., K 14/11.

związane m.in. z prowadzeniem gminnej ewidencji zabytków, opracowywaniem programów ochrony zabytków i opieki nad zabytkami czy planowaniem przestrzennym.

Katalog zadań samorządu gminnego związanych z ochroną materialnego dziedzictwa kulturowego nie jest rozbudowany. Artykuł 7 ust. 1 pkt 9 u.s.g. wskazuje tylko ogólnie, że do zadań w zakresie kultury należą także zadania w obszarze ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Potwierdza to spostrzeżenie, że działania jednostek samorządu terytorialnego koncentrują się przede wszystkim na ochronie materialnego zasobu dziedzictwa kultury<sup>476</sup>. W szerszym zakresie obowiązki gmin w obszarze ochrony dziedzictwa kulturowego wymienia u.o.z. Zgodnie z art. 4 tej ustawy ochrona zabytków polega na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu m.in. zapewnienie warunków umożliwiających trwałe zachowanie zabytków, ich zagospodarowanie i utrzymanie, zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek na wartości zabytków, udaremnienie niszczenia i niewłaściwego korzystania, kontrolę stanu zachowania i przeznaczenia zabytków, uwzględnianie zadań ochronnych w planowaniu przestrzennym. Nie ulega wątpliwości, że skoro w przytoczonym przepisie mowa o organach administracji publicznej, to do realizacji tych zadań zobowiązane są także organy administracji samorządowej. Ponadto u.o.z. nakłada bezpośrednio na gminy następujące zadania: tworzenie parków kulturowych, tworzenie stref ochrony konserwatorskiej w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, prowadzenie gminnej ewidencji zabytków, sporządzanie gminnych programów opieki nad zabytkami.

Gmina jest również organem egzekucyjnym decyzji samorządowego konserwatora zabytków, a więc ponosi odpowiedzialność m.in. za skuteczność decyzji nakazujących i zakazujących określonego działania, stanowiącego zagrożenie dla zabytku nieruchomego i zapisanych w nim wartości<sup>477</sup>. Artykuł 109 ust. 1 pkt 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami nadaje gminom prawo pierwokupu w wypadku sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków lub prawo użytkowania wieczystego takiej nieruchomości. Z kolei na mocy art. 81 u.o.z. organy stanowiące gmin, powiatów i województw mogą udzielać dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. Poza tym jednostki

---

<sup>476</sup> K. Zeidler, *Prawo ochrony...*, s. 103.

<sup>477</sup> Art. 19 § 2 oraz art. 20 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 479).

samorządu terytorialnego mają wiodącą rolę w absorpcji funduszy strukturalnych przez sektor kultury<sup>478</sup>.

Zgodnie z brzmieniem art. 96 ust. 2 u.o.z. gminy, powiaty, związki gmin i powiatów, związki powiatowo-gminne oraz związki metropolitalne mogą, na podstawie stosownych porozumień, wykonywać część kompetencji władczych wcz, w tym wydawać decyzje administracyjne. Powierzenie takich zadań może nastąpić na wniosek wcz poprzez zawarcie porozumienia administracyjnego pomiędzy wojewodą a daną jednostką samorządu terytorialnego lub ich związkiem. Porozumienia publikowane są w wojewódzkich dziennikach urzędowych.

W takim porozumieniu administracyjnym określany jest zakres przekazywanych kompetencji, szczegóły techniczne dotyczące współdziałania organów, szczegóły nadzoru wojewódzkiego konserwatora zabytków nad realizacją powierzonych zadań oraz zasady rozwiązania porozumienia. Chociaż strony porozumienia mają swobodę w określaniu zakresu zadań powierzanych samorządowi przez wcz, to jednak przedmiotem powierzenia nie mogą być sprawy związane z prowadzeniem rejestru zabytków i wojewódzkiej ewidencji zabytków oraz wydawania decyzji administracyjnych w ich zakresie.

Przepisy u.o.z. precyzują, że do prowadzenia spraw objętych treścią porozumienia gmina, powiat, związek gmin, związek powiatów, związek powiatowo-gminny albo związek metropolitalny ustanawia wyodrębnione stanowisko odpowiednio gminnego lub miejskiego konserwatora zabytków, powiatowego konserwatora zabytków, powiatowo-gminnego konserwatora zabytków albo metropolitalnego konserwatora zabytków. Osoba powołana na takie stanowisko samorządowego konserwatora zabytków powinna spełniać te same warunki formalne co osoba zajmująca stanowisko wcz.

Powołanie miejskiego konserwatora zabytków nie musi jednak wiązać się z przejmowaniem części kompetencji wcz. Samorządowy konserwator zabytków realizuje wówczas jedynie zadania własne samorządu w zakresie ochrony i opieki nad zabytkami, zajmując się m.in. badaniem i dokumentowaniem zabytków, prowadzeniem gminnej ewidencji zabytków, prowadzeniem spraw związanych z finansowaniem prac konserwatorskich przy zabytkach (dotacje), opracowywaniem i nadzorowaniem

---

<sup>478</sup> K. Zalasńska, *Prawna ochrona...*, s. 210.

realizacji gminnego programu opieki nad zabytkami czy edukacją i popularyzacją dziedzictwa kulturowego<sup>479</sup>. Warto podkreślić, że powołanie samorządowego konserwatora zabytków dla tych ośrodków miejskich, gdzie nie działają struktury wojewódzkich urzędów ochrony zabytków i ich delegatury, stanowi istotne udogodnienie dla mieszkańców, którzy łatwiej i szybciej mogą otrzymać informację o zabytkach czy też bezpośrednio uzyskać niezbędne uzgodnienia bądź pozwolenia na prowadzenie prac<sup>480</sup>.

Wskazać również należy na wynikające z przepisów u.o.z. kompetencje starosty w zakresie ochrony zabytków. Zgodnie z brzmieniem art. 12 ust. 1 tej ustawy, starosta w uzgodnieniu z wcz może umieszczać na zabytkach nieruchomości wpisanych do rejestru znaki informujące o tym, że zabytki te podlegają ochronie. Zgodnie z normą z art. 102 u.o.z., do zadań własnych starosty należy również ustanawianie i odwoływanie społecznych opiekunów zabytków, na wniosek wcz. Starosta zobowiązany jest przy tym do powiadamiania wcz o ustanowieniu społecznego opiekuna zabytków lub cofnięciu takiego ustanowienia oraz do prowadzenia listy opiekunów.

Chociaż znaczna część nekropolii to cmentarze wyznaniowe, to jednak podlegają one w całości ochronie przez państwowe prawodawstwo<sup>481</sup>. Wobec tego nadzór nad cmentarzami wyznaniowymi sprawuje wcz i to jemu podporządkowane są działania kościelnych służb konserwatorskich w zakresie ochrony zabytków sakralnych. Takimi kościelnymi służbami konserwatorskimi w diecezjach są: diecezjalny konserwator zabytków, specjalna komisja, referat lub wydział. Urząd kościelny jest ciałem doradczym biskupa diecezjalnego w podejmowaniu decyzji w sprawach budowlanych i konserwatorskich. Diecezjalny konserwator zabytków często pełni także funkcję delegata biskupa diecezjalnego wobec osób, instytucji i świeckich władz kościelnych, a także współpracuje w prowadzeniu ewidencji zabytków oraz prowadzi nadzór nad zabytkami sakralnymi i udziela o nich informacji<sup>482</sup>.

---

<sup>479</sup> NID, *Samorządowy konserwator zabytków*, [https://samorzad.nid.pl/baza\\_wiedzy/samorzadowy-konserwator-zabytkow/](https://samorzad.nid.pl/baza_wiedzy/samorzadowy-konserwator-zabytkow/) (dostęp: 14.10.2021).

<sup>480</sup> Tamże.

<sup>481</sup> Zob. Z. Maj, *Zabytki sakralne w prawie kościelnym i państwowym i ich wzajemne relacje*, [w:] *Konferencja Krajowa „Potrzeby Konserwatorskie Obiektów Sakralnych na przykładzie makroregionu łódzkiego – stan, zagrożenia i możliwości przeciwdziałania”*: Łódź, 9–10 grudnia 2005 r., red. J. Perkowski, B. Więcek, Łódź 2005, s. 91.

<sup>482</sup> M. Paszkowski, *Ochrona prawna i opieka nad nieruchomymi zabytkami sakralnymi Kościoła Katolickiego w Polsce*, Olsztyn 2018, s. 117-118.



#### **2.5.4. Podmioty odpowiedzialne za sprawowanie opieki nad zabytkowymi cmentarzami**

Stosownie do normy z art. 5 u.o.z., opieka nad zabytkowym cmentarzem sprawowana jest przez jego właściciela lub zarządcę i przejawia się, w szczególności, na zapewnianiu warunków: naukowego badania i dokumentowania cmentarza; korzystania z cmentarza w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości; prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy cmentarzu; popularyzowania i upowszechniania wiedzy o cmentarzu oraz jego znaczeniu dla historii i kultury oraz zabezpieczaniu i utrzymaniu cmentarza w jak najlepszym stanie. Na właścicielu lub zarządcy ciąży więc obowiązki związane z opieką nad nekropolią w ujęciu ścisłym oraz ponoszenie kosztów jej utrzymania. Jak już była mowa, na administracji publicznej ciąży obowiązek ochrony zabytkowych cmentarzy oraz kontrolowanie i nadzorowanie prowadzonych przy nich działań. Podkreślić należy, że sprawowanie opieki i ochrony łączy wspólny cel, polegający na trwałym zachowaniu nekropolii.

Obowiązki właściciela lub zarządcy w ramach sprawowania opieki nad zabytkowym cmentarzem nie ograniczają się jednak do tych wymienionych w art. 5 u.o.z. Ich rozszerzenie zawiera art. 28 tej ustawy, zgodnie z brzmieniem którego właściciel lub posiadacz zabytku wpisanego do rejestru lub ujętego w wojewódzkiej ewidencji zabytków zobowiązany jest we wskazanym terminie do zawiadamiania wcz o: uszkodzeniu, zniszczeniu, zaginięciu lub kradzieży zabytku; zagrożeniu dla zabytku; zmianie miejsca przechowania zabytku ruchomego; oraz zmianach dotyczących stanu prawnego zabytku.

Zabytkowe cmentarze wyznaniowe znajdują się pod opieką proboszcza, na którym oprócz obowiązków wynikających z prawodawstwa państwowego, ciąży obowiązki nałożone na mocy przepisów prawa kanonicznego. Odnośnie cmentarzy rzymskokatolickich proboszczowie zobowiązani są więc do sprawowania opieki poprzez zapis w księgach wieczystych oraz troskę o estetyczny wygląd cmentarzy i właściwy stan ich utrzymania<sup>483</sup>. Ponadto rządcą kościoła odchodząc z zajmowanego stanowiska ma obowiązek przekazać swojemu następcy protokół wraz ze wszystkimi obiektami

---

<sup>483</sup> *Synod Archidiecezji Przemyskiej 1995-2000. Statuty i aneksy*, Przemysł 2000, statut 202.

zabytkowymi z terenu parafii, zgodnie z kartami inwentaryzacyjnymi w obecności dziekana i diecezjalnego konserwatora zabytków<sup>484</sup>.

Jednostki samorządu terytorialnego są nie tylko podmiotami odpowiedzialnymi za realizację zadań z zakresu administracji publicznej, ale także w wielu gminach to właśnie władze samorządowe są właścicielami zabytków nieruchomych o największej wartości z punktu widzenia dziedzictwa kulturowego, w tym zabytkowych cmentarzy<sup>485</sup>. Warto więc zwrócić uwagę, że w zakres obowiązków jednostek samorządu terytorialnego wchodzi nie tylko ochrona zabytków, ale też w myśl art. 71 u.o.z. obowiązkiem własnym danej jednostki samorządu jest sprawowanie opieki nad zabytkami, do których posiada tytuł prawny. W przypadku zabytkowych cmentarzy stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, sprawowanie nad nimi opieki oraz finansowanie prac konserwatorskich i robót przy nich jest zadaniem własnym tej jednostki. Gmina, powiat czy województwo może również wnioskować o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie prac przy nekropoliach stanowiących ich własność.

Jak wcześniej wspomniałam, przepisy u.o.z. przewidują powoływanie przez starostów społecznych opiekunów zabytków. Zgodnie z brzmieniem art. 102 u.o.z., społeczni opiekunowie zabytków podejmują działania związane z zachowaniem wartości zabytków i utrzymaniem ich w jak najlepszym stanie oraz upowszechniają wiedzę o zabytkach, a także współdziałają z wcz i starostą w sprawach ochrony zabytków i sprawują opiekę nad tymi obiektami. Są oni ustawowo uprawnieni do pouczania osób naruszających przepisy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Funkcja społecznych opiekunów zabytków stanowi wyraz troski całego społeczeństwa o zasób materialnego dziedzictwa kulturowego, który przetrwał do współczesnych czasów oraz powinien być zachowany i przekazany przyszłym pokoleniom.

Spółecznym opiekunem zabytków może być osoba posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych, niekarana za przestępstwa popełnione umyślnie oraz posiadająca wiedzę w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Takim opiekunem może również być osoba prawna lub inna jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej.

---

<sup>484</sup> Tamże, statut 411.

<sup>485</sup> A. Pawłowska, *Ochrona dziedzictwa kulturowego jako zadanie samorządu gminnego*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2016, nr 2, s. 200.

Spółeczni opiekunowie zabytków zobowiązani są do niezwłocznego powiadamiania wcz o stanie zabytku będącego pod ich opieką. Ponadto w sytuacjach wymagających natychmiastowej interwencji mogą oni zwrócić się z prośbą o pomoc do właściwych instytucji (np. Państwowej Straży Pożarnej, Policji, Straży Miejskiej czy organu urbanistyki i nadzoru budowlanego). Osobom pełniącym taką funkcję nie wolno jednak wydawać żadnych zakazów i nakazów bez stosownego upoważnienia wcz ani podejmować żadnych interwencji fizycznych wynikających z troski o stan zachowania zabytku znajdującego się pod ich pieczęcią.

Charakteryzując podmioty odpowiedzialne za sprawowanie opieki nad zabytkowymi cmentarzami podkreślić należy, że wśród nich znajdują się wszyscy obywatele. Artykuł 1 nieobowiązującej już ustawy o ochronie dóbr kultury z 1962 roku wprost stanowił, że: „ochrona dóbr kultury stanowiących dorobek myśli i pracy wielu pokoleń, jest obowiązkiem Państwa i powinnością jego obywateli”. Preambuła Konstytucji RP przewiduje, że obywatele są równi „w prawach i powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski”. Obowiązek ten wynika również z art. 82 Konstytucji RP, w którym ustrojodawca obciążył obywateli polskich obowiązkiem wierności RP oraz troski o dobro wspólne. Niewątpliwie dziedzictwo kulturowe stanowi takie dobro wspólne wymagające troski o stan jego zachowania, chociaż zakres realizacji tego obowiązku uzależniony jest od granicy wolności i prawa własności innych jednostek. Zatem już na gruncie postanowień ustawy zasadniczej obywatele i prywatne instytucje przez nich tworzone są zobowiązani do sprawowania opieki nad dziedzictwem kulturowym w zakresie ich możliwości<sup>486</sup>. Jak trafnie zauważa A. Frankiewicz-Bodynek, wśród obowiązków obywateli względem sprawowania opieki nad szeroko rozumianym dziedzictwem znajdują się takie powinności, które mogą być realizowane bez ingerowania w wolności i prawa innych osób<sup>487</sup>.

Obowiązki wobec dziedzictwa kulturowego bezpośrednio obciążają właścicieli lub zarządców tych cmentarzy, które są nośnikami wartości historycznych, naukowych lub artystycznych. Chociaż obowiązujące prawo własności pozwala właścicielowi na zużycie, przerobienie, podzielenie, modyfikację lub nawet zniszczenie przedmiotu jego

---

<sup>486</sup> A. Frankiewicz, *Konstytucyjna regulacja dostępu do dóbr kultury i wolności korzystania z kultury*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 3, s. 61-63.

<sup>487</sup> Tamże, s. 398.

prawa<sup>488</sup>, to w odniesieniu do zabytków musi się on powstrzymać od wykonywania niektórych z wyliczonych uprawnień<sup>489</sup>. Wyrażone w art. 82 Konstytucji zobowiązanie do troski o dobro wspólne wiąże się bowiem z koniecznością poświęcenia pewnych swoich interesów na rzecz ogółu. Przenosząc te uregulowania na grunt sprawowania opieki nad zabytkowymi cmentarzami słusznym jest uznanie, że to na właścicielach i zarządcach nekropolii ciąży największy obowiązek w zakresie konieczności podejmowania działań faktycznych w stosunku do cmentarzy, przy jednoczesnej silnej ingerencji ustawowej ograniczającej ich prawo do swobodnego realizowania prawa własności.

## 2.6. Wnioski

Konieczność prawnej ochrony zabytkowych cmentarzy determinowana jest przede wszystkim treścią Konstytucji RP z 1997 roku. Szczególny charakter przepisów ustawy zasadniczej sprawia, że w istotny sposób kształtują one treść ustawodawstwa zwykłego. Z tego względu, rozważając zakres prawnej ochrony zabytkowych cmentarzy w Polsce oraz polskich cmentarzy i grobów poza granicami kraju, należy przede wszystkim odnosić się do przepisów zawartych w Konstytucji RP. Wartości wskazane w ustawie zasadniczej są bowiem dla ustawodawcy zwykłego drogowskazem, który warunkuje kierunki i granice aktywności władzy publicznej<sup>490</sup>, także w zakresie ochrony zabytkowych cmentarzy.

Ustawa zasadnicza spaja i wyznacza ramy ochrony dziedzictwa z zachowaniem zasady równości wobec prawa. Nie reguluje ona w szczegółowy sposób problematyki ochrony zabytkowych cmentarzy, ustanawiając wyłącznie ogólny obowiązek strzeżenia dziedzictwa narodowego przez władze administracji publicznej oraz obowiązek stwarzania warunków do upowszechniania i równego dostępu do kultury, a także wolność

---

<sup>488</sup> Do atrybutów korzystania z rzeczy tradycyjnie zalicza się następujące uprawnienia: do posiadania rzeczy (*ius possidendi*), do używania rzeczy (*ius utendi*), do pobierania pożytków (*ius fruendi*), do dyspozycji faktycznych (prawo do przetworzenia rzeczy, jej zużycia lub zniszczenia – *ius abutendi*); J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2000, s. 72.

<sup>489</sup> Wśród regulacji prawnych zezwalających na naruszenie posiadania zabytku bez zgody właściciela, jednocześnie wyłączających skuteczną realizację ochrony posiadania, znajdują się przede wszystkim przepisy u.o.z. oraz k.c.; zob. M. Dreła, *Własność zabytków...*, s. 130-179.

<sup>490</sup> K. Zalańska, *Prawna ochrona zabytków ...*, s. 64.

twórczości artystycznej i korzystania z dóbr kultury<sup>491</sup>. W zgodzie z Konstytucją muszą pozostawać jednak wszelkie podejmowane przez państwo działania zmierzające do zapewnienia ochrony nekropoliom oraz wszelkie przepisy, nakładające na właścicieli i zarządców takich obiektów obowiązki związane ze sprawowaniem opieki.

Chociaż Konstytucja RP zobowiązuje do strzeżenia dziedzictwa narodowego oraz odnosi się do dóbr kultury, to nie zawiera definicji tych terminów oraz nie posługuje się terminem „zabytek”. Ogólne niezdefiniowane sformułowania użyte przez ustrojodawcę nie są jednak przypadkiem czy niedopatrzaniem, a działaniem celowym. Gdyby Konstytucja nakazywała tylko strzeżenie zabytków, a nie narodowego dziedzictwa kulturowego, to tym samym poza ochroną pozostałoby dziedzictwo niematerialne. Ponadto zabytkowe cmentarze nie są wyłącznie dziedzictwem materialnym, lecz również są nośnikami wartości historycznych i artystycznych, a więc wartości niematerialnych<sup>492</sup>.

Konstytucyjne zobowiązanie do strzeżenia narodowego dziedzictwa kulturowego pociąga za sobą pozwolenie używania w tym celu wszelkich dozwolonych przez prawo środków, a więc nakazów, zakazów oraz środków materialnych. Mając na względzie interes publiczny, jakim jest ochrona dziedzictwa narodowego, Konstytucja umożliwia władzy ingerencję w gwarantowane prawo własności włącznie z wywłaszczeniem<sup>493</sup>. W orzeczeniu z dnia 20 kwietnia 1993 roku<sup>494</sup> Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że ograniczenie prawa własności unormowane jest ochroną innych wartości konstytucyjnych, a więc także ochroną dziedzictwa kulturowego. Na podobnym stanowisku stanął Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 9 lutego 2006 roku, opartym o nieobowiązującą dzisiaj ustawę, wskazał, że ochrona zabytków jako dóbr kultury chronionych konstytucyjnie jest nadrzędna w stosunku do prawa właściciela do zabudowy własnej nieruchomości<sup>495</sup>. Możliwość wywłaszczenia wydaje się być jedną z szans na zapewnienie ochrony zabytkowym cmentarzom stanowiącym własność

---

<sup>491</sup> Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 15.

<sup>492</sup> Ochrona wszystkich zabytków materialnych jednocześnie zawiera w sobie elementy ochrony dziedzictwa niematerialnego. Zob. B.J. Rouba, *Autentyczność i integralność zabytków*, „Ochrona Zabytków” 2008, nr 4, s. 40.

<sup>493</sup> Art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

<sup>494</sup> Wyrok TK z 20 kwietnia 1993 r., P 6/92.

<sup>495</sup> Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2006 r., II OSK 494/05.

prywatną, w przypadku gdy jej właściciele nie troszczą się należycie o swoją zabytkową własność<sup>496</sup>.

W świetle rozważań niniejszego rozdziału łatwo zauważyć, że z punktu widzenia konieczności prawnej ochrony zabytkowych cmentarzy niezwykle istotny jest art. 30 Konstytucji, stanowiący o przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka. Jak wykazałam wcześniej, poszanowanie i cześć należne szczątkom ludzkim mają swe źródło w godności człowieka. Jednocześnie niezbędną przesłanką zapewniającą godność osobową jest dziedzictwo kulturowe, które pozwala człowiekowi osiągnąć najwyższy poziom człowieczeństwa<sup>497</sup>. Wobec tego z godności człowieka wynika zarówno obowiązek poszanowania miejsc spoczynku zmarłych, jak też konieczność ochrony cmentarzy jako obiektów zabytkowych.

Chociaż istnieje wyraźne rozróżnienie podmiotów odpowiedzialnych za ochronę zabytkowych cmentarzy od podmiotów zobowiązanych do sprawowania nad nimi opieki, to dyskusyjne jest, do której z tych grup podmiotów należy zaliczać społecznych opiekunów zabytków. Moim zdaniem w społecznej opiece nad zabytkami przejawiają się cechy charakterystyczne dla wyspecjalizowanej kontroli społecznej pozbawionej władczych uprawnień nadzorczych. Jak pisze Józef Filipek, „ramy kontroli społecznej zakreślają ogólne wolności i prawa podmiotowe, jakie przysługują podmiotowi kontrolującemu”, ale „kontrola społeczna nie upoważnia też sama przez się do żądania danych, wyjaśnień lub dokumentów od podmiotu kontrolowanego”<sup>498</sup>. Wobec tego społeczni opiekunowie zabytków powinni być raczej zaliczani do podmiotów sprawujących ochronę a nie opiekę.

Należy zwrócić uwagę na pewną fikcję w zakresie sprawowania ochrony nad zabytkowymi cmentarzami. Co prawda cmentarze są równie ważne dla dziedzictwa kulturowego jak pozostałe obiekty wpisane do rejestru zabytków ale rzeczywistość pokazuje jednak, że organy ochrony zabytków ze względu na ograniczenia kadrowe oraz finansowe nie mają możliwości w równym stopniu chronić każdej nekropolii. Warto

---

<sup>496</sup> Obecnie przepisy prawa nie zezwalają na zakładanie cmentarzy przez osoby prywatne - szczególnie podmioty uprawnione do zakładania cmentarzy wymienia u.c.ch.z. Jednakże na przestrzeni wieków zakładano prywatne cmentarze rodzinne, które dziś mają zabytkowy charakter, ale często niszczonej pozbawione opieki właścicieli.

<sup>497</sup> A. Frankiewicz-Bodynek, *Konstytucyjna regulacja dziedzictwa...*, s. 283-284.

<sup>498</sup> J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 2, Kraków 2001, s. 177-179.

przypomnieć, że do rejestru zabytków wpisanych zostało 4802 cmentarze<sup>499</sup>. Nie każda nekropolia staje się obiektem zainteresowania urzędników, gdyż tylko niewielka część z nich ma faktyczne znaczenie dla całego państwa polskiego. Większość z tych obiektów jest nośnikiem wartości kulturowych wyłącznie o zasięgu lokalnym. Oczywiście zasób dziedzictwa lokalnego tworzy dziedzictwo narodowe, do strzeżenia którego zobowiązuje Konstytucja, jednak w rzeczywistości wydaje się niewykonalne zapewnienie takiej samej ochrony i opieki każdemu zabytkowemu cmentarzowi, a więc zarówno tym powszechnie znanym jak Cmentarz Powązkowski oraz zaniedbanym cmentarzom wojennym, o których istnieniu nie pamięta nawet lokalna społeczność<sup>500</sup>.

Bezsprzecznie należy uznać, że konieczność ochrony zabytkowych cmentarzy leży w interesie publicznym. Wobec tego słusznie uzasadnia się interesem publicznym stosowanie właściwych środków prawnych i organizacyjnych państwa dla zachowania i utrzymania tych obiektów we właściwym stanie.

---

<sup>499</sup> NID, *Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomych w Polsce 2017 r.*, <https://nid.pl/wp-content/uploads/2021/11/RAPORT-O-STANIE-ZACHOWANIA-ZABYTKOW-NIERUCHOMYCH.pdf> (dostęp: 21.04.2022).

<sup>500</sup> Zob. NIK, Delegatura w Rzeszowie, *Informacja o wynikach kontroli : Opieka nad cmentarzami wojennymi w Polsce południowo-wschodniej*, 2019, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21173,vp,23805.pdf> (dostęp: 02.08.2021).

# ROZDZIAŁ III

## ZAKRES PRAWNEJ OCHRONY ZABYTKOWYCH CMENTARZY

### 3.1. Uwagi wprowadzające

Rozdział trzeci obejmuje rozważania dotyczące troski o zabytkowe groby i cmentarze w aspekcie polskiego ustawodawstwa. W pierwszej kolejności przeanalizuję jednak przepisy prawa międzynarodowego, ze względu na zakres ich oddziaływania na prawodawstwo krajowe. Kwestia dziedzictwa kulturowego i jego ochrony nie dotyczy bowiem wyłącznie poszczególnych państw, ale również jest przedmiotem troski całej społeczności międzynarodowej, czego odzwierciedleniem są stosowne postanowienia zawarte w aktach prawa międzynarodowego. Takie znaczenie publicznego prawa międzynarodowego dla kształtowania prawodawstwa krajowego wynika przede wszystkim z przepisów Konstytucji RP, zwłaszcza z jej art. 9, wyrażającego generalną zasadę przestrzegania prawa międzynarodowego, a także z art. 87 ust. 1, stanowiącego, że ratyfikowane umowy międzynarodowe należą do źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Z tego względu zasadne jest rozpoczęcie niniejszego rozdziału od przybliżenia tych aktów prawa międzynarodowego, które wiążą Polskę w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego, w tym ochrony zabytkowych cmentarzy.

W dalszej części tego rozdziału zestawione zostaną najważniejsze akty prawa polskiego, odnoszące się do istotnych kwestii nadających kształt ochronie zabytkowych cmentarzy. Już w tym miejscu należy zauważyć, że problematyka ochrony nekropolii nie została uregulowana w odrębnym akcie prawnym. Ze względu na rozproszenie regulacji w tym przedmiocie ochrony, konieczne jest odniesienie się do wielu ustaw i rozporządzeń. Przepisy regulujące sposób organizacji i funkcjonowania wszystkich cmentarzy – z wyjątkiem cmentarzy wojennych – oraz kwestie pochówku zmarłych reguluje u.c.ch.z. Do cmentarzy jako obiektów zabytkowych odnoszą się przepisy u.o.z. Liczne uregulowania zapewniające ochronę zabytkowym nekropoliom znajdują się przykładowo w przepisach prawa budowlanego.



O ile cmentarze komunalne i wyznaniowe chronione są tylko przepisami krajowymi, to groby i cmentarze wojenne podlegają międzynarodowej ochronie. Międzynarodowe prawo wojenne stało się podstawą dla rozwiązań wprowadzonych już w 1933 roku na mocy u.g.c.w. Szczególną ochronę grobom i cmentarzom wojennym zapewnia także międzynarodowe prawo ochrony dziedzictwa kulturowego, wobec czego przybliżyć także te regulacje.

Nie sposób omawiać zakresu prawnej ochrony zabytkowych cmentarzy bez odniesienia się do przepisów karnych sankcjonujących przestępstwa i wykroczenia przeciwko tym obiektom. Równie istotne jest wskazanie na ochronę zieleni cmentarnej, która wynika zarówno z przepisów prawa międzynarodowego, jak i wewnętrznego.

Miejscami spoczynku szczątków ludzkich są nie tylko cmentarze, a więc tereny wyznaczone i ogrodzone w celu grzebania zmarłych. Prawną ochroną objęte są również wraki statków-mogił wojennych, znajdujące się na terenie polskich obszarów morskich. Warto pamiętać, że są one podwodnymi cmentarzami oraz zabytkami, wobec czego należy się im poszanowanie i szczególna ochrona. Jak już była mowa, w zakres dziedzictwa kulturowego Polski wchodzi również polskie groby i nekropolie znajdujące się poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Ich ochrona wynika z szeregu porozumień i umów dwustronnych zawartych między Rządem RP a państwami, na terenie których znajdują się takie groby i nekropolie.

Rozważania trzeciego rozdziału zakończy wskazanie przepisów prawa kanonicznego, odnoszących się do ochrony zabytkowych cmentarzy. Pośród tej grupy obiektów znaczną ich część stanowią bowiem cmentarze wyznaniowe, które podlegają podwójnej ochronie – zarówno tej wynikającej z krajowego porządku prawnego, jak i ochronie gwarantowanej przepisami prawa kanonicznego.

### **3.2. Ochrona zabytkowych cmentarzy wynikająca z przepisów prawa międzynarodowego**

Prawo międzynarodowe jest istotnym determinantem kształtowania ustawodawstwa krajowego poszczególnych państw. Takie oddziaływanie postanowień prawa międzynarodowego na przepisy prawa wewnętrznego ma swoje źródło

w wywodzącej się z prawa rzymskiego fundamentalnej zasadzie *pacta sunt servanda*. Zgodnie z nią urzeczywistnienie postanowień międzynarodowych determinowane jest wprowadzeniem koniecznych zmian w ustawodawstwie krajowym. Zasada pierwszeństwa prawa międzynarodowego w stosunku do krajowego wpływa więc na konieczność zapewnienia zgodności norm prawa krajowego z prawem międzynarodowym.

Pozycja prawa międzynarodowego w polskim systemie prawnym została uregulowana w art. 9 Konstytucji RP, stanowiącym, że: „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”. Przepis art. 9 uznawany jest za generalną zasadę ustrojową przestrzegania prawa międzynarodowego<sup>501</sup>. Jak wskazuje Krzysztof Wójtowicz, ten przepis Konstytucji „może służyć wykładni systemowej i ustalaniu innych przepisów konstytucyjnych odnoszących się do prawa międzynarodowego” jako posiadający pełną wartość normatywną<sup>502</sup>. Zasadne jest, aby w tym miejscu wskazać źródła prawa międzynarodowego objęte zakresem przywołanego przepisu. Konkretyzację normy z art. 9 stanowią przepisy zawarte w rozdziale trzecim Konstytucji. Zgodnie z art. 87 ustawy zasadniczej Polska ma obowiązek wypełniania zobowiązań wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych, jako stanowiących na jej terytorium źródło prawa powszechnie obowiązującego. W świetle tego przepisu inne postanowienia umów międzynarodowych, których stroną jest Rzeczpospolita, nie zawsze będą oddziaływać w ten sam sposób na prawo wewnętrzne jak umowy ratyfikowane. Ponadto, zgodnie z brzmieniem art. 91 Konstytucji, umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą<sup>503</sup>. Takie rozumienie art. 9 Konstytucji potwierdził Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z dnia 27 kwietnia 2005 roku stwierdził: „Art. 9 Konstytucji jest nie tylko doniosłą deklaracją wobec społeczności międzynarodowej, ale także zobowiązaniem organów państwa, w tym rządu, parlamentu i sądów, do

---

<sup>501</sup> Por. K. Wójtowicz, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016; M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2003, s. 181-182; M. Kruk, *Konstytucyjne zasady podstawowe – ich znaczenie prawne i katalog*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 9.

<sup>502</sup> K. Wójtowicz, *Prawo międzynarodowe w systemie źródeł prawa RP*, [w:] *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Nałęczów 1-3 czerwca 2000*, red. M. Granat, Lublin 2000, s. 67.

<sup>503</sup> M. Masternak-Kubiak, *Konstytucyjna zasada ochrony praw jednostki a odpowiedzialność prawna za prawa człowieka w stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Współczesne wyzwania wobec praw człowieka w świetle polskiego prawa konstytucyjnego*, red. Z. Kędzia, A. Rost, Poznań 2009, s. 226.

przestrzegania prawa międzynarodowego wiążącego Rzeczpospolitą Polską. Realizacja tego obowiązku wymagać może – obok stosownych zmian w krajowym porządku prawnym – podejmowania przez organy władzy publicznej, w ramach przypisanych im kompetencji, konkretnych zachowań”<sup>504</sup>. Przepis art. 9 Konstytucji stanowi ponadto umocnienie pozycji Polski jako członka społeczności międzynarodowej, poprzez realizację zawartej w jej art. 2 zasady państwa prawnego nie tylko w stosunkach wewnętrznych, ale i zewnętrznych<sup>505</sup>.

Polska ratyfikowała szereg umów międzynarodowych dotyczących problemów ochrony dziedzictwa kulturowego, obejmującego swym zakresem także zabytkowe cmentarze oraz groby i cmentarze wojenne. Warto dodać, że pierwsze zamierzenia dotyczące podjęcia międzynarodowej współpracy w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego pojawiły się jeszcze w XIX wieku, zaś w pełni rozwinęła się ona w XX wieku w postaci konwencji ratyfikowanych przez wiele państw Europy i świata. Prekursorem prawnej ochrony dziedzictwa kulturowego w prawie międzynarodowym były konwencje haskie<sup>506</sup>.

Należy również wspomnieć o kilku międzynarodowych dokumentach doktrynalnych opracowanych na początku XX wieku. Na konferencji zwołanej przez Biuro Muzeów w Atenach, trwającej w dniach 21-30 października 1931 roku, uchwalony został dokument nazywany Kartą Ateńską. To właśnie w nim po raz pierwszy zostały sformułowane ogólne normy postępowania konserwatorskiego, które miały obowiązywać we wszystkich krajach<sup>507</sup>. Jednym z najważniejszych postulatów Karty było dążenie do zachowania autentyczności zabytków poprzez unikanie ich rekonstrukcji bądź restytucji. Karta dopuszczała prowadzenie prac restauratorskich w sytuacjach, kiedy

---

<sup>504</sup> Wyrok TK z dnia 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05.

<sup>505</sup> M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa...*, s. 182.

<sup>506</sup> Konwencje haskie z 29 lipca 1899 roku normowały zwyczaje i prawa podczas wojny lądowej oraz pokojowe rozstrzygnięcie międzynarodowych sporów. Konwencje haskie z 18 października 1907 r. dotyczyły m.in. praw i zwyczajów wojny lądowej oraz praw i obowiązków mocarstw i osób neutralnych w razie wojny lądowej. Ważną rolę w tworzeniu międzynarodowych standardów prawnych i działalności publicznej w dziedzinie ochrony dziedzictwa kulturowego odegrał także podpisany dnia 15 kwietnia 1935 r. w Waszyngtonie Roerich Pact. Ostatecznie pakt ten został podpisany przez 21 stanów w obu Amerykach i ratyfikowany przez 10 z nich. Na czwartej konferencji generalnej UNESCO w 1949 r., w oparciu o postanowienia tego paktu, przyjęto decyzję o rozpoczęciu prac nad regulacjami prawa międzynarodowego w dziedzinie ochrony dziedzictwa kulturowego w przypadku konfliktu zbrojnego.

<sup>507</sup> P. Dettloff, *Odbudowa i restauracja zabytków architektury w Polsce w latach 1918-1930. Teoria i praktyka*, Kraków 2006, s. 400.

możliwe było przeprowadzenie rzetelnych badań naukowych oraz gdy zostały zachowane nawarstwienia stylowe budynku.

Wzorując się na postanowieniach zawartych w Karcie Ateńskiej, przygotowano międzynarodową konwencję określającą zasady konserwacji i restauracji zabytków architektury, czyli Kartę Wenecką<sup>508</sup>, która przyjęta została na kongresie w 1964 roku. Zebrani wówczas architekci ustalili, że sama strategia tworzenia rejestrów zabytków nie jest wystarczająca i należy również zadbać o ochronę otoczenia zabytku oraz o utrwalenie jego kulturalnego znaczenia. Karta Wenecka do dziś stanowi aktualny zbiór podstawowych wytycznych przy pracach nad budynkami o wartości historycznej. Mimo że postanowienia Karty były w późniejszych latach rozszerzane i adaptowane do bieżących problemów, to jednak podstawowe założenia, takie jak ochrona oryginalnej substancji i otoczenia budynku, nadal pozostają priorytetem w prowadzonych pracach konserwatorskich.

Dla potrzeb rozwijającego się ruchu światowego dziedzictwa w 1946 roku utworzona została Organizacja Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury (UNESCO), jako wyspecjalizowana organizacja wchodząca w skład systemu ONZ. UNESCO jest uprawnione do zwoływania konferencji międzynarodowej, poświęconej opracowaniu i zawarciu umowy międzynarodowej, którą później można uznać za prawo powszechne<sup>509</sup>, zaś do głównych kompetencji należy kształtowanie globalnego systemu ochrony dziedzictwa kultury<sup>510</sup>. Najpowszechniej znanymi osiągnięciami UNESCO są opracowane i przyjęte konwencje dotyczące problematyki ochrony dziedzictwa kulturowego.

Pierwsza z konwencji UNESCO opracowana została na zakończenie konferencji odbywającej się w od 21 kwietnia do 14 maja 1954 roku w Hadze, jako konwencja o ochronie dóbr kultury w razie konfliktu zbrojnego (tzw. konwencja haska)<sup>511</sup>. Wprowadziła ona nakaz powstrzymywania się stron uczestniczących w konflikcie

---

<sup>508</sup> Pełna nazwa: Międzynarodowa Karta Konserwacji i Restauracji Zabytków i Miejsc Zabytkowych – międzynarodowa konwencja określająca zasady konserwacji i restauracji zabytków architektury przyjęta w 1964 przez II Międzynarodowy Kongres Architektów i Techników Zabytków w Wenecji.

<sup>509</sup> J. Gilas, *Prawo międzynarodowe*, Toruń 1996, s. 148.

<sup>510</sup> M. Praśnik, W. Sieroszewski, *Działalność UNESCO w dziedzinie ochrony dóbr kultury*, „Ochrona Zabytków” 1969, nr 4, s. 249.

<sup>511</sup> Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisane w Hadze dnia 14 maja 1954 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 248).

zbrojnym od świadomego niszczenia, dewastacji, bezprawnego przywłaszczenia oraz stosowania jakichkolwiek środków odwetu skierowanych przeciwko dobrom kultury. Preambuła konwencji nawiązuje do minionych konfliktów zbrojnych oraz szkód, jakich doznały w ich trakcie dobra kulturowe, a także wskazuje na konsekwencje szybkiego rozwoju techniki wojennej pociągającego za sobą wzrost zagrożenia wojennego dla dziedzictwa światowego, bowiem zniszczenia wojenne dóbr kultury, niezależnie od ich własności narodowej, stanowią uszczerbek w dziedzictwie kulturowym o zasięgu światowym.

W konwencji rozrózniono dwa sposoby ochrony ogólnej dóbr kultury podczas trwającego konfliktu zbrojnego, polegające na opiece nad dobrami oraz ich poszanowaniu. Artykuł 4 konwencji stanowi, że poszanowanie dóbr kultury ma polegać na powstrzymaniu się od używania zabytków, ich bezpośredniego otoczenia oraz środków przeznaczonych do ich ochrony jako narzędzi wykorzystywanych w konflikcie zbrojnym, które mogłyby narazić dobra na zniszczenie lub uszkodzenie. Poszanowanie ma przejawiać się również w niepodejmowaniu przez wojska nieprzyjacielskie ataków mających na celu niszczenie dóbr kultury innych narodów. W konwencji dokonano ponadto wyszczególnienia ochrony dóbr przewidzianej na czas wojny oraz podejmowania działań ochronnych w czasie pokoju, by zapewnić im stosowną ochronę wobec dających się przewidzieć następstw konfliktu zbrojnego.

W konwencji szczegółowo uregulowane zostały oznaczenia chronionych dóbr kultury, ochrona specjalna, prowadzenie Międzynarodowego Rejestru Dóbr Kulturalnych Objętych Ochroną Specjalną oraz wytyczne przechowywania i transportu dóbr kultury<sup>512</sup>. Szczególne oznaczenie dóbr kultury znakiem rozpoznawczym ma ułatwiać ich identyfikację w czasie konfliktów zbrojnych<sup>513</sup>.

Ochroną specjalną otoczone są obiekty wpisane do Międzynarodowego Rejestru Dóbr Kulturalnych Objętych Ochroną Specjalną i wpis jest równoznaczny z uznaniem ich za nietykalne w czasie wojny. W myśl przywołanej konwencji, nietykalność oznaczonych dóbr ma przejawiać się w powstrzymaniu się od wszelkich ataków nieprzyjacielskich, a także użytkowaniu ich wraz z otoczeniem do celów wojskowych.

---

<sup>512</sup> Zob. M. Gąska, A. Ciupiński, *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych. Wybrane problemy*, Warszawa 2001, s. 74 i n.

<sup>513</sup> Problematykę oznakowania obiektów zabytkowych omawiam w dalszej części pracy.

Prowadzenie Międzynarodowego Rejestru Dóbr Kulturalnych Objętych Ochroną Specjalną powierzone zostało dyrektorowi generalnemu Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury (UNESCO). Konwencja wskazuje także odpowiednią procedurę dotyczącą wpisu do takiego rejestru oraz wykreślenia z niego zabytkowych dóbr położonych na terytorium państwa-strony.

Istotą skuteczności regulacji zawartych w konwencji jest przyjęcie powszechności jej obowiązywania, a więc powinna być stosowana we wszystkich przypadkach okupacji – zarówno całego, jak i części jego terytorium, również w przypadku braku zbrojnego oporu. Ponadto konwencja zobowiązuje państwa-strony do przestrzegania jej postanowień nawet w sytuacji, gdy jedną ze stron konfliktu zbrojnego jest państwo, które nie ratyfikowało tego aktu prawa międzynarodowego.

Polska ratyfikowała postanowienia konwencji haskiej w dniu 14 maja 1954 roku<sup>514</sup>. Wiążące dla Polski regulacje znalazły bezpośrednie odzwierciedlenie w kształtowaniu prawa wewnętrznego, bowiem w art. 28 konwencja zobowiązuje państwa-strony do podejmowania w ramach swoich systemów prawa karnego wszelkich koniecznych środków, aby osoby dopuszczające się lub nakazujące naruszenia jej postanowień były bez względu na swoje obywatelstwo ścigane i osiągnięte sankcjami karnymi lub dyscyplinarnymi<sup>515</sup>. Wobec tego usankcjonowaniu przestępstw przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przestępstw wojennych poświęcono cały rozdział szesnasty k.k. Artykuł 125 tej ustawy stanowi, że kto na obszarze okupowanym, zajęтым lub na którym toczą się działania zbrojne, naruszając prawo międzynarodowe, niszczy, uszkadza lub zabiera dobro kultury, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat dziesięciu. Jeżeli zaś czyn dotyczy dobra mającego szczególne znaczenie dla kultury, sprawca podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat trzech. Z kolei art. 126 § 2 k.k. sankcjonuje karą pozbawienia wolności do lat trzech używanie w czasie działań zbrojnych w sposób niezgodny z prawem międzynarodowym znaku ochronnego dla dóbr kultury. Przepis ten ma zapobiegać sytuacjom umieszczania przez stronę konfliktu zbrojnego oznaczenia ochronnego właściwego dla dóbr kultury na obiektach wojskowych w celu ich ukrycia przed atakiem zbrojnym.

---

<sup>514</sup> Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z regulaminem wykonawczym do tej konwencji oraz protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisane w Hadze dnia 14 maja 1954 roku (Dz. U. z 1957 r. Nr 46, poz. 212).

<sup>515</sup> Zob. Z. Nahlik, *Grabież dzieł sztuki. Rodowód zbrodni międzynarodowej*, Wrocław 1958, s. 370-372.

W 1999 roku w drugim protokole dodatkowym do konwencji haskiej<sup>516</sup> odniesiono się do dwóch podstawowych elementów ochrony dóbr kultury: opieki i poszanowania. Wskazano, że środki przygotowawcze podejmowane przez państwa w czasie pokoju w ramach opieki nad dobrami kulturowymi dla zabezpieczenia ich przed dającymi się przewidzieć skutkami konfliktu zbrojnego powinny obejmować m.in. przygotowanie spisów inwentarza, planowanie środków doraźnych w celu ochrony przed ogniem lub strukturalnym zniszczeniem, przygotowanie do usunięcia ruchomych dóbr kulturowych lub zapewnienie odpowiedniej dla nich ochrony na miejscu oraz wyznaczenie kompetentnych władz odpowiadających za bezpieczeństwo dóbr kulturowych.

W protokole dodatkowym wskazano warunki, które umożliwiają uchylenie się od obowiązku poszanowania dóbr kultury na podstawie kategorycznej konieczności wojskowej. Atak nieprzyjacielski przeciwko dobru kulturowemu może zaistnieć i trwać tak długo, dopóki dane dobro kulturowe pozostaje przekształcone w obiekt wojskowy oraz państwo atakujące nie ma żadnej innej możliwości dla osiągnięcia korzyści wojskowej niż ten, który daje możliwość skierowania ataku nieprzyjacielskiego przeciwko temu obiektowi<sup>517</sup>. W myśl postanowień protokołu dodatkowego, wskutek powołania się na kategoryczną konieczność wojskową przez państwo atakujące, dany obiekt zabytkowy zgodnie z prawem może być narażony na zniszczenie lub uszkodzenie w ramach konkretnej korzyści wojskowej.

W rozdziale trzecim protokołu drugiego zawarto postanowienia dotyczące nowego rodzaju ochrony dóbr kulturowych. Do dwóch zakresów ochrony tych dóbr: ogólnej i specjalnej – przewidzianych w konwencji haskiej z 1954 roku, dołączono zakres trzeci w postaci ochrony wzmocnionej<sup>518</sup>. Zgodnie z art. 10 protokołu, ochroną wzmocnioną może być objęte dobro kultury, które: jest dziedzictwem kulturowym o największym znaczeniu dla ludzkości; jest chronione na mocy odpowiednich krajowych środków prawnych administracyjnych uznających jego wyjątkową wartość kulturową i historyczną oraz zapewniających najwyższy poziom ochrony; nie jest wykorzystywane

---

<sup>516</sup> Drugi Protokół dodatkowy do Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisanej w Hadze dnia 14 maja 1954 roku, sporządzony w Hadze dnia 26 marca 1999 roku (Dz. U. z 2012 r., poz. 248).

<sup>517</sup> K. Sałaciński, *Ochrona dóbr kultury w świetle międzynarodowego prawa humanitarne konfliktów zbrojnych*, [w:] *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych*, red. Z. Falkowski, M. Marcinko, Warszawa 2014, s. 496.

<sup>518</sup> A. Przyborowska-Klimczak, *Rozwój dziedzictwa kulturalnego w prawie międzynarodowym na przełomie XX i XXI wieku*, Lublin 2011, s. 60.

do celów wojskowych lub dla osłony miejsc wojskowych, a państwo-strona, które sprawuje władzę nad tym dobrem kulturowym, złożyło deklarację potwierdzającą, że nie zostanie ono w ten sposób wykorzystane. Artykuł 12 protokołu zobowiązuje strony konfliktu do zapewnienia nietykalności dobrom kulturowym objętym ochroną wzmocnioną poprzez powstrzymanie się od czynienia takich dóbr obiektem ataku i od jakiegokolwiek wykorzystywania takich dóbr lub ich bezpośredniego otoczenia dla wsparcia działań wojskowych.

Do postanowień konwencji haskiej z 1954 roku odnosi się rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 roku w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych<sup>519</sup>, wydane na podstawie art. 88 ust. 2 u.o.z. Zgodnie z treścią tego rozporządzenia, ochrona zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych polega na planowaniu, przygotowaniu i realizacji przedsięwzięć zapobiegawczych, dokumentacyjnych, zabezpieczających, ratowniczych i konserwatorskich, mających na celu uratowanie zabytków przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub zaginięciem. Wskazana ochrona w szczególności ma być realizowana poprzez zapobieganie i prowadzenie prac przygotowawczych, podwyższenie gotowości, reagowanie, zabezpieczenie i dokumentowanie. Skuteczność działań oparta jest w szczególności na tworzeniu planów ochrony zabytków na wypadek wojny, tworzonych przez jednostki organizacyjne posiadające zabytki (plan ochrony zabytków jednostki organizacyjnej) oraz poszczególne jednostki podziału administracyjnego (gminny, powiatowy, wojewódzki i krajowy plan ochrony zabytków)<sup>520</sup>.

Kolejną umową międzynarodową, powstałą w wyniku starań UNESCO, jest konwencja dotycząca środków zmierzających do zakazu i zapobiegania nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury, sporządzona w Paryżu dnia 17 listopada 1970 roku<sup>521</sup>. Jednak to konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 roku<sup>522</sup> stała się punktem wyjścia do utworzenia Listy światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego oraz Listy dziedzictwa światowego w niebezpieczeństwie<sup>523</sup>. Listy

---

<sup>519</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 212, poz. 2153.

<sup>520</sup> K. Zalaśńska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010, s. 86.

<sup>521</sup> Dz.U z 1974 r. Nr 20, poz. 106.

<sup>522</sup> Dz. U. z 1976 r. Nr 32, poz. 190, załącznik.

<sup>523</sup> K. Zeidler, *Prawo ochrony...*, s. 128.



zawierają spis najcenniejszych obiektów o największym znaczeniu dla ludzkości, zarówno tych podlegających szczególnej ochronie międzynarodowej, jak i zagrożonych poważnym zniszczeniem oraz wymagających wykonania pilnych robót służących ich ocaleniu<sup>524</sup>. W preambule konwencji wskazano m.in. na okoliczność wyjątkowego znaczenia dóbr kulturowych oraz konieczność troski o zachowanie ich jako świadectwa dziedzictwa ludzkości. Jednocześnie przypomniano, że w procesie ochrony dóbr kultury niezbędna jest pomoc całej społeczności międzynarodowej jako uzupełnienie działań podejmowanych wewnątrz państw.

Konwencja z 1970 roku w art. 5 nałożyła na państwa członkowskie przede wszystkim obowiązki polegające na identyfikacji, ochronie, konserwacji i rewaloryzacji dziedzictwa kulturowego, aby można było przekazać je przyszłym pokoleniom w jak najlepszym stanie zachowania. W tym celu państwa są zobowiązane do prowadzenia odpowiedniej polityki zmierzającej do wyznaczenia dziedzictwu kulturowemu i naturalnemu odpowiedniej funkcji w życiu zbiorowym, włączenia ochrony dziedzictwa do programów planowania ogólnego, ustanowienia służb ochrony, konserwacji, rewaloryzacji dziedzictwa kulturowego i naturalnego oraz do rozwijania studiów, badań naukowych i technicznych, do doskonalenia metod interwencyjnych. Ponadto obowiązkiem państw jest ożywianie lub odtwarzanie dziedzictwa przez podejmowanie odpowiednich środków prawnych, naukowych czy technicznych. Do chwili obecnej konwencja została ratyfikowana przez 194 państwa. Polska złożyła dokument ratyfikacyjny 29 czerwca 1976 roku<sup>525</sup>.

Równie doniosłe znaczenie w międzynarodowej ochronie dziedzictwa kulturowego mają inne przyjęte konwencje: o ochronie dziedzictwa archeologicznego<sup>526</sup>, o ochronie dziedzictwa architektonicznego<sup>527</sup> oraz konwencja o ochronie podwodnego dziedzictwa kulturowego<sup>528</sup>. Z kolei zakres międzynarodowej ochrony zabytkowej zieleni reguluje

---

<sup>524</sup> Jak wskazano w art. 12 konwencji, fakt, że pewne dobro dziedzictwa kulturowego nie zostało wpisane na Listy, nie oznacza, że dobro to nie ma wyjątkowej powszechnej wartości z punktu widzenia innych celów niż wynikające z wpisania na te Listy.

<sup>525</sup> Polski tekst Konwencji został opublikowany w dzienniku ustaw nr 32 z 30 września 1976 r., poz. 190.

<sup>526</sup> Europejska konwencja o ochronie dziedzictwa archeologicznego (poprawiona), sporządzona w La Valetta dnia 16 stycznia 1992 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 120, poz. 564).

<sup>527</sup> Konwencja o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy, sporządzona w Grenadzie dnia 3 października 1985 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 210).

<sup>528</sup> Konwencja w sprawie ochrony podwodnego dziedzictwa kulturalnego, Paryż 2001, weszła w życie w dniu 2 stycznia 2009 r., a w dniu 17 maja 2021 r. Polska złożyła dokument ratyfikacyjny konwencji.

dokument stanowiący uzupełnienie Karty Weneckiej w zakresie ochrony ogrodów historycznych – tzw. Karta Florencka<sup>529</sup>.

W dniu 10 maja 2021 roku Polska dołączyła do grona 28 państw, które podpisały Konwencję ramową Rady Europy o wartości dziedzictwa kulturowego dla społeczeństwa<sup>530</sup>. Konwencja ta została otwarta do podpisu 27 października 2005 roku w Faro, a jej celem jest podkreślenie, że zachowanie dziedzictwa kulturowego i zrównoważone korzystanie z niego wiążą się z rozwojem społecznym i podniesieniem jakości życia. Konwencja przewiduje, że każdy człowiek odpowiada za poszanowanie dziedzictwa kulturowego innych ludzi oraz za poszanowanie własnego dziedzictwa narodowego, które wchodzi w skład dziedzictwa Europy.

Konwencja z Faro nie zobowiązuje sygnatariuszy do realizacji określonych zadań, a wyłącznie definiuje ogólne cele oraz wskazuje obszary działania i kierunki, w których jej strony zgadzają się zmierzać. Jej postanowienia pozwalają na dochodzenie do celów przez zastosowanie alternatywnych rozwiązań, wynikających z sytuacji w danym państwie, tradycji prawnych oraz polityki prowadzonej przez dane państwo.

### **3.3. Ochrona zabytkowych cmentarzy wynikająca z przepisów prawa polskiego**

Jak już wcześniej wskazałam, w przeciwieństwie do cmentarzy i grobów wojennych, cmentarze komunalne oraz wyznaniowe chronione są tylko przepisami krajowymi. Jednak ochrona zabytkowych cmentarzy wynika z międzynarodowych regulacji dotyczących ochrony dziedzictwa kulturowego, które wpływają na kształt ustawodawstwa krajowego w tym zakresie. Przepisy dotyczące zabytkowych cmentarzy zawarte są w ustawach z zakresu kilku gałęzi prawa oraz odnosi się do nich

---

<sup>529</sup> Dokument stanowiący uzupełnienie Karty Weneckiej w zakresie ochrony ogrodów historycznych, zatwierdzony przez ICOMOS 15 grudnia 1981 roku.

<sup>530</sup> Tzw. Konwencja z Faro, która weszła w życie 1 czerwca 2011 r. Polska jest obecnie dwudziestym ósmym sygnatariuszem Konwencji, którą ratyfikowało dotychczas dwadzieścia jeden państw członkowskich Rady Europy. Rada Europy, mając na względzie doświadczenia konfliktów, jakie miały miejsce w Europie w ostatnim dziesięcioleciu XX wieku, dostrzegła potrzebę uzupełnienia dotychczas przyjętych konwencji odnoszących się do poszczególnych zagadnień ochrony dziedzictwa kulturowego. Za najbardziej optymalną formę takiego uzupełnienia uznano przyjęcie nowej konwencji, która w sposób ramowy obejmować będzie wszystkie aspekty dziedzictwa kulturowego.

prawodawstwo kanoniczne. Źródeł ustawowej ochrony zabytkowych cmentarzy doszukiwać się należy w postanowieniach Konstytucji RP, które szerzej omówiłam w drugim rozdziale niniejszej dysertacji.

### **3.3.1. Podstawy administracyjnoprawnej ochrony zabytkowych cmentarzy**

Biorąc pod uwagę prawną ochronę cmentarzy jako obiektów zabytkowych przede wszystkim należy kierować się przepisami u.o.z., która weszła w życie w dniu 17 listopada 2003 roku, po ponad czterdziestu latach obowiązywania ustawy o ochronie dóbr kultury. Nowa ustawa była odpowiedzią ustawodawcy na konieczność dostosowania polskich regulacji prawnych w zakresie ochrony zabytków do standardów Unii Europejskiej, w szczególności do przepisów dyrektywy Rady 93/7/EWG<sup>531</sup>, a także wprowadziła szereg nowych rozwiązań systemowych.

Ustawa z 2003 roku określa przedmiot, formy i zakres ochrony zabytków oraz sprawowania nad nimi opieki, finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach, jak też reguluje organizację organów ochrony zabytków. W tytule ustawy ustawodawca użył terminu „zabytek”, nawiązując tym samym do Dekretu Rady Regencyjnej z 1918 roku oraz rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 roku. Dodatkowo także w tytule ustawy wprowadzone zostało rozróżnienie podstawowych zakresów działań: ochrony zabytków oraz sprawowania opieki<sup>532</sup>, zaś za kryterium podziału przyjęto podmiot realizujący dane działanie. Ochrona zabytków powierzona została organom administracji publicznej, a więc administracji rządowej i samorządowej, działającym zgodnie z przypisanymi im ustawowo kompetencjami na rzecz interesu publicznego. Z kolei odpowiedzialnością za sprawowanie opieki ustawa obciążyła właścicieli i posiadaczy zabytków.

---

<sup>531</sup> Dyrektywa Rady 93/7/EWG z dnia 15 marca 1993 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium Państwa Członkowskiego (Dz. U. L 74 z 27.3.1993, s. 74).

<sup>532</sup> We wcześniejszych aktach normatywnych określenia „ochrona zabytków” i „opieka nad zabytkami” stosowane były zamiennie, jako ogólne określenie wszystkich czynności na rzecz zachowania zabytków.

Pozytywnie należy ocenić przygotowany w 2021 roku projekt nowelizacji ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>533</sup>. Planowana nowelizacja ma mieć charakter przekrojowy i obejmować zarówno unormowanie całych kompleksów zagadnień, jak i drobne korekty w dotychczasowych przepisach. Projekt przewiduje między innymi: zastąpienie części postępowań administracyjnych procedurą zgłoszenia zamiaru podejmowania działań dotyczących zabytku; zmodyfikowanie instytucji ochrony tymczasowej, tj. ochrony prawnej, której podlega zabytek w trakcie postępowania w sprawie wpisu do rejestru zabytków; wprowadzenie obowiązku oznaczenia wszystkich zabytków nieruchomości znakiem informacyjnym, że obiekt ma taki status i podlega ochronie; poprawienie regulacji dotyczącej środków nadzoru; zreorganizowanie instytucji społecznej opieki nad zabytkami; wprowadzenie możliwości finansowania obiektów ujętych w wojewódzkiej ewidencji zabytków przez wojewódzkich konserwatorów zabytków; określenie, komu przysługuje status strony w sprawach administracyjnych prowadzonych na podstawie ustawy o ochronie zabytków; czy wreszcie wprowadzenie możliwości przyznawania nagród osobom, które znalazły zabytek w trakcie poszukiwań zabytków<sup>534</sup>.

Charakteryzując prawodawstwo odnoszące się do ochrony zabytkowych cmentarzy należy wskazać na ustawę z 1959 roku o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Zgodnie z brzmieniem art. 1 tej ustawy, cmentarze komunalne są tworzone i rozszerzane przez gminę w ramach zadań własnych przy zgodzie państwowego powiatowego inspektora sanitarnego. Z kolei tworzenie cmentarzy wyznaniowych jest zadaniem władz kościelnych lub związków wyznaniowych przy zgodzie państwowego powiatowego inspektora sanitarnego. W normie z art. 2 ust. 1–2 tej ustawy ustawodawca obciąża obowiązkiem utrzymania i zarządzania cmentarzami komunalnymi i wyznaniowymi odpowiednio wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), a także zarządców cmentarzy będących we władaniu poszczególnych związków wyznaniowych.

Artykuł 3 u.c.ch.z. stanowi, że założenie lub rozszerzenie cmentarzy jest możliwe na terenie określonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jak

---

<sup>533</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw; <https://bip.mkdnis.gov.pl/pages/posts/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-ochronie-zabytkow-i-opiece-nad-zabytkami-oraz-niektorych-innych-ustaw-3527.php> (dostęp: 21.10.2021).

<sup>534</sup> Uzasadnienie do projektu z dnia 20 lipca 2021 roku, <https://bip.mkdnis.gov.pl/pages/posts/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-ochronie-zabytkow-i-opiece-nad-zabytkami-oraz-niektorych-innych-ustaw-3527.php> (dostęp: 21.10.2021).

wynika z uzasadnienia do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 marca 2010 roku, kwestią kluczową i niezmienną jest oznaczenie cmentarza i strefy przycmentarnej w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz dostosowanie pod każdym względem do wymogów sanitarnych regulowanych prawnie poprzez ustawy i rozporządzenia<sup>535</sup>.

W przypadku grobów ziemnych przepisy u.c.ch.z. nie przewidują możliwości ustanawiania prawa do grobu na czas nieoznaczony<sup>536</sup>. Zgodzić się należy z poglądem, że prawo do grobu nie jest prawem własności ani prawem wieczystego użytkowania<sup>537</sup>. W rozdziale siódmym u.c.ch.z. reguluje zasady ponownego użycia grobu do chowania zmarłych. Zgodnie z przepisami tam zawartymi, grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem dwudziestu lat. Po upływie tego okresu ponowne użycie grobu do chowania nie może nastąpić, jeżeli jakkolwiek osoba zgłosi zastrzeżenie przeciw temu i uiści opłatę przewidzianą za pochowanie zwłok. Zastrzeżenie to ma skutek na dalszych dwadzieścia lat i może być odnowione<sup>538</sup>. Takie wymogi odnośnie odnowienia prawa do grobu potwierdził Sąd Najwyższy, który w sentencji wyroku stwierdził: „W wyniku pochowania w grobie ziemnym następuje nabycie korzystania z grobu ziemnego tj. z miejsca pod ten grób, na okres dłuższy od 20 lat tylko pod warunkiem uiszczania co 20 lat stosownej opłaty (art. 10 ust. 1–2 ustawy z 1932 r., tak samo art. 7 ust. 1-2 ustawy z 1959 r.)”<sup>539</sup>.

---

<sup>535</sup> Wyrok NSA z dnia 19 marca 2010 r., II OSK 574/09.

<sup>536</sup> Ustawa nie przewiduje funkcjonowania tzw. grobów wieczystych. Jednocześnie jednak nie kwestionuje praw wcześniej nabytych przed wejściem jej w życie.

<sup>537</sup> Za pierwsze podstawowe i pierwotne źródło prawo do grobu uważa się umowę o nabycie miejsca na cmentarzu; por. K. Dadańska, A. Tomczyk, *Kontrowersje wokół prawa do grobu*, [w:] „*Non omnis moriar*”. *Osobiste i majątkowe aspekty prawne śmierci człowieka. Zagadnienia wybrane*, red. J. Gołaczyński i in., Wrocław 2015, s. 151.

<sup>538</sup> W praktyce bardzo często zarządcy cmentarzy (zwłaszcza wyznaniowych) nie domagają się wniesienia takich opłat po upływie 20 lat. Należy jednak zauważyć, że nieskorzystanie z tego prawa nie oznacza automatycznie rezygnacji z niego, gdyż zarządcy nie mają obowiązku szukania osób, którym kończy się wykupiony czas użytkowania miejsca przeznaczonego pod grób ziemny; zob. A. Sobczak, *Poradnik cmentarny...*, s. 34. Jednak w przypadku grobów murowanych, czyli trwale związanych z gruntem, zgodnie z art. 7 ust. 3: „Przepisy ust. 1 i 2 nie mają zastosowania do chowania zwłok w grobach murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok”. Wobec takiego sformułowania przytoczonego przepisu do grobów murowanych przeznaczonych do pochowania więcej niż jednych zwłok nie znajduje zastosowania ograniczenie dotyczące ponownego użycia grobu. Wobec tego uprawnieni dysponenti prawa do grobu nie mają obowiązku po upływie 20 lat przedłużać tego prawa oraz wnosić stosownej opłaty, zaś zarząd cmentarza nie ma prawa dysponować tym samym wolnymi miejscami w grobie murowanym przez cały czas jego istnienia oraz nie może pobierać też kolejnej opłaty; zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2010 r., sygn. akt I CSK 66/10.

<sup>539</sup> Wyrok SN z dnia 30 sierpnia 1975 r., II CR 405/75. Jednak w obowiązującym stanie prawnym istnieją znaczne rozbieżności interpretacyjne, jeśli chodzi o możliwość pobierania opłaty za przedłużenie prawa

Zabytkowe cmentarze podlegają szczególnej ochronie, wobec czego nie odnoszą się do nich powyżej przytoczone przepisy ustalające termin dwudziestoletni. Zgodnie z brzmieniem art. 7 ust. 5 omawianej ustawy, „jest wzbronione użycie do ponownego pochowania grobów, mających wartość pamiątek historycznych (ze względu na swą dawność lub osoby, które są w nich pochowane, lub zdarzenia, z którymi mają związek) albo wartość artystyczną”. Należy zwrócić uwagę, że groby z terenu zabytkowych cmentarzy chronione są przed użyciem ich do ponownego pochowania i wyłączenie w tym zakresie odnosi się zarówno do grobów ziemnych, jak i murowanych, a także obejmuje zabytkowe groby i nekropolie niewpisane do rejestru zabytków. Jak trafnie zauważa P. Dobosz, przepis z art. 7 ust. 5 u.c.ch.z. ma charakter generalny, zaś zawarta w nim norma jest bezwzględnie obowiązująca i nie może jej zmienić żaden organ lub jednostka zarządzająca cmentarzem<sup>540</sup>.

Przepisy u.c.ch.z. regulują także kwestie zamknięcia cmentarza, gdy przestaje on spełniać swoją rolę. W myśl art. 1 ust. 4 i 5 tej ustawy, o zamknięciu cmentarza komunalnego decyduje rada gminy, a wyznaniowego – właściwa władza kościelna. W obu tych przypadkach konieczne jest zasięgnięcie opinii właściwego inspektora sanitarnego. Należy nadmienić, że cmentarz zostaje zamknięty po pełnym wykorzystaniu pól grzebalnych<sup>541</sup>. Jak wskazuje Barbara Affek-Bujalska, decyzja o zamknięciu cmentarza w razie braku powierzchni grzebalnej chroni jego układ przestrzenny przed naruszeniem w związku z możliwością „wygospodarowania” powierzchni grzebalnej pod nowe pochowania, na przykład wskutek likwidacji starych grobów, zmniejszenia powierzchni dróg, czy wycięcia drzewostanu<sup>542</sup>. Podkreślenia wymaga, że zamknięcie cmentarza oznacza zamknięcie go do celów grzebalnych, ale miejsce to nadal funkcjonuje jako teren cmentarny.

Nieuregulowane pozostają zasady zarządzania zabytkowymi cmentarzami komunalnymi, na których od wielu lat nie odbywają się pochówki. Utrzymanie i zarządzanie nimi stanowi zadanie własne gminy i to właśnie na samorządach ciąży obowiązek m.in. zapewnienia prawidłowego stanu technicznego oraz finansowania

---

użytkowania miejsca udostępnionego pod wybudowanie grobu murowanego, który przeznaczony jest do pochowania zwłok więcej niż jednej osoby; zob. B. Pieron, *Problem legalności opłaty za przedłużenie prawa do grobu*, [w:] *Pogrzeb w prawie kanonicznym i prawie świeckim*, red. Elżbieta Kruk, Kraków 2019, s. 39-40.

<sup>540</sup> P. Dobosz, *Problemy prawne ochrony...*, s. 212.

<sup>541</sup> S. Rudnicki, *Prawo do grobu...*, s. 91.

<sup>542</sup> B. Affek-Bujalska, *Podstawy prawne...*, s. 28.

wydatków na ich utrzymanie. Organy gminy mają jednak ograniczone możliwości podejmowania działań ochronnych w stosunku do starych cmentarzy wpisanych do rejestru zabytków. Takie obiekty często nie są w żaden sposób zabezpieczone ani ogrodzone, nie są oznakowane, zaś same groby bywają zdewastowane lub zaniedbane. Stan zachowania niektórych nekropolii niekiedy wręcz stanowi zagrożenie dla osób przebywających na ich terenie. Z kolei uporządkowanie oraz doprowadzenie nekropolii do stanu wymaganego przepisami prawa lub podjęcie działań w celu ich zamknięcia przekracza możliwości finansowe i organizacyjne małych gmin<sup>543</sup>.

Po upływie czterdziestu lat od dnia ostatniego pochowania zwłok cmentarz może ulec likwidacji i jego teren może zostać przeznaczony na inny cel. Zgodnie z brzmieniem art. 6 ust. 1 u.c.ch.z., użycie terenu cmentarnego po zamknięciu cmentarza na inny cel nie może nastąpić przed upływem czterdziestu lat od dnia ostatniego pochowania zwłok na cmentarzu. Po upływie powyższego terminu wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydać decyzję o użyciu terenu cmentarnego na inny cel zgodny z planem zagospodarowania przestrzennego. W przypadku gdy teren cmentarny stanowi lub stanowił uprzednio własność Kościoła katolickiego lub innego kościoła albo związku wyznaniowego, ustawodawca zastrzega, że wydanie decyzji o użyciu terenu cmentarnego na inny cel wymaga zgody właściwej władzy tego kościoła lub związku wyznaniowego<sup>544</sup>. Jak podkreśla Stanisław Rudnicki, wymóg uzyskania takiej zgody ma zastosowanie wyłącznie w sytuacji, gdy teren cmentarny stanowi lub stanowił uprzednio przedmiot własności Kościoła katolickiego lub innego kościoła albo związku wyznaniowego. Zgoda właściwej władzy kościelnej lub związku wyznaniowego nie jest wymagana w przypadku, gdy teren cmentarny był oddany w użytkowanie wieczyste któremuś z tych podmiotów<sup>545</sup>.

Oдноśnie zabytkowych cmentarzy szczególnie istotny jest przepis dotyczący zmiany przeznaczenia terenu cmentarnego. Jak stanowi art. 6 ust. 7 u.c.ch.z., likwidacja cmentarza może nastąpić wyłącznie po dokonaniu ekshumacji i przeniesieniu na koszt

---

<sup>543</sup> R. Dudek, *Zarządzanie cmentarzami komunalnymi. Przestrzeganie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych*, „Kontrola Państwowa” 2017, nr 1, s. 98; NIK, Delegatura w Poznaniu, *Zarządzanie cmentarzami komunalnymi, październik 2016 r.*, nr ewid. 155/2016/P/087/LPO, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,12230,vp,14613.pdf> (dostęp: 27.10.2021).

<sup>544</sup> Przepis dotyczący zgody właściwej władzy Kościoła katolickiego, innego kościoła albo związku wyznaniowego został dodany ustawą z dnia 14 czerwca 1991 roku o zmianie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 1991 r. Nr 64, poz. 271).

<sup>545</sup> S. Rudnicki, *Prawo do grobu...*, s. 92.

nabywcy terenu lub użytkownika wszystkich szczątków na inny cmentarz<sup>546</sup>. Słusznie zwraca uwagę Jacek Mazurkiewicz, że przywołany przepis jest niejednoznaczny, gdyż nie rozstrzyga, czy podmiot zobowiązany do przeniesienia szczątków powinien dokonać ich pochówku we wspólnym grobie, czy też chodzi tu o dokonanie pochówków w grobach indywidualnych. Autor ten wyraża także zdanie, że mimo tak ogólnego sformułowania wskazanego przepisu przemawiającego na rzecz pierwszej z interpretacji, to jednak należy ją odrzucić ze względu na brzmienie art. 15 ust. 2 u.c.ch.z., stanowiącego o obowiązku pochowania zwłok i szczątków „na nowo w innym miejscu”, a więc w drodze ponownych indywidualnych pochówków<sup>547</sup>.

W celu upamiętnienia terenu zlikwidowanego cmentarza możliwe jest utworzenie lapidarium, ustawienie pomnika lub tablicy pamiątkowej<sup>548</sup>. Ustawodawca w sposób szczególny chroni zabytki znajdujące się na terenie likwidowanego cmentarza, wskazując w art. 6 ust. 4 u.c.ch.z., że pamiątki o wartości historycznej, artystycznej lub archeologicznej mogą być przeniesione w odpowiednie miejsce za zezwoleniem wcz. Jednak użyty przez ustawodawcę w przywołanym przepisie niedookreślony zwrot „teren cmentarny” zamiast precyzyjnego określenia „teren cmentarza” lub „cmentarz” stawał się czasem „furtką” dla niektórych konserwatorów zabytków albo dla niektórych samorządów lokalnych, aby wydawać opinie lub decyzje zezwalające na budowę<sup>549</sup>.

Jak zauważa Monika Tenenbaum-Kulig, kwestia rozumienia pojęć „cmentarza” i „terenu cmentarnego” nadal nie jest oczywista. Autorka wykazuje, że pojęcia „cmentarz” oraz „teren cmentarny” bywają w orzecznictwie uznawane albo za tożsame, albo za pojęcia o różnym znaczeniu<sup>550</sup>. Problem ten wynika z braku ustawowej definicji „cmentarza” oraz „terenu cmentarnego”, chociaż z treści u.c.ch.z. można wyprowadzić

---

<sup>546</sup> Na gruncie poprzedniego stanu prawnego S. Rudnicki wyraził pogląd, że przed rozebraniem nagrobków zarząd cmentarza zobowiązany jest do poinformowania właścicieli nagrobków i innych odłączanych części wyposażenia grobu o likwidacji cmentarza. Pogląd ten należy uznać jako zasługujący na aprobatę i odpowiednio zmodyfikowany w związku ze zmianą przepisów jest wart uwzględnienia w obecnym stanie prawnym; zob. tamże, s. 93.

<sup>547</sup> J. Mazurkiewicz, *Non omnis moriar, Ochrona dóbr osobistych zmarłego w prawie polskim*, Wrocław 2010, s. 655-656.

<sup>548</sup> M. Tenenbaum-Kulig, *Użycie terenu cmentarnego na inny cel według ustawy z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych*, [w:] *Non omnis moriar : osobiste i majątkowe aspekty prawne śmierci człowieka : zagadnienia wybrane*, red. J. Gołaczyński, J. Mazurkiewicz, J. Turłukowski, D. Karkut, Wrocław 2015, s. 788.

<sup>549</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich, *Jak wspólnie ratować zapomniane cmentarze?*, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Materia%C5%82%20o%20%28Nie%29%20zapomnianych%20cmentarzach%20.pdf> (dostęp: 27.10.2021).

<sup>550</sup> M. Tenenbaum-Kulig, *Użycie terenu...*, 772-793.



wniosek, że teren cmentarny jest to teren cmentarza. Za takim zamiennym stosowaniem tych określeń przemawia również wykładnia historyczna. Pierwotnie w art. 6 u.c.ch.z. ustawodawca posługiwał się w ustępie pierwszym i drugim wyrażeniem „użycie terenu cmentarnego”, zaś w ustępie trzecim – „terenu cmentarza”<sup>551</sup>. Wykładnia uznająca określenie „teren cmentarny” za synonim pojęcia „teren cmentarza” w znaczeniu przedmiotowym jest także zgodna z wykładnią językową. Według słownika języka polskiego słowo „cmentarny” oznacza „związany z cmentarzem”<sup>552</sup>, z kolei cmentarz to „teren, gdzie grzebani są zmarli lub przechowywane są prochy po ich kremacji”<sup>553</sup>. Warto także przytoczyć wyrok z 13 października 2011 roku<sup>554</sup>, w którym Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „ustawa o cmentarzach nie daje podstaw do obejmowania oznaczeniem «cmentarz» terenów, które mają być przeznaczone na inne cele”. W judykaturze wyrażono pogląd, że mimo braku legalnej definicji terminu „cmentarz” w u.c.ch.z., „potoczne znaczenie tego słowa oraz pozostałe przepisy ustawy nie powodują trudności interpretacyjnych w tym zakresie”<sup>555</sup>.

Z kolei na rzecz stanowiska, że pojęcia „cmentarz” i „teren cmentarny” nie są synonimiczne należy uznać posługiwanie się przez ustawodawcę w ramach tego samego aktu prawnego, a nawet tego samego artykułu, obydwoma sformułowaniami. Zgodnie z wykładnią językową różnym zwrotom nie należy przyznawać tego samego znaczenia. Warto tutaj także przywołać założenie o racjonalności prawodawcy<sup>556</sup>, z którego można wysunąć wniosek, że prawodawca nie posługuje się różnymi określeniami w tym samym znaczeniu<sup>557</sup>. Podobnie część orzecznictwa sądowego rozróżnia pojęcia „cmentarza” i „terenu cmentarnego”. Przykładowo Naczelny Sąd Administracyjny – Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 roku używał pojęcia terenu cmentarnego w odniesieniu do terenu, który „stanowił w okresie wcześniejszym cmentarz” oraz „w przeszłości [...] stanowił miejsce pochówku zmarłych”<sup>558</sup>.

---

<sup>551</sup> Art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o zmianie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 1972 r. Nr 27, poz. 194).

<sup>552</sup> *Słownik języka polskiego PWN*, red. W. Doroszewski, <https://sjp.pwn.pl/sjp/cmentarny;2449544.html> (29.11.2020).

<sup>553</sup> *Słownik języka polskiego PWN*, red. W. Doroszewski, <https://sjp.pwn.pl/sjp/cmentarz;2449545.html> (29.11.2020).

<sup>554</sup> Wyrok NSA z dnia 13 października 2011 r., II OSK 1422/11.

<sup>555</sup> Wyrok SO we Wrocławiu z dnia 12 października 2011 r., II Ca 812/11, niepubl.

<sup>556</sup> Na temat pojęcia racjonalnego prawodawcy zob. np. L. Pszczółkowski, *Racjonalne prawodawstwo*, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, red. B. Hołyst, R. Hauser, t. 7, Warszawa 2014, s. 365.

<sup>557</sup> M. Tenenbaum-Kulig, *Użycie terenu...*, s. 781.

<sup>558</sup> Wyrok NSA z 4 grudnia 2001 r., II SA/Wr 1947/99.

Zaznaczenia wymaga, że art. 6 ust. 3 u.c.ch.z. wprowadza do obrotu prawnego kolejne niezdefiniowane pojęcie: „teren pocmentarny”. W świetle przywołanego przepisu należy przyjąć, że „terenem pocmentarnym” jest „teren cmentarny”, który został przeznaczony na inny cel po przeprowadzeniu właściwej procedury likwidacji dawnego cmentarza<sup>559</sup>.

Jeżeli zabytkowy cmentarz jest tak bardzo zniszczony, że uniemożliwia to objęcie go prawną ochroną przez wpis do rejestru zabytków, to wówczas powinien być wpisany do gminnej ewidencji zabytków, a tym samym wyjęty spod zagospodarowania na inny cel (np. spod inwestycji). Obecna u.c.ch.z. nie zapewnia właściwej ochrony takim zaniedbanym nekropoliom. Ponadto przepisy u.p.z.p. pozwalają niestety na przekształcenie bardzo zniszczonego cmentarza w „teren zielony” i na przykład zbudowanie na nim placu zabaw. Niejednokrotnie w praktyce można spotkać się z takimi sytuacjami, gdy na terenie, gdzie w przeszłości znajdował się czynny cmentarz, obecnie zlokalizowane są różnego rodzaju obiekty, niemające nic wspólnego z cmentarzem<sup>560</sup>. W odniesieniu do zabytkowych cmentarzy niedopuszczalna jest likwidacja najstarszych czy zaniedbanych grobów, które nie mają już żyjących opiekunów.

Do szczególnego traktowania zabytkowych cmentarzy odnosi się również Prawo budowlane. W artykule 2 ust. 2 pkt 3 tej ustawy – w odniesieniu do obiektów i obszarów wpisanych do rejestru zabytków oraz obiektów i obszarów objętych ochroną konserwatorską na podstawie mpzp – ustawodawca zastrzegł, że przepisy prawa budowlanego nie naruszają przepisów u.o.z. Z kolei przepis art. 5 prawa budowlanego stanowi, że obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając ochronę obiektów wpisanych do rejestru zabytków oraz obiektów objętych ochroną konserwatorską.

W przypadkach szczególnie uzasadnionych Prawo budowlane w art. 9 dopuszcza odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych. Aby uzyskać zgodę na takie odstępstwo konieczne jest złożenie wniosku do ministra, który ustanowił przepisy

---

<sup>559</sup> P. Sularz, *Cmentarze w Polsce...*, s. 25.

<sup>560</sup> Tytułem przykładu można wskazać, że na terenie części dawnego cmentarza żydowskiego przy ul. Gwarnej we Wrocławiu obecnie znajdują się garaże i pomieszczenia gospodarcze; zob. uzasadnienie wyroku SO we Wrocławiu z 12 października 2011 r., II Ca 818/11, niepubl.

techniczno-budowlane. W odniesieniu do obiektów budowlanych wpisanych do rejestru zabytków lub do gminnej ewidencji zabytków oraz innych obiektów budowlanych usytuowanych na obszarach objętych ochroną konserwatorską taki wniosek powinien zawierać pozytywną opinię wcz w zakresie wnioskowanego odstępstwa.

Artykuł 29 omawianej ustawy stanowi, że pozwolenia na budowę nie wymaga wykonanie robót budowlanych polegających na remoncie istniejących obiektów budowlanych. Ten sam przepis zastrzega jednak, że wyjątkiem są tutaj obiekty wpisane do rejestru zabytków. W przypadku prowadzenia robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków zgodnie z brzmieniem art. 39 ust. 1 ustawodawca wymaga, aby wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę poprzedzone było wydaniem pozwolenia właściwego wcz na prowadzenie tych robót. W stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego wydaje organ administracji architektoniczno-budowlanej w uzgodnieniu z wcz.

Z kolei art. 31 prawa budowlanego odnosi się do pozwoleń na rozbiórkę. Zgodnie z jego brzmieniem takiego pozwolenia nie wymagają budynki i budowle niewpisane do rejestru zabytków oraz nieobjęte opieką konserwatorską – o wysokości poniżej 8 metrów, jeżeli ich odległość od granicy działki jest nie mniejsza niż połowa wysokości. Pozwolenia na rozbiórkę nie potrzeba także w przypadku obiektów i urządzeń budowlanych, na budowę których nie jest wymagane pozwolenie na budowę, o ile nie podlegają one ochronie jako zabytki. Rozbiórka obiektu budowlanego wpisanego do rejestru zabytków może być dokonana wyłącznie po uzyskaniu decyzji wyrażającej zgodę Generalnego Konserwatora Zabytków działającego w imieniu ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego o skreśleniu tego obiektu z rejestru zabytków. Dokonanie rozbiórki zabytkowego obiektu lub jego części bez wymaganego pozwolenia zgodnie z brzmieniem art. 93 tej ustawy sankcjonowane jest karą.

Przepis art. 39 ust. 4 ustawy Prawo budowlane zobowiązuje wcz do zajęcia stanowiska zarówno w sprawie wniosku o pozwolenie na budowę, jak też wniosku o rozbiórkę obiektu budowlanego. Ustawa określa mu na to termin 30 dni od dnia doręczenia wniosku o pozwolenie na budowę. Jeżeli jednak w tym czasie nie zajmie on

stanowiska, to jego milczenie zostanie uznane jako brak zastrzeżeń do przedstawionych we wniosku rozwiązań projektowych.

Na terenie zabytkowego cmentarza może zostać wzniesiony pomnik niezwiązany konstrukcyjnie z grobem. W takiej sytuacji, zgodnie z brzmieniem art. 3 pkt 3 ustawy Prawo budowlane, pomnik należy zaliczyć do budowli, a więc do obiektów budowlanych niebędących budynkiem lub obiektem małej architektury i jego wzniesienie wymagać będzie uzyskania pozwolenia na budowę<sup>561</sup>. Natomiast o posadowieniu pomnika, który nie jest częścią grobu, nie decyduje zarządca cmentarza, lecz zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g. podejmowanie uchwał w sprawie wznoszenia pomnika należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego gminy.

### **3.3.2. Podstawy prawnej ochrony grobów i cmentarzy wojennych**

Zgodnie z międzynarodowym prawem humanitarnym konfliktów zbrojnych opieka nad grobami i cmentarzami wojennymi jest zadaniem państwa, na terenie którego znajduje się dany cmentarz wojenny. Każde takie państwo zobowiązane jest więc do ochrony grobów i cmentarzy znajdujących się na jego terenie, opieki nad nimi, pielęgnacji, zapewnienia godności nekropolii i poszanowania dla pochowanych na niej szczątków poległych, niezależnie od ich narodowości<sup>562</sup>. Ochrona i opieka nad grobami i cmentarzami wojennymi jako obiektami materialnego dziedzictwa czasu wojny pozostaje jednak nie tylko w gestii państwa, na terenie którego są one usytuowane. Stosowne konwencje i traktaty oraz ustawodawstwo własne zobowiązują państwa-strony do zapewniania opieki grobom i cmentarzom wojennym zlokalizowanym poza granicami ojczyzny, na których pochowani są polegli obywatele.

Do kwestii opieki nad grobownictwem wojennym odnoszą się postanowienia nadal obowiązującej konwencji haskiej z dnia 18 października 1907 roku, dotyczącej praw

---

<sup>561</sup> W katalogu wymienionym w art. 29–31 pr. bud. nie została bowiem wymieniona budowa obiektu budowlanego w postaci pomnika, co oznacza, że na wykonanie takiego pomnika niezbędne jest pozwolenie na budowę określone w art. 28 ust. 1 tej ustawy. Ponadto zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g. do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie wznoszenia pomnika. W konsekwencji w odniesieniu do posadowienia pomnika, który nie jest częścią grobu, nie decyduje zarządca cmentarza komunalnego.

<sup>562</sup> J. Szymoniczek, *Instytucjonalizacja współpracy w zakresie grobownictwa wojennego*, „Rocznik Polsko-Niemiecki” 2015, nr 23, s. 88.

i zwyczajów wojny lądowej wraz z załącznikiem w postaci Regulaminu praw i zwyczajów wojny lądowej<sup>563</sup>, uzupełnione o postanowienia dwóch konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 roku – o traktowaniu jeńców wojennych oraz o ochronie osób cywilnych podczas wojny<sup>564</sup>. Wymienione dokumenty nakładają na państwa obowiązek grzebania poległych zmarłych z należną czcią, w miarę możliwości z zachowaniem obrządków religii wyznawanej przez poległych oraz chowania w jednym miejscu zmarłych jednej narodowości, poszanowania i oznaczania grobów wojennych oraz utrzymywania ich w dobrym stanie – niezależnie od przynależności narodowej pochowanych.

Konwencje genewskie przypisały sprawy związane z grobownictwem wojennym stowarzyszeniom Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy. Wśród zadań krajowych tych stowarzyszeń znajdują się: prowadzenie poszukiwań i ustalanie losów ofiar wojen, konfliktów zbrojnych i klęsk żywiołowych, w tym ofiar drugiej wojny światowej oraz uchodźców i migrantów; wystawianie zaświadczeń o losach osób poszukiwanych na podstawie własnych dokumentów oraz dokumentów uzyskanych w wyniku podejmowanych starań; poszukiwanie mogił wojennych w kraju i za granicą; przekazywanie wiadomości rodzinnych do krajów objętych konfliktami zbrojnymi lub klęskami żywiołowymi; udział w ekshumacji ofiar wojny<sup>565</sup>.

Rzeczpospolita Polska realizuje politykę opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi zarówno na podstawie przyjętych umów międzynarodowych, jak i obowiązujących przepisów prawa krajowego. Szacunek dla szczątków poległych żołnierzy oraz pamięć o dziedzictwie narodowym stanowią w świetle polskich uregulowań prawnych dobro szczególne. Ta doniosłość została podkreślona przez ustrojodawcę – już w preambule Konstytucji RP wskazano na wdzięczność przodkom obywateli polskich „za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami”.

Zadania z zakresu ochrony grobownictwa wojennego znajdują się w kompetencji administracji rządowej przy współpracy samorządu oraz organizacji pozarządowych. Zgodnie z nowelizacją ustawy o IPN oraz niektórych innych ustaw z 2016 roku, groby

---

<sup>563</sup> Dz. U. z 1927 r. Nr 21, poz. 161, załącznik.

<sup>564</sup> Konwencje o ochronie ofiar wojny, podpisane w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 r. (Dz. U. z 1956 r. Nr 38, poz. 171, załącznik ze zm.).

<sup>565</sup> M. Flemming, *Statut Międzynarodowego Ruchu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy. Międzynarodowy Ruch Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy. Zbiór dokumentów*, Warszawa 1992, s. 9-25.

i cmentarze wojenne pozostają pod opieką Państwa, zaś zwierzchni nadzór nad nimi, polegający na sprawdzaniu i kontrolowaniu działań podległych jednostek pod względem legalności i podejmowania w tym zakresie decyzji administracyjnych, sprawuje minister właściwy ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, z zachowaniem uprawnień przysługujących kościołom i innym związkom wyznaniowym oraz wójtom (burmistrzom, prezydentom miast) na podstawie u.c.ch.z. oraz uprawnień przysługujących Prezesowi IPN na podstawie ustawy z dnia 18 grudnia 1998 roku o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu<sup>566</sup>. Za ochronę cmentarzy odpowiada także terenowa administracja rządowa. Zadania ochronne pełnią wydziały grobownictwa zlokalizowane w strukturze poszczególnych urzędów wojewódzkich, chociaż poszczególne urzędy wojewódzkie inaczej umiejscawiają w swojej strukturze problematykę cmentarzy<sup>567</sup>. Podkreślić należy, że obecnie coraz częściej sprawowanie opieki nad grobownictwem wojennym leży w gestii organizacji społecznych oraz chętnie włącza się w nią również miejscowa ludność.

Podstawowe regulacje o grobach i cmentarzach wojennych zawarto w ustawie z dnia 28 marca 1933 roku o grobach i cmentarzach wojennych. Jej przepisy przez osiemdziesiąt lat wspierało rozporządzenie wykonawcze, które weszło w życie 7 listopada 1936 roku<sup>568</sup>. W artykule 1 ust. 1 u.g.c.w. zdefiniowano groby wojenne jako miejsca spoczynku „poległych w walkach o niepodległość i zjednoczenie Państwa Polskiego; osób wojskowych, poległych lub zmarłych z powodu działań wojennych, bez względu na narodowość; sióstr miłosierdzia i wszystkich osób, które, wykonując zlecone im czynności przy jakiegokolwiek formacji wojskowej, poległy lub zmarły z powodu działań wojennych; jeńców wojennych i osób internowanych; uchodźców z 1915 roku; osób wojskowych i cywilnych, bez względu na ich narodowość, które straciły życie wskutek represji okupanta niemieckiego albo sowieckiego od dnia 1 września 1939 roku;

---

<sup>566</sup> T.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 177, ze zm.

<sup>567</sup> Przykładowo: w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim grobownictwem zajmuje się Wydział Infrastruktury, w Lubelskim – Wydział Gospodarki Nieruchomościami i Skarbu Państwa, w Łódzkim – Referat ds. Dziedzictwa Kulturowego i Ochrony Pamięci Narodowej, Małopolskim – Wydział Rewaloryzacji Zabytków Krakowa i Dziedzictwa Narodowego; w Lubuskim, Opolskim, Pomorskim, Śląskim i Zachodniopomorskim – Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców; w Kujawsko-Pomorskim, Mazowieckim, Podkarpackim, Warmińsko-Mazurskim, Świętokrzyskim, Wielkopolskim i Podlaskim – wydziały polityki społecznej; zob. J. Szymoniczek, *Instytucjonalizacja...*, s. 100.

<sup>568</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 października 1936 r. wydane w porozumieniu z Ministrami Spraw Wojskowych i Opieki Społecznej w sprawie wykonania u.g.c.w., które zostało uchylone dopiero 16 czerwca 2016 r.

ofiar niemieckich i sowieckich obozów, w tym cmentarzyska ich prochów; osób, które straciły życie wskutek walki z narzuconym systemem totalitarnym lub wskutek represji totalitarnych lub czystek etnicznych od dnia 8 listopada 1917 r. do dnia 31 lipca 1990 roku” .

Co do zasady groby wojenne miały być grupowane na specjalnie im przeznaczonych cmentarzach wojennych. Ponadto zgodnie z art. 2 u.g.c.w. wszystkie groby miały być pielęgnowane i otaczane należnym szacunkiem, niezależnie od narodowości i wyznania osób w nich pochowanych. Nowelizacja ustawy o IPN z 2016 roku w art. 4 nadała Prezesowi IPN uprawnienie do zarządzenia ekshumacji zwłok z grobu wojennego i przeniesienia ich do innego grobu, a także do wyrażenia zgody na ekshumację zwłok z grobu wojennego i przeniesienie ich na inne miejsce w kraju lub poza granicami państwa oraz na sprowadzenie zwłok z obcego państwa celem ich pochowania w kraju w grobie wojennym wskutek umotywowanej prośby rodziny lub otoczenia osoby pochowanej w grobie wojennym bądź prośby instytucji społecznej.

Do cmentarzy i grobów wojennych nie mają zastosowania przepisy u.c.ch.z., dotyczące użycia terenu cmentarnego po zamknięciu cmentarza, bowiem prawo polskie nie przewiduje zamknięcia cmentarza wojennego i użycia terenu cmentarnego na inny cel. Zgodnie z art. 5 u.g.c.w., wszelkie działania naruszające integralność cmentarzy i grobów wojennych, takie jak przeprowadzanie robót ziemnych, wznoszenie pomników i innych urządzeń na cmentarzach i grobach wojennych wymagają zezwolenia wojewody. Do zakresu działania wojewody, na mocy art. 5a u.g.c.w., należy również zatwierdzanie planów cmentarzy wojennych oraz sprawy dotyczące ogólnego zarządu cmentarzy wojennych, a w szczególności sprawy związane z ewidencją, remontem i utrzymaniem grobów i cmentarzy wojennych oraz sprawy związane z uregulowaniem własności gruntów zajętych pod cmentarze wojenne.

Koszty budowy i utrzymywania grobów i cmentarzy wojennych pokrywać ma Skarb Państwa, zaś wojewoda może przekazać fundusze na ten cel gminie, o ile gmina nie podjęła się tych prac bezpłatnie. Minister właściwy ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego może powierzyć obowiązek utrzymywania grobów i cmentarzy wojennych instytucjom społecznym i ich zrzeszeniom za ich zgodą, a nadzór nad tymi czynnościami przypada wojewodzie. W innych kwestiach groby i cmentarze wojenne podlegają przepisom u.c.ch.z., o ile jej postanowienia nie są sprzeczne z przepisami u.g.c.w.

Z uwagi na pamięć i szacunek dla ofiar konfliktów zbrojnych, szczególnie istotna jest prawnokarna ochrona grobów i cmentarzy wojennych zarówno osób narodowości polskiej, jak i innych narodowości. Znieważenie szczątków poległych żołnierzy i miejsc ich spoczynku sankcjonują przepisy k.k., Kodeksu wykroczeń<sup>569</sup> oraz przepisy karne zawarte w innych ustawach<sup>570</sup>.

Do ochrony grobów i cmentarzy wojennych odnoszą się również przepisy ustawy z dnia 21 listopada 1996 roku o muzeach<sup>571</sup>. Jak już wspomniałam w rozdziale pierwszym, groby i cmentarze wojenne uznawane są za miejsca pamięci narodowej. Zgodnie z brzmieniem art. 6a ust. 1 ustawy o muzeach, minister właściwy ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego koordynuje i realizuje politykę państwa w zakresie działalności muzeów oraz w zakresie miejsc pamięci narodowej, w tym pomników ząglady oraz grobów i cmentarzy wojennych. Do zadań ministra należy między innymi: sprawowanie opieki nad miejscami pamięci narodowej oraz trwałymi upamiętnieniami faktów, wydarzeń i postaci z nimi związanymi w kraju i za granicą; wspieranie inicjatyw w zakresie sprawowania opieki nad miejscami pamięci narodowej; dokonywanie trwałych upamiętnień w miejscach pamięci narodowej, w tym w miejscach walk i męczeństwa narodu polskiego; organizowanie współpracy ze środowiskami i organizacjami emigracyjnymi, polonijnymi oraz polskimi poza granicami RP w sprawowaniu opieki nad miejscami pamięci narodowej; popularyzowanie wiedzy o miejscach pamięci narodowej oraz ich znaczenia dla historii, dziedzictwa i tożsamości narodowej; wykonywanie innych zadań wynikających z umów międzynarodowych dotyczących miejsc pamięci narodowej, w tym grobów i cmentarzy wojennych.

W poselskim projekcie ustawy o miejscach pamięci narodowej<sup>572</sup> przyjęto, że utrzymanie takich miejsc polega, w szczególności, na prowadzeniu albo zapewnieniu warunków prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i prac porządkowych mających na celu zabezpieczenie i zachowanie miejsca pamięci narodowej oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie. Zgodnie z tym projektem, ochrona miejsc pamięci narodowej miałaby polegać na podejmowaniu przez organy

---

<sup>569</sup> Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2151).

<sup>570</sup> Prawnokarną ochronę zabytkowych cmentarzy omawiam szczegółowo w dalszej części tego rozdziału.

<sup>571</sup> T.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 385.

<sup>572</sup> Projekt ustawy o miejscach pamięci narodowej z dnia 13 grudnia 2007 r., nr druku 745, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/AA56F61E11E91DE3C1257482005811B5/\\$file/745.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/AA56F61E11E91DE3C1257482005811B5/$file/745.pdf) (dostęp: 30.10.2021).



administracji publicznej działań mających na celu: zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe zachowanie miejsc pamięci narodowej i ich utrzymanie, zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować zniszczenie lub uszczerbek dla wartości miejsca pamięci narodowej, udaremnienie zniszczenia lub niewłaściwego korzystania z miejsc pamięci narodowej, uwzględnienie zadań związanych z ochroną miejsc pamięci narodowej w planowaniu i zagospodarowywaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska, kontrolę stanu zachowania miejsc pamięci narodowej.

Odrębną kategorię grobów wprowadza ustawa z dnia 22 listopada 2018 roku o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski, która weszła w życie 1 stycznia 2019 roku<sup>573</sup>. Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej ustawy, grobami weteranów walk o wolność i niepodległość Polski są groby: „1) osób, które walczyły o odzyskanie niepodległości Polski lub w obronie niepodległości i granic suwerennej Rzeczypospolitej Polskiej, biorąc udział w wojnach, działaniach zbrojnych i niepodległościowych oraz powstaniach narodowych w okresie od 1768 r. do 1963 r.; 2) funkcjonariuszy cywilnych władz powstań narodowych, administracji podziemnego Państwa Polskiego w czasie wojny 1939–1945, członków władz i Rządu Rzeczypospolitej Polskiej na uchodźstwie w latach 1939–1990, jak również podziemnych niepodległościowych organizacji cywilnych w latach 1945–1956”. Celem tej ustawy jest określenie zasad sprawowania opieki nad grobami weteranów walk o wolność i niepodległość Polski, zasad i trybu prowadzenia ewidencji grobów weteranów walk o wolność i niepodległość Polski przez IPN, a także zasad udzielania dotacji celowych oraz przyznawania świadczeń pieniężnych na pokrycie kosztów sprawowanej opieki nad tymi grobami<sup>574</sup>.

Ustawa o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski w art. 3 nakłada na Prezesa IPN obowiązek prowadzenia ewidencji grobów weteranów walk o wolność i niepodległość Polski. Wpisu do ewidencji grobu usytuowanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej Prezes IPN dokonuje z urzędu lub na wniosek zarówno osoby fizycznej, fundacji, stowarzyszenia, kościoła lub związku wyznaniowego, jak i innej osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną, której ustawa

---

<sup>573</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 2529.

<sup>574</sup> Informacja o ustawie z dnia 22 listopada 2018 r. o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski, [https://www.prezydent.pl/storage/file/core\\_files/2021/8/5/f995a26cd09e2428359742d190cd544a/3.\\_grob\\_y\\_weteranow.rtf](https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2021/8/5/f995a26cd09e2428359742d190cd544a/3._grob_y_weteranow.rtf) (dostęp: 30.10.2022).

przyznaje zdolność prawną. W przypadku grobu znajdującego się poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, wpisu do ewidencji dokonuje się na wniosek konsula Rzeczypospolitej Polskiej lub z urzędu. Zgodnie z art. 7 tej ustawy, IPN jest uprawniony do podejmowania z urzędu działań obejmujących np. ponoszenie kosztów budowy, utrzymania i remontów grobów weteranów walk o wolność i niepodległość Polski.

Groby i cmentarze wojenne to nie tylko miejsca pochówku poległych żołnierzy, lecz także obiekty dziedzictwa kulturowego, chronione regulacjami prawnymi ze względu na ich wartości historyczne, patriotyczne, religijne, naukowe, polityczne, społeczne i kulturalne. Jak stwierdzono w konwencji haskiej z dnia 18 października 1907 roku, cmentarze wojenne kultywują także poczucie wspólnoty cywilizacyjnej. Słusznie zauważyła Jolanta Mikołajczyk, że: „groby wojenne często należą do spuścizny podkreślającej tożsamość historyczną lokalnej wspólnoty, a zarazem do dziedzictwa obywateli bezpośrednio (rodzinnie) związanych z tymi, którzy w nich spoczywają (bez ograniczeń przynależności państwowej i narodowej)”<sup>575</sup>. Prawna ochrona cmentarzy i grobów wojennych stanowi więc zadanie społeczności lokalnej oraz międzynarodowej w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego.

Przepisy prawa wspierają działania umożliwiające zachowanie wzniesionych w przeszłości grobów wojennych jako specyficznych form dziedzictwa o wartościach historycznych. Zadania realizowane przez administrację publiczną mają na celu kreowanie nowego sposobu odnoszenia się lokalnych społeczności do obejmowanych ochroną grobów i cmentarzy wojennych, a także uświadamiają wartość i rolę dorobku historyczno-kulturowego<sup>576</sup>.

Szczególną ochronę „pomników historycznych” zapewniają postanowienia konwencji haskiej z 1954 roku o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego. Po latach niedoceniań, postanowienia tej konwencji zaczynają coraz silniej oddziaływać na współczesne postrzeganie grobów i cmentarzy wojennych jako obiektów istotnych dla europejskiego dziedzictwa kulturowego i historycznego<sup>577</sup>. Ochronę zabytków, w tym cmentarzy wojennych, zapewniają również postanowienia konwencji UNESCO z 1972 roku o ochronie światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego,

---

<sup>575</sup> J. Mikołajczyk, *Ochrona grobów i cmentarzy wojennych w Polsce. Wybór dokumentów*, Kraków 2017, s. 13.

<sup>576</sup> Tamże.

<sup>577</sup> Tamże, s. 10.

Europejskiej konwencji naturalnej i Europejskiej konwencji o ochronie dziedzictwa archeologicznego. Celem postanowień konwencji UNESCO jest jak najskuteczniejsza ochrona i konserwacja zabytków poprzez tworzenie warunków instytucjonalnych oraz środków prawnych. Wspomniana konwencja jednocześnie zobowiązuje państwa do niepodejmowania działań „mogących wyrządzić bezpośrednio lub pośrednio szkodę dziedzictwu kulturalnemu i naturalnemu”<sup>578</sup>. Na gruncie krajowym groby i cmentarze wojenne, ze względu na ich znaczenie historyczne, chronione są przede wszystkim przepisami u.o.z.

### 3.3.3. Podstawy karnoprawnej ochrony zabytkowych cmentarzy

Współczesne ustawodawstwo dostrzega konieczność otoczenia zabytkowych cmentarzy szeroką ochroną prawną. Pośród kilku dziedzin prawa, równie ważną rolę spełnia tu prawo karne – instrument ostateczny w ochronie, jednak konieczny i ważny. Problematyka dotycząca przestępczości przeciwko zabytkom od lat jest obecna w literaturze kryminologicznej oraz kryminalistycznej<sup>579</sup>. Równie szeroko jest podejmowana także na gruncie prawa karnego<sup>580</sup>. Teren zabytkowych cmentarzy bywa przedmiotem przestępstw popełnianych w wyniku chuligańskich wybryków, kradzieży różnych przedmiotów z cmentarza, ale także stopniowego i ciągle postępującego niszczenia zabytków znajdujących się w jego granicach. Oprócz przestępstw przeciwko grobom i cmentarzom jako obiektom o charakterze zabytkowym, k.k. penalizuje znieważenie zwłok i prochów ludzkich<sup>581</sup>.

---

<sup>578</sup> J. Mikołajczyk, *Ochrona grobów ofiar wojen jako komponent polityki pamięci prowadzonej przez państwo. Podstawy prawne i przykłady realizacji*, „Przegląd Zachodni” 2014, nr 2, s. 74-75.

<sup>579</sup> Przykładowo: R. Krawczyk, *Niszczenie zabytków nieruchomych w Polsce. Analiza prawna, kryminologiczna i kryminalistyczna*, Kraków 2015; M. Trzeciński, *Przestępczość przeciwko zabytkom archeologicznym. Problematyka prawno-kryminalistyczna*, Warszawa 2010; B. Gadecki, *Ochrona podwodnego dziedzictwa kultury. Aspekty prawno-karne i kryminologiczne*, Warszawa 2014; *Ochrona dziedzictwa kulturowego i naturalnego. Perspektywa prawna i kryminologiczna*, red. W. Pływaczewski, B. Gadecki, Warszawa 2015.

<sup>580</sup> Por. B. Gadecki, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Art. 108-120 Przepisy karne. Komentarz*, Warszawa 2014; M. Bojarski, W. Radecki, *Ochrona zabytków w polskim prawie karnym. Stan aktualny i propozycje de lege ferenda*, [w:] *Prawnokarna ochrona dziedzictwa kultury*, red. J. Kaczmarek, Kraków 2006, s. 13-30.

<sup>581</sup> Znieważanie zwłok, prochów ludzkich lub grobu jest tradycyjnym przestępstwem, które przewidywały poprzednio obowiązujące kodeksy karne, a jedynie różnił je zakres kryminalizacji.

Przystępując do charakterystyki przestępstwa znieważenia zwłok, prochów ludzkich oraz miejsc spoczynku, warto przytoczyć słowa Genowefy Rejman, która wspomina o prastarym przeświadczeniu, że zwłoki są nietykalne, podając: „zwłoki to *sacrum* i jako takie są święte oraz nienaruszalne”<sup>582</sup>. Z kolei Krzysztof Wala słusznie uważa, że cmentarze to miejsca „o podwyższonym standardzie zachowania się” ze względu na wymiar kulturowy. Ten sam Autor podaje, że „niewłaściwym zachowaniem się na cmentarzu” jest takie zachowanie, które nie licuje z powagą takiego miejsca<sup>583</sup>.

Artykuł 262 § 1 k.k. stanowi: „Kto znieważa zwłoki, prochy ludzkie lub miejsce spoczynku zmarłego, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”. Czyn z tego przepisu nie godzi bezpośrednio w godność człowieka, ale czyni to pośrednio, zaś znamię czasownikowe polega tu na znieważeniu. Dla wypełnienia znamion czynu zabronionego znieważenie nie musi być dokonane publicznie ani w obecności innej osoby lub osób<sup>584</sup>. Jest to przestępstwo ogólnospawcze (*delictum commune*) – jego podmiotem może być każdy, a także jest to przestępstwo umyślne. W doktrynie przeważa pogląd, że znieważać można zarówno w zamiarze bezpośrednim, jak i ewentualnym<sup>585</sup>. Zniewaga jako zabronione zachowanie pojawia się w polskim prawie karnym wielokrotnie<sup>586</sup>. Jako próbę zdefiniowania pojęcia „zniewaga” warto przytoczyć pogląd Mariana Flemminga, który za znieważenie zwłok ludzkich uznaje każde obelżywe zachowanie wobec takich zwłok<sup>587</sup>. W doktrynie przyjmuje się, że penalizacji w tym przepisie podlega okazanie pogardy zwłokom i prochom, ich profanacja i zbezczeszczenie, jako działania godzące w kult zmarłych oraz mogące naruszać uczucia osób żyjących<sup>588</sup>.

Znieważenie często dotyczy grobów i cmentarzy wojennych, na których spoczywają szczątki żołnierzy obcych państw. Znieważenie może przejawiać się

---

<sup>582</sup> G. Rejman, *Do kogo należą zwłoki ludzkie?*, [w:] *Zawłaszczenie zwłok ludzkich*, red. A. Wiekłuk, Kraków 1996, s. 37.

<sup>583</sup> K. Wala, *Odpowiedzialność wykroczeniowa za niewłaściwe zachowania na cmentarzu*, „Zeszyty Prawnicze” 2021, nr 2, s. 188-190.

<sup>584</sup> O. Górniok, [w:] *Kodeks...*, s. 310

<sup>585</sup> Z. Ćwiąkalski, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna...*, s. 948.

<sup>586</sup> W k.k. przestępstwo zniewagi odnosi się bądź do osób (np. zniewaga prezydenta RP, innej osoby, funkcjonariusza publicznego, przełożonego w wojsku), bądź do rzeczy (m.in. zniewaga godła lub flagi państwowej, pomnika lub miejsca urządzonego w celu upamiętnienia zdarzenia historycznego lub uczczenia osoby czy właśnie zwłok).

<sup>587</sup> Zob. M. Flemming, [w:] *Przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu. Rozdział XXXII kodeksu karnego. Komentarz*, red. M. Flemming, W. Kutzmann, Warszawa 1999, s. 107.

<sup>588</sup> J. Hanc, O. Sitarz, *Przestępstwo znieważenia zwłok (aspekty dogmatyczne i praktyczne)*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2017, z. 2, s. 61.

przykładowo poprzez umieszczanie na grobach symboli totalitarnych, mających utożsamiać pochowanych tam zmarłych z bojownikami odpowiedzialnymi za wprowadzenie określonych ustrojów politycznych. Celem takich zachowań jest nadanie miejscom pochówku charakteru politycznego i tym samym pozbawienie ich charakteru historycznego, związanego z faktem poniesienia śmierci w wyniku określonych wydarzeń dziejowych<sup>589</sup>. Takie znieważenie grobu wojennego, a więc czyn spenalizowany w art. 262 § 1 k.k., może pozostawać w zbiegu z przestępstwem z przepisu art. 256 § 1 k.k., gdzie sankcjonowane jest m.in. publiczne nawoływanie do nienawiści na tle różnic narodowościowych i etnicznych, zagrożone karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Artykuł 262 § 2 k.k. sankcjonuje przestępstwo kradzieży na cmentarzach. Przestępstwo to przybiera różne formy: od plądrowania grobów i ograbiania zwłok, przez kradzieże różnych elementów dekoracyjnych z nagrobków (wieńców, zniczy, roślin sadzonych dla wystroju grobów), aż po kradzieże całych nagrobków lub ich części. Przedmioty pozyskiwane w wyniku kradzieży na cmentarzach są następnie zbywane odpłatnie. Straty z tego powodu są znaczne, gdyż łupem złodziei często padają groby zabytkowe i na drodze przestępnej pozyskiwane są płyty marmurowe, granitowe oraz inne trudno dostępne materiały używane w kamieniarstwie<sup>590</sup>. W przypadku gdy sprawca, ograbiając zwłoki jednocześnie je znieważa, dopuszcza się jednego czynu, wyczerpującego znamiona art. 262 § 1 i 2 k.k.<sup>591</sup>.

Jak słusznie wskazali Jakub Hanc i Olga Sitarz, indywidualnym przedmiotem ochrony przy ograbieniu zwłok jest uwarunkowany kulturowo lub religijnie kult zmarłych, powiązany z zasadą nienaruszania zwłok. W przypadku ograbienia grobu lub innego miejsca spoczynku zmarłego indywidualnym przedmiotem ochrony jest kult zmarłych powiązany z zasadą nienaruszania grobu lub owego innego miejsca ulokowania doczesnych szczątków<sup>592</sup>.

---

<sup>589</sup> M. Czyżak, *Prawna ochrona...*, s. 53.

<sup>590</sup> Takie sprawy były nieraz rozpatrywane przez sądy. Przykładowo można wskazać działalność szajki przestępców kradnących nagrobki i maceby na łódzkich cmentarzach, zwłaszcza na wpisanym w całości do rejestru zabytków Cmentarzu Żydowskim; zob. W. Daszkiewicz, *Kradzież...*, s. 86 i n.

<sup>591</sup> Z. Ćwiąkański, [w:] *Kodeks karny. Część szczegółowa...*, s. 949.

<sup>592</sup> J. Hanc, O. Sitarz, *Ograbienie zwłok, grobu oraz innego miejsca spoczynku zmarłego (zakres współczesnej kryminalizacji i stopień punitwności w prawie polskim i niemieckojęzycznym)*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2019, z. 3, s. 31.

W doktrynie nie ma zgodności co do postrzegania zaboru wieńców czy zniczy z grobu jako przestępstwa z art. 262 § 2 k.k. Włodzimierz Gutekunst twierdzi, że: „Przedmiotem ograbienia nie musi być «mienie» – może nim być rzecz w ogóle w chwili czynu nieprzedstawiająca żadnej wartości materialnej (np. zwiędły bukiet na grobie)”<sup>593</sup>. Odmienne wypowiada się Marek Bojarski, stwierdzając: „Trudno zgodzić się z interpretacją, iż ograbieniem grobu jest również zabór kwiatów pozostawionych na tym grobie czy zniczy. Nie są to elementy grobu, a jedynie przedmioty czasowo na nim pozostawione”<sup>594</sup>. Za słusznością stanowiska tego Autora przemawia fakt, że zabór takich samych zniczy czy wieńców ze sklepu przed bramą cmentarza traktowany jest przecież jako zwykła kradzież, najczęściej stanowiąca jedynie wykroczenie z uwagi na wartość przedmiotu kradzieży. Można domniemywać, że M. Bojarski w swoim stanowisku wyraża brak zgody na traktowanie zabrania zniczy czy wieńca z grobu jako przestępstwa z art. 262 § 2 k.k. zagrożonego karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

Chociaż w ustawodawstwie trudno doszukiwać się definicji pojęcia „ograbiać” w odniesieniu do omawianego przepisu, to jednak jestem przeciwna zawężaniu jego rozumienia do zaboru przedmiotów wyłącznie o wyższej wartości materialnej niż wieńce i znicze. Zgadzam się z powszechnym poglądem, który wyłania się z przymieśln doktrynalnych, że znicze i wieńce złożone na grobie należy traktować jako przedmioty do sprawowania kultu, podlegające szczególnej ochronie z chwilą ich użycia, tj. zapalenia znicza czy położenia wieńca na grobie. Krytycznie jednak odnoszę się do represyjności art. 262 § 2 k.k. w przypadku przestępstwa zaboru z grobu zniczy czy wieńca. Przypomnieć należy, że przestępstwo znieważenia zwłok art. 262 § 1 k.k. sankcjonuje karą pozbawienia wolności do lat 2. Spenalizowane w art. 278 § 1 k.k. przestępstwo kradzieży zwykłej zagrożone jest karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Wobec tego, w mojej opinii, zagrożenie karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8 za zabór wieńca lub zniczy z grobu wydaje się sankcją niewspółmiernie surową do sankcji za przestępstwa znieważenia zwłok i kradzieży zwykłej<sup>595</sup>. Co prawda Zbigniew

---

<sup>593</sup> W. Gutekunst, [w:] *Prawo karne. Część szczególna*, red. W. Świda, Wrocław 1980, s. 311.

<sup>594</sup> M. Bojarski, *Profanacja zwłok*, [w:] *System Prawa Karnego. Tom 8. Przestępstwa przeciwko państwu i dobrom zbiorowym*, red. L. Gardocki, Warszawa 2013, s. 786.

<sup>595</sup> Oczywiście dolny wymiar ustawowego zagrożenia za przestępstwo grabieży to tylko 6 miesięcy kary pozbawienia wolności, a wobec zastosowania przepisu z art. 37a k.k. istnieje możliwość zamiany na karę nieizolacyjną. Kontrowersyjna jest za to górna granica zagrożenia karą – 8 lat pozbawienia wolności, przy której nie ma możliwości zastosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary (art. 59 k.k.). Z kolei instytucja odstąpienia od wymierzenia kary jest możliwa do zastosowania w przypadku znieważenia zwłok, prochów ludzkich i miejsca spoczynku zmarłego.

Migros uzasadniał ten wymiar zagrożenia karą twierdząc, że: „Wysoka sankcja usprawiedliwiona jest szczególnym potępieniem i odrazą, z jakimi spotykają się w społeczeństwie akty grabieży dokonywane przez tzw. hieny cmentarne, lub akty wandalizmu w miejscach spoczynku zmarłych”<sup>596</sup>. Wskazać jednak należy, że na gruncie tego samego stanu prawnego Wiesław Daszkiewicz konstatował przeciwnie do Z. Migrosa, stwierdzając, że: „Zabór mienia z cmentarzy (w tym grobów) dokonywany jest zazwyczaj bez związku ze złośliwym przeszkadzaniem pogrzebowi itd., jak również z zamiarem znieważenia miejsca spoczynku zmarłego, lecz wpływa po prostu z chęci uzyskania korzyści. W tego rodzaju sytuacjach sprawca jest tylko złodziejem i także właściwa ocena społecznego niebezpieczeństwa czynu wymaga, aby tak właśnie został potraktowany”<sup>597</sup>. Przychylam się więc do stanowiska, że grabież wieńca czy zniczy z zabytkowego grobu powinna być karana w oparciu o przepis z art. 278 § 1 k.k. jako kradzież zwykła.

Kradzież lub przywłaszczenie elementów zabytkowych nagrobków stanowi czyn zabroniony spenalizowany w art. 294 § 2 k.k. Jest to przepis obostrzający odpowiedzialność karną wobec sprawcy, który dopuszcza się tych przestępstw w stosunku do dóbr o szczególnym znaczeniu dla kultury, a więc nie tylko zabytków wpisanych do rejestru, a wobec każdego obiektu przedstawiającego wartość kulturową.

Z kolei przepis z art. 195 § 2 k.k. sankcjonuje karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 za złośliwe przeszkadzanie pogrzebowi, uroczystościom lub obrzędom żałobnym. Przepis ten chroni instytucję obrzędu żałobnego i miejsca spoczynku zmarłych bez względu na to czy mają one charakter świecki, czy sakralny<sup>598</sup>. Może tutaj zachodzić też przesłanka uznania popełnionego czynu za przestępstwo polegające na obrazie uczuć religijnych innych osób przez znieważenie publicznie cmentarza, grobu, elementu grobu (np. krzyża) lub kaplicy cmentarnej, a więc popełnienie przestępstwa z art. 196 k.k. W takich sytuacjach zasadne będzie rozważenie kumulatywnego zbiegu przepisów ustawy.

---

<sup>596</sup> Z. Migros, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 29 września 1987 roku (VI KZP 24/87)*, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1988, nr 11-12, s. 494.

<sup>597</sup> W. Daszkiewicz, *Karnoprawna ochrona...*, s. 67.

<sup>598</sup> Taki zakres ochrony kultu zmarłych i związanych z nim praktyk przewidywały także art. 197 i 198 k.k. z 1969 r. (Dz. U. z 1969 r. Nr 13, poz. 94); por. J. Bafia, K. Mioduski, M. Siewierski, *Kodeks karny. Komentarz*, t. 2, Warszawa 1987, s. 207.

Wszystkie zabytkowe groby, w tym groby wojenne, chronione są przepisami u.o.z. W myśl postanowień art. 7 ust. 5 tej ustawy zabronione jest użycie do ponownego pochówku grobów, mających wartość pamiątek historycznych (ze względu na swą dawność lub osoby, które są w nich pochowane, lub zdarzenia, z którymi mają związek) albo wartość artystyczną. Naruszenie tego przepisu stanowi wykroczenie i jako takie, na podstawie art. 18 przywołanej ustawy, podlega karze aresztu lub grzywny.

Miejsca pochówku poległych, którym ustawodawca nadał status wojennych, poddane są ponadto karnoprawnej ochronie na gruncie u.g.c.w. Artykuł 9 tej ustawy penalizuje zachowanie się na cmentarzu lub grobie wojennym w sposób nieliczący z powagą miejsca, o ile czyn ten nie stanowi przestępstwa podlegającego karze surowszej. Przepis wskazuje dwie kategorie zachowań podlegających takiej samej odpowiedzialności wykroczeniowej. Po pierwsze czynem takim jest naruszenie przepisu art. 4 ust. 2 u.g.c.w. polegające na dokonaniu bez zgody Prezesa IPN ekshumacji z grobu wojennego, przeniesieniu zwłok na inne miejsce pochówku w kraju lub za granicą, a także sprowadzeniu zwłok z obcego państwa celem pochowania w kraju w grobie wojennym. Po drugie za wykroczenie z art. 9 u.g.c.w. ustawodawca uznaje przeprowadzanie robót ziemnych, wznoszenie pomników i innych urządzeń na cmentarzach i grobach wojennych bez wymaganego zezwolenia wojewody.

Ochronie zabytkowych cmentarzy i grobów służą również normy karne zamieszczone w rozdziale jedenastym u.o.z., sankcjonujące zarówno przestępstwa, jak i wykroczenia. W tym przypadku ustawodawstwo chroni nekropolie, ich części, groby i znajdujące się na terenie cmentarza przedmioty z uwagi na ich wartość dla dziedzictwa kulturowego.

Wśród przepisów karnych u.o.z. odnoszących się także do zabytkowych cmentarzy należy zwrócić szczególną uwagę na art. 108 ust. 1, stanowiący, że: „Kto niszczy lub uszkodza zabytek, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8”. Sprawca, który w sposób nieumyślny uszkodził lub zniszczył zabytek, podlega karze grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Jeśli sprawca działał umyślnie, dodatkowo musi uiścić obowiązkową nawiązkę na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków w wysokości do wartości zniszczonego zabytku. W przypadku działania nieumyślnego orzeczenie nawiązki wobec sprawcy ma charakter



fakultatywny i wynosi ona od trzykrotnego do trzydziestokrotnego minimalnego wynagrodzenia.

Zaznaczyć należy, że przepisy art. 108 u.o.z. nie chronią otoczenia wokół lub przy zabytku, gdyż zgodnie z brzmieniem tej ustawy nie są one zabytkami. Przedmiotem przestępstwa w rozumieniu tego artykułu może być zbytek nieruchomy i ruchomy, także wtedy, gdy stanowi własność sprawcy. Znamiona zachowania przestępnego ujęte zostały jako „uszkodzenie” lub „niszczenie”. Niewątpliwie jest to przestępstwo materialne, do znamion którego należy alternatywnie określony skutek. Przestępstwo zniszczenia lub uszkodzenia zabytku zaliczane jest do przestępstw powszechnych i polega zarówno na działaniu, jak i zaniechaniu działania<sup>599</sup>. Przedmiotem tego przestępstwa mogą więc być zabytkowe groby oraz ich elementy, zabytkowe ogrodzenie cmentarza, a także wpisany do rejestru zabytków dom przedpogrzebowy czy kaplica cmentarna.

W artykule 110 u.o.z. spenalizowano działanie polegające na niezabezpieczeniu w należyty sposób zabytku przed uszkodzeniem, zniszczeniem, zaginięciem lub kradzieżą. Podmiotem tego wykroczenia może być właściciel lub posiadacz, zaś możliwymi sankcjami są kara aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. W razie popełnienia tego wykroczenia sąd może orzec nawiązkę do wysokości dwudziestokrotnego minimalnego wynagrodzenia na wskazany cel społeczny związany z opieką nad zabytkami. W odniesieniu do zabytkowych nekropolii trudno oczekiwać od właścicieli zapobiegania wszystkim tego rodzaju wykroczeniom. Z pewnością jednak to na właścicielu i zarządcy nekropolii spoczywa obowiązek należytego zabezpieczenia np. zabytkowej kaplicy cmentarnej przed aktami wandalizmu.

Wykroczeniem sankcjonowanym w art. 113 u.o.z. jest niepowiadomienie ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego albo wks o uszkodzeniu, zniszczeniu, zaginięciu lub kradzieży zabytku, a także zagrożeniu dla zabytku. Za

---

<sup>599</sup> Co prawda w treści art. 108 ust. 2 u.o.z. ustawodawca posłużył się terminem „działa nieumyślnie”, co dało w literaturze asumpt do stwierdzenia, iż użycie terminu „działa” wyklucza dopuszczenie się tego przestępczego czynu wskutek zaniechania – tak to widzi R. Golać, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Kraków 2004. Jest to jednak błędne rozumienie z uwagi na to, iż zaniechanie nie jest po prostu beczynnością, a niepodjęciem przez sprawcę działania, do którego był on zobowiązany lub spowodowaniem określonego skutku przez niepodjęcie takiego działania. W literaturze podnosi się, że działanie nieumyślne może odnosić się także do przestępstw zaniechania. Tak więc niewątpliwie ktoś, na kim ciążył obowiązek dbałości o zabytek, a nie interesował się w ogóle jego stanem, wyczerpuje znamiona przestępstwa z tego przepisu. Zob. J. Sobczak, *Ochrona prawnokarna dóbr kultury*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2009, nr 3, s. 16-17.

powyższe wykroczenie organ ochrony zabytków może w drodze decyzji administracyjnej orzec nawiązkę do wysokości dwudziestokrotnego minimalnego wynagrodzenia na wskazany cel społeczny związany z opieką nad zabytkami. To wykroczenie zdaje się występować dość często w przypadku zabytkowych cmentarzy. Z uwagi na specyfikę takiego obiektu zabytkowego trudno jednak w praktyce pociągać do odpowiedzialności karnej konkretne osoby.

Kolejne czyny zabronione sankcjonowane karą grzywny to uniemożliwianie lub utrudnianie dostępu do zabytku nieruchomego organowi ochrony zabytków wykonującemu swoje uprawnienia (art. 114 u.o.z.) oraz prowadzenie bez pozwolenia lub wbrew warunkom pozwolenia prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich lub architektonicznych przy zabytku wpisanym do rejestru (art. 117 u.o.z.). Wykroczeniem jest także umieszczanie bez pozwolenia na zabytkach urządzeń technicznych, tablic, reklam oraz napisów (art. 118 u.o.z.). W przypadku zabytkowych cmentarzy ten czyn zabroniony może polegać na umieszczaniu bez pozwolenia takich elementów na zabytkowym ogrodzeniu cmentarnym czy zabytkowym domu przedpogrzebowym<sup>600</sup>. Zgodnie z art. 119 u.o.z., do odpowiedzialności karnej może również zostać pociągnięty ten, kto nie wykonuje zaleceń pokontrolnych określonych w tej ustawie.

W celu zapewnienia zabytkom szerszej ochrony karnoprawnej, w dniu 10 marca 2005 roku zostało podpisane Porozumienie między Generalnym Konserwatorem Zabytków a Komendantem Głównym Policji w sprawie współdziałania w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości skierowanej przeciwko zabytkom<sup>601</sup>. Przyjęto, że współdziałanie polegać będzie na wymianie informacji między organami zajmującymi się zabytkami a jednostkami policji, koordynacji działań zapobiegających utracie zabytków lub podjęcia działań w celu odzyskania utraconych zabytków, jak też doskonalenia metodyki ochrony zabytków (§2 Porozumienia).

---

<sup>600</sup> W doktrynie słusznie podnoszone są głosy krytyki wobec ustawodawcy za to, że nie zdecydował się całkowicie zakazać umieszczania wszelkich tablic, reklam i napisów na zabytkach wpisanych do rejestru, zob. J. Sobczak, *Ochrona prawno-karna...*, s. 30; M. Paszkowski, *Ochrona prawna...*, s. 93.

<sup>601</sup> Dz. Urz. KGP z 2005 r. Nr 6, poz. 29.

### 3.3.4. Podstawy prawne ochrony wraków statków-mogił wojennych jako grobów znajdujących się na terenie polskich obszarów morskich

Miejscami spoczynku zmarłych są nie tylko groby zlokalizowane na cmentarzach, lecz również wraki statków wojennych zatopionych podczas drugiej wojny światowej na terenie polskich obszarów morskich. Jak wyjaśnił J. Makarewicz, miejscem spoczynku zmarłego jest „wszelkie miejsce, w którym znajduje się ciało zmarłego w celu zabezpieczenia go przed aktem lekceważenia czy brutalności”<sup>602</sup>. Z kolei Jerzy Śliwowski wskazał, że przez to pojęcie należy rozumieć „każde miejsce pochówku bez względu na charakter stały lub prowizoryczny”<sup>603</sup>. Podobnie wypowiedział się Z. Migros, stwierdzając, że „przez grób należy rozumieć każdą jego postać, a więc mogiły, nagrobki, katakumby, krypty, kaplice grobowcowe itp. [...] konkretne miejsce, w którym leżą pochowane zwłoki ludzkie, a nie o przestrzeń przeznaczoną na chowanie zwłok, np. cmentarz”<sup>604</sup>. Również Mieczysław Siewierski uznał za miejsce wiecznego spoczynku nie tylko cmentarz, „lecz wszelkie miejsca, gdzie złożono ciało zmarłego, choćby czasowo, w celu zapewnienia mu należytej powagi i spokoju”<sup>605</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że określenie „miejsce spoczynku zmarłego” należy więc rozpatrywać w szerokim rozumieniu i słusznym jest uznanie wraków zatopionych statków za mogiły wojenne, podlegające podwójnej ochronie: jako zabytki ze względu na ich wartość dla dziedzictwa kulturowego oraz jako miejsca spoczynku zmarłych – wraz z należnym poszanowaniem dla szczątków ludzkich. Pośród wraków Bałtyku na szczególną uwagę zasługują trzy z nich: „Wilhelm Gustloff”<sup>606</sup>, „Goya” i „General von Steuben”. Statki te zostały zatopione w 1945 roku, a razem z ich zatonięciem śmierć poniosło łącznie około 20 000 osób<sup>607</sup>.

---

<sup>602</sup> J. Makarewicz, *Kodeks karny z komentarzem*, Lwów 1938, s. 436-437.

<sup>603</sup> J. Śliwowski, *Prawo karne...*, s. 427.

<sup>604</sup> Z. Migros, *Glosa...*, s. 494.

<sup>605</sup> M. Siewierski, *Kodeks karny i prawo o wykroczeniach. Komentarz*, Warszawa 1965, s. 212.

<sup>606</sup> Zatonięcie tego statku na wysokości Łeby często wskazywane jest jako jedna z większych tragedii morskich na świecie. Na jego pokładzie znajdowała się wówczas II dywizja szkolna okrętów podwodnych oraz uchodźcy z niemieckich Prus Wschodnich. Liczba ofiar szacowana jest na 6600, wg niektórych źródeł liczba ta może sięgać nawet 8000-9900 ofiar. Badacze podejrzewają, że na pokładzie okrętu wywożony był zgrabiony przez nazistów majątek, w tym dzieła sztuki. Z tego powodu wrak okrętu stał się obiektem wypraw nurków w celu poszukiwania Bursztynowej Komnaty, zrabowanej przez hitlerowców w Carskim Siole. Regularna eksploracja wraku trwała aż do 1994 r., a więc do czasu uznania go za mogiłę wojenną.

<sup>607</sup> Zob. T.M. Gelewski, „*Wilhelm Gustloff*” i „*General von Steuben*”. *Statki śmierci czy zbrodnia wojenna na morzu?*, Manchester-Gdańsk 1997, s. 7-8; M. Jamkowski, *Duchy z głębin Bałtyku. Steuben, Gustloff, Goya*, Warszawa 2010, s. 12.

Zatopione wraki wojenne określane są mianem statków-mogił. Chociaż u.g.c.w. oraz u.c.ch.z. nie posługują się pojęciem „mogiła”, to jednak zostało ono użyte w ustawie z dnia 1988 roku o Radzie Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa. W art. 3 pkt 3 tej ustawy ustawodawca wymienił, że do zadań Rady należy zwłaszcza „ocenianie stanu opieki nad miejscami i trwałymi obiektami pamięci narodowej, a w szczególności nad pomnikami, cmentarzami i mogiłami wojennymi [...]”. Pojęciem „mogiła” posługuje się również rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 października 1936 roku. Przepis wyrażony w § 2 ust. 1 tego rozporządzenia wskazywał, że do zakresu działania wojewody należy „udzielanie pozwoleń na dokonywanie zdjęć fotograficznych poszczególnych mogił wojennych”. Nadmienić należy, że zgodnie z art. 12 ust. 1 u.c.ch.z. zwłoki mogą być pochowane przez złożenie w grobach ziemnych, w grobach murowanych lub katakumbach i zatopienie w morzu. Pojęciem „mogiła” oraz „wrak statku-mogiły wojennej” posługują się także liczne zarządzenia porządkowe<sup>608</sup>.

W polskim systemie prawnym ochrona dziedzictwa podwodnego dotychczas była częściowo uregulowana poprzez ratyfikację umów międzynarodowych: konwencję o prawie morza<sup>609</sup> oraz europejską konwencję o ochronie dziedzictwa archeologicznego z La Valetta<sup>610</sup>. Kwestie ochrony wraków statków-mogił wojennych jako dóbr kultury regulują przepisy konwencji o ochronie podwodnego dziedzictwa kulturowego uchwalonej przez UNESCO w 2001 roku i ratyfikowanej przez Polskę 27 października 2020 roku<sup>611</sup>. Jednym z celów postanowień tej konwencji jest wskazanie zasad ochrony dziedzictwa podwodnego, co stanowi podstawę przy wyjaśnianiu istoty tej regulacji oraz stanowi oczywistą i wiążącą wskazówkę przy interpretowaniu jej tekstu przez państwa-strony<sup>612</sup>. Wcześniejsze dokumenty poświęcone ochronie podwodnego dziedzictwa nie

---

<sup>608</sup> M.in. Zarządzenie porządkowe nr 9 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni, gdzie jest mowa o „wrakach statków-mogiłach wojennych” oraz „wrakach statków, będących mogiłami wojennymi”; Zarządzenie porządkowe nr 1 Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku, gdzie jest mowa o „wraku statku-mogiły wojennej” oraz „wraku statku, będącego mogiłą wojenną”.

<sup>609</sup> Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 59, poz. 543).

<sup>610</sup> Dz. U. z 1996 r., poz. 564.

<sup>611</sup> Ustawa z dnia 27 października 2020 r. o ratyfikacji Konwencji o ochronie podwodnego dziedzictwa kulturowego, przyjętej w Paryżu dnia 2 listopada 2001 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 2201).

<sup>612</sup> W. Kowalski, *Konwencja UNESCO o ochronie podwodnego dziedzictwa kulturowego z 2001 roku*, „Cenne, bezcenne, utracone” 2014, nr 3-4, s. 67.

posiadały mocy prawnej<sup>613</sup>. Jedynie wraki statków znajdujące się na terytorium Australii objęte były szczególną ochroną przez krajowe przepisy prawa<sup>614</sup>.

Działania zmierzające do powstania konwencji o ochronie podwodnego dziedzictwa kulturowego trwały ponad dwadzieścia lat, a więc od 1978 roku, kiedy to Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy przyjęło tekst zalecenia nr 848 w sprawie podwodnego dziedzictwa kulturowego<sup>615</sup>. Podjęte prace legislacyjne doprowadziły do stworzenia konwencji europejskiej, której tekst liczy ostatecznie 35 artykułów oraz aneks, zawierający 36 reguł postępowania wobec podwodnego dziedzictwa kulturowego. W artykule 1 jako definicję podwodnego dziedzictwa kulturowego uznano: „wszelkie ślady egzystencji ludzkiej mające charakter kulturowy, historyczny lub archeologiczny, które pozostawały całkowicie lub częściowo pod wodą, okresowo lub stale, przez co najmniej 100 lat”<sup>616</sup>. Rozróżniono też „działania nakierowane na podwodne dziedzictwo kulturowe” oraz „działania przypadkowo naruszające podwodne dziedzictwo kulturowe”.

W artykule 2 konwencji wskazano, że za priorytet należy uznawać działania nakierowane na zachowanie podwodnego dziedzictwa kulturowego *in situ* oraz wykluczenie wykorzystywania tego dziedzictwa w celach komercyjnych, czyli wyłączenie z obrotu handlowego. Przez zachowanie podwodnego dziedzictwa *in situ* należy rozumieć podejmowanie działań ochronnych polegających przede wszystkim na prowadzeniu obserwacji, badań i dokumentacji, jeśli prowadzenie tych czynności nie zakłóci i nie utrudni zarządzania podwodnymi zabytkami oraz sprawowania ochrony. Wobec tego państwa zobowiązane są kierować się odpowiedzialnością przy wydawaniu zezwoleń oraz przewidywać skutki planowanych czynności badawczo-naukowych podwodnego dziedzictwa, aby nie narazić tych dóbr na możliwe niszczące je działania, a także zapobiegać bezczeszczeniu szczątków ludzkich znajdujących się w podwodnych wrakach. Ochrona *in situ* na pierwszym miejscu stawia zapewnienie poszanowania i ochrony dla podwodnego dziedzictwa, a prowadzenie badań i dokumentacji może

---

<sup>613</sup> Ochrony podwodnego dziedzictwa kulturowego dotyczyły zalecenia Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie podwodnego dziedzictwa kulturowego z 1978 r. (nr 848) oraz z 2000 r. (nr 1486), a także opracowana przez ICOMOC w 1996 r. Międzynarodowa Karta Ochrony i Zarządzania Podwodnym Dziedzictwem Kulturowym.

<sup>614</sup> *Historic Shipwrecks Act 1976*, [w:] *Background Materials on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*, vol. 1, red. L. V. Prott, I. Strong, Paryż 1999, s. 2.

<sup>615</sup> *Międzynarodowe zasady ochrony i konserwacji dziedzictwa archeologicznego*, red. Z. Kobyliński, Warszawa 1998, s. 167-180.

<sup>616</sup> Z tej definicji wyłączono rurociągi i kable, a także używane nadal instalacje.

odbywać się wyłącznie w zakresie niestwarzającym zagrożenia dla tych dóbr. Zgodnie z art. 2 pkt 6 konwencja dopuszcza możliwość wydobywania podwodnych obiektów na powierzchnię wyłącznie na czas ich zabezpieczania, prowadzenia prac konserwatorskich oraz niezbędnego zarządu zapewniającego im długotrwałe przetrwanie.

W artykule 4 konwencja stwierdza, że prawo ratownictwa oraz prawo do otrzymania zapłaty za znalezienie dóbr nie będą stosowane wobec podwodnego dziedzictwa kulturowego. Wyjątkiem mogą być tylko takie sytuacje, które zostały dozwolone przez państwo, zaś czynności odbywać się będą z poszanowaniem postanowień konwencji i zapewnieniem, że wszelkie wydobywanie podwodnego dziedzictwa kulturowego ma na celu zapewnienie maksymalnej ochrony. Artykuł 5 konwencji nakazuje, aby podczas prowadzenia prac związanych przykładowo z pogłębianiem dna portów, połowu ryb czy układania podwodnych instalacji, każde państwo-strona wdrożyło wszelkie dostępne środki w celu zapobieżenia lub złagodzenia wpływu tych działań na naruszenie podwodnego dziedzictwa kulturowego.

Dalsza część postanowień konwencji o ochronie podwodnego dziedzictwa kulturowego dotyczy strefy morza, w której państwa-strony mają wyłączne prawa regulowania wszelkich działań podjętych wobec podwodnego dziedzictwa kulturowego (art. 7). W przypadku odkrycia obiektów o udokumentowanym związku natury kulturowej, historycznej lub archeologicznej z innym państwem, zobowiązane są do powiadomienia tego państwa o dokonanym odkryciu (art. 7 ust. 3).

Odrębny rozdział konwencji reguluje zakres obowiązków i praw państw w obszarze strefy ekonomicznej oraz szelfu kontynentalnego. Zgodnie z brzmieniem art. 9 i 10 państwa mają prawo do wymagania od swoich obywateli lub statków pływających pod ich flagą informowania stosownych władz o odkryciach podwodnego dziedzictwa kulturowego w tej strefie i o zamiarach podejmowania działań wobec tego dziedzictwa. Ponadto, każde państwo-strona może złożyć oświadczenie w stosunku do innego państwa-sygnatariusza, w którego wyłącznej strefie ekonomicznej znajduje się podwodne dziedzictwo kulturowe, o swoim życzeniu bycia konsultowanym w kwestii zapewnienia efektywnej ochrony temu dziedzictwu<sup>617</sup>. Z kolei państwo-sygnatariusz, w którego wyłącznej strefie ekonomicznej lub na którego szelfie kontynentalnym znajduje się

---

<sup>617</sup> Z. Kobyliński, *Konwencja o ochronie podwodnego dziedzictwa kulturowego*, „Ochrona Zabytków” 2002, nr 2, s. 150.

podwodne dziedzictwo kulturowe, ma prawo zakazać lub zezwolić na jakiegokolwiek działania w stosunku do tego dziedzictwa.

W konwencji o ochronie podwodnego dziedzictwa kulturowego zawarto szereg uregulowań szczegółowych, dotyczących m.in. obowiązków państw realizowanych na ich własnych terytoriach w zakresie działań wspierających ochronę podwodnego dziedzictwa, jak również przedstawiono wykaz obowiązków państw w zakresie współpracy, wymiany informacji oraz rozstrzygnięcia ewentualnych sporów wynikających z interpretacji postanowień konwencji. Konwencja powołała Zgromadzenie Państw Sygnatariuszy, które powinno być zwoływane przez Dyrektora Generalnego UNESCO co najmniej raz na dwa lata. Z kolei Zgromadzenie w 2009 roku powołało Organ Doradczy ds. Technicznych i Naukowych, w skład którego weszli eksperci wyznaczeni przez państwa-strony<sup>618</sup>.

Integralną część konwencji stanowi aneks, który oparty jest w znacznej mierze na postanowieniach Karty Ochrony i Zarządzania Podwodnym Dziedzictwem Kulturowym opracowanej przez Międzynarodową Radę Ochrony Zabytków i Miejsc Historycznych (ICOMOS). Powtórzono w nim najważniejsze postanowienia konwencji, przede wszystkim konieczność zachowania podwodnego dziedzictwa *in situ*, odstąpienie od prowadzenia inwazyjnych i niosących zagrożenie badań naukowych, konieczność sporządzania szczegółowego projektu działań przed przystąpieniem do jakichkolwiek czynności nakierowanych na podwodne dziedzictwo kulturowe oraz prowadzenie takich czynności wyłącznie pod kierunkiem i kontrolą wykwalifikowanego archeologa podwodnego.

Na gruncie prawa krajowego ochrona zabytków znajdujących się pod wodą została uregulowana ustawą z dnia 18 września 2001 roku – Kodeks morski<sup>619</sup> oraz przepisami u.o.z. Powyższe akty prawa wewnętrznego zapewniają minimalny stopień ochrony dziedzictwa podwodnego, wobec czego ratyfikacja przez Polskę konwencji UNESCO o ochronie podwodnego dziedzictwa kulturowego była niezbędna.

Od 2003 roku wraki statków-mogił wojennych chronią także przepisy ustawy o wykonywaniu prac podwodnych<sup>620</sup>, regulując działania polegające na badaniu wnętrza

---

<sup>618</sup> Por. W. Kowalski, *Konwencja UNESCO...*, s. 68.

<sup>619</sup> T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2175.

<sup>620</sup> Ustawa z dnia 17 października 2003 r. o wykonywaniu prac podwodnych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 612).

wraków i niedostępnych dotąd pokładów. Jednocześnie wskazana ustawa mocno ogranicza techniczne możliwości badania wraków przez grupę pływaczy sportowo-rekreacyjnych. W tym miejscu warto wspomnieć, że wraki statków od dziesięcioleci znajdują się w polu zainteresowania osób uprawiających nurkowanie. W piśmiennictwie wskazuje się, że zakaz nurkowania na wrakach znajduje swoje uzasadnienie w ochronie powagi miejsc spoczynku zmarłych<sup>621</sup>.

Kwestia nurkowania na wrakach statków uznanych za mogiły wojenne uregulowana jest w zarządzeniach porządkowych wydanych przez dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni<sup>622</sup>. Zgodnie z zarządzeniem porządkowym nr 1 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 27 lutego 2019 roku w sprawie zakazu nurkowania, rybołówstwa i amatorskiego połowu ryb w rejonie wraków wojennych<sup>623</sup> zakazano nurkowania, uprawiania rybołówstwa i amatorskiego połowu ryb na akwenu w promieniu 500 m od pozycji zalegania wraków statków „Wilhelm Gustloff” i „Goya”. Jednocześnie dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni uprawniony jest do wydawania zezwoleń na nurkowanie w rejonie zalegania wraków statków-mogil wojennych w celu wykonania badań archeologicznych, dokumentacji historycznej lub oceny stanu ich zachowania<sup>624</sup>.

Podkreślenia wymaga fakt, że w przepisach zarządzenia zakazującego nurkowania na wrakach statków-mogil wojennych nie znalazła się ochrona powagi omawianych miejsc spoczynku zmarłych. Jako przyczynę dla wydanego zakazu nurkowania wskazano ochronę mienia znajdującego się na wrakach statków przed grabieżą oraz ochronę środowiska naturalnego. Dodać należy, że zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP, przepisy porządkowe ustanawia się wówczas, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia, ochrony środowiska morskiego na morzu, w porcie morskim, przystani oraz w pasie technicznym, a także ochrony żeglugi i portów morskich.

---

<sup>621</sup> I. Pomian, A. Królikowski, *Morskie cmentarzyska...*, s. 88.

<sup>622</sup> Do roku 2020 analogiczne zarządzenia porządkowe wydawał dyrektor Urzędu Morskiego w Słupsku. Na podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawie zniesienia Urzędu Morskiego w Słupsku (Dz. Urz. MG MiŻS poz. 91), z dniem 1 kwietnia 2020 r. został zniesiony Urząd Morski w Słupsku, a jego zadania przejął Dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie.

<sup>623</sup> Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 988; Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 1123.

<sup>624</sup> Takie pozwolenie wydawane jest w trybie art. 35a ustawy z dnia 21 marca 1991 roku o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 457).



Przytoczone zarządzenie porządkowe Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni chroni więc wraki z uwagi na ich znaczenie dla dziedzictwa kulturowego. Prawnokarną ochronę zapewniają im przepisy rozdziału jedenastego u.o.z. Analiza legalnej definicji zabytku wskazuje, że wraki statków-mogiły wojenne stanowią zabytki w rozumieniu ustawy, są bowiem rzeczami ruchomymi, będącymi dziełem człowieka, stanowią świadectwo zdarzenia, a ich zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną<sup>625</sup>. Artykuł 108 u.o.z., regulujący odpowiedzialność karną za zniszczenie lub uszkodzenie zabytku, w ust. 1 stanowi bowiem, że: „Kto niszczy lub uszkadza zabytek, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”.

Ochronę wraków statków jako miejsc spoczynku zmarłych zapewniają przepisy k.k. Wspomniane wraki podlegają szczególnej ochronie przepisu z art. 262 § 1 k.k. w brzmieniu: „[...] kto znieważa zwłoki, prochy ludzkie lub miejsce spoczynku zmarłego, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”. Z kolei § 2 tego artykułu sankcjonuje ograbianie zwłok, grobu lub innego miejsca spoczynku zmarłego karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

Zniszczenie lub uszkodzenie wraków statków-mogił wojennych jest karalne ze zbiegiem przepisów art. 288 § 1 k.k. w brzmieniu: „Kto cudzą rzecz niszczy, uszkadza lub czyni niezdatną do użytku, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5” oraz art. 108 ust. 1 u.o.z.<sup>626</sup>. W przypadku gdy zniszczenie lub uszkodzenie wraku powstanie wskutek jego ograbienia, to art. 262 § 2 k.k. będzie w kumulatywnej kwalifikacji z przestępstwem zniszczenia lub uszkodzenia zabytku<sup>627</sup>.

### **3.3.5. Podstawy prawne ochrony zabytkowych polskich grobów i cmentarzy znajdujących się poza granicami kraju**

Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą stanowi wypełnienie konstytucyjnych gwarancji z art. 6, stanowiących o obowiązku państwa polskiego udzielania pomocy

---

<sup>625</sup> Wymowne jest określanie wraków statków mianem „kapsuły czasu” z uwagi na ich wyposażenie i przewożony ładunek oraz historyczny moment zatonięcia. Por. B. Gadecki, *Wraki statków-mogił wojennych jako zabytki podlegające szczególnej ochronie*, „Ochrona Zabytków” 2014, nr 2, s. 109-110.

<sup>626</sup> W przypadku takiego czynu kwalifikacja prawna będzie wyglądała następująco: art. 288 § 1 k.k. w zbiegu z art. 108 ust. 1 u.o.z. w związku z art. 11 § 2 k.k.

<sup>627</sup> Por. M. Kalitowski, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 1191, B. Gadecki, *Wraki statków...*, s. 112.

Polakom zamieszkującym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturowym. Podkreślenie przynależności do jednej wspólnoty z rodakami zamieszkującymi różne części świata stanowi hołd oddany zwłaszcza dwóm wiekom wydarzeń historycznych, które powodowały emigrację z ziem polskich, a także pozostawanie poza granicami państwa polskiego licznych jego obywateli na skutek zmiany tych granic po drugiej wojnie światowej<sup>628</sup>.

Zachowanie związków z narodowym dziedzictwem kulturowym może odbywać się na wiele sposobów, niekoniecznie w ramach struktur i w granicach państwa. Jednym z takich sposobów jest troska o stan dziedzictwa materialnego i niematerialnego znajdującego się poza granicami kraju. Dzięki podejmowanym działaniom w ramach międzynarodowej współpracy państwo polskie podtrzymuje więzi z Polakami z różnych powodów mieszkającymi za granicą i utrwała ich poczucie przynależności do jednej wspólnoty – narodu polskiego. Ochrona dziedzictwa kulturowego znajdującego się poza granicami kraju ma także znacznie szerszy europejski wymiar, ponieważ zarazem otacza ochroną dziedzictwo kulturowe powstałe pod wpływem kultury łacińskiej, będące częścią wspólnej europejskiej kultury<sup>629</sup>. Sam proces ochrony dziedzictwa kulturowego za granicą odbywa się na wiele sposobów – jako wynik pomocy międzyrządowych instytucji takich jak UNESCO, ale również przez międzynarodową współpracę instytucji publicznych i niepublicznych w zakresie konserwacji i odnowy zabytków<sup>630</sup>.

Zmiany polityczne w Europie Środkowo-Wschodniej po 1989 roku umożliwiły podjęcie na szerszą skalę działań związanych z ochroną polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą. Prace te obejmowały przede wszystkim tereny pozostające poza wschodnimi granicami RP. Dążenie do ochrony własnego dziedzictwa kulturowego poza granicami zdaniem K. Zeidlera wynika z przekonania, że „najlepiej danym dziedzictwem zajmuje się ten, do kogo to dziedzictwo należy (choćby w sensie duchowym czy emocjonalnym) i kto jest jego zachowaniem bezpośrednio zainteresowany, ponieważ najbardziej dba się o własne dziedzictwo”<sup>631</sup>.

---

<sup>628</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 10.

<sup>629</sup> W. Lis, *Problem ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego na Litwie*, „*Studia Polonijne*” 2017, t. 38, s. 119-120.

<sup>630</sup> Por. L. Smith, *Uses of heritage*, London 2006; R. Harrison, *Heritage. Critical approaches*, Londyn 2013; A. Swenson, *The rise of heritage*, Cambridge 2013.

<sup>631</sup> K. Zeidler, *Prawo ochrony...*, s. 177.

Jak podkreślił NIK, od 1989 roku nie przyjęto w Polsce całościowej strategii ochrony polskiego dziedzictwa za granicą, która wskazywałaby m.in. na realizowane w długookresowej perspektywie priorytety, a także na zalecane formy współpracy pomiędzy poszczególnymi ministerstwami oraz instytucjami publicznymi<sup>632</sup>. Założenia polityki RP w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą zawarte były w dokumentach określających zasady współpracy z Polonią i Polakami za granicą oraz zostały wzmiankowane w obowiązujących do 2020 roku zintegrowanych strategiach służących realizacji założonych celów rozwojowych<sup>633</sup>.

W zakresie ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą Rzeczpospolita Polska podpisała dotychczas szereg porozumień lub umów, zawartych między Rządem RP a: Rządem Republiki Białorusi o współpracy w dziedzinie ochrony dziedzictwa kulturalnego<sup>634</sup>, Rządem Ukrainy o współpracy w dziedzinie ochrony i zwrotu dóbr kultury utraconych i bezprawnie przemieszczonych podczas II wojny światowej<sup>635</sup>, Rządem Republiki Litewskiej o współpracy Pełnomocników Rządów w dziedzinie ochrony dziedzictwa kulturowego<sup>636</sup>, Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki o ochronie określonych dóbr kultury<sup>637</sup>. Podstawę współpracy polsko-litewskiej

---

<sup>632</sup> NIK, *Informacja o wynikach kontroli „Ochrona polskiego dziedzictwa narodowego za granicą”* 2017, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,14417,vp,16876.pdf> (dostęp: 1.10.2021).

<sup>633</sup> Ogólne założenia dotyczące ochrony dziedzictwa narodowego za granicą oraz jego znaczenie dla Polski zawarte były w następujących dokumentach strategicznych: „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020”, stanowiącej załącznik do uchwały nr 61 Rady Ministrów z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020” (M.P. poz. 378) oraz w strategii „Sprawne Państwo 2020”, stanowiącej załącznik do uchwały nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” (M.P. poz. 136). Dokumentami konkretyzującymi politykę państwa w tym zakresie były: „Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą 2007–2012” oraz „Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą w latach 2015–2020”, a także plany współpracy z Polonią i Polakami przyjmowane w latach 2013–2014 i dokument pn. „Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016”. Założenia dotyczące ochrony dziedzictwa narodowego za granicą zawarte były również w regulaminach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”; zob. NIK, *Informacja o wynikach kontroli „Ochrona polskiego dziedzictwa narodowego za granicą”*, 2017, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,14417,vp,16876.pdf> (dostęp: 1.10.2021).

<sup>634</sup> Porozumienie podpisane w Warszawie w dniu 25 marca 1995 r. przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Polskiego Dziedzictwa Kulturalnego za Granicą.

<sup>635</sup> Porozumienie podpisane w Warszawie w dniu 25 czerwca 1996 r. przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Polskiego Dziedzictwa Kulturalnego za Granicą.

<sup>636</sup> Umowa podpisana w Warszawie w dniu 16 grudnia 1999 r. przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Polskiego Dziedzictwa Kulturalnego za Granicą. Umowa zawarta pomiędzy Rządem RP a Rządem Republiki Litewskiej nie weszła w życie. W związku z likwidacją stanowiska Pełnomocnika Rządu do Spraw Polskiego Dziedzictwa Kulturalnego za Granicą i wobec konieczności odpowiedniego dostosowania umowy między Rządem RP a Rządem Republiki Litewskiej o współpracy Pełnomocników Rządów w dziedzinie ochrony dziedzictwa kulturowego, minister właściwy ds. kultury i ochrony dziedzictwa kulturowego odstąpił od wniosku o zakończenie procedury wejścia w życie tej umowy.

<sup>637</sup> Umowa podpisana w Waszyngtonie w dniu 11 maja 2004 r. Oświadczenie Rządowe z dnia 6 września 2010 r. o zawarciu Rzeczypospolitej Polskiej tą umową zostało zamieszczone w M.P. z 2010 r. Nr 71, poz. 903.

w dziedzinie ochrony dziedzictwa kulturowego stanowi obecnie umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Litewskiej o współpracy Pełnomocników Rządów w dziedzinie ochrony dziedzictwa kulturowego podpisana 16 grudnia 1999 roku w Warszawie.

Rzeczpospolita Polska podpisała wiele umów dwustronnych dotyczących grobów i cmentarzy wojennych. Taka ochrona jest szczególnie istotna z uwagi na fakt, że groby Polaków – żołnierzy Wojska Polskiego i cywilnych ofiar wojen, rozsiane są niemal na wszystkich kontynentach i znajdują się w 53 krajach. Większość z tych grobów pochodzi z okresu drugiej wojny światowej, ale także są to groby z lat 1914–1918 oraz groby poległych w wojnie polsko-bolszewickiej<sup>638</sup>.

W artykule 32 traktatu pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec<sup>639</sup> oświadczone, że zarówno groby polskich ofiar wojny i tyranii znajdujące się na terenie RFN, jak też groby niemieckie znajdujące się na terenie RP otoczone będą szacunkiem oraz umożliwiona będzie opieka nad nimi, zaś groby drugiej strony traktatu podlegać będą ochronie prawa krajowego oraz będą zachowane i pielęgnowane. Strony zobowiązały się również do umożliwienia organizacjom i instytucjom drugiej strony rejestrację, uporządkowanie i opiekę nad grobami wojennymi. W dniu 19 stycznia 2005 roku weszła w życie umowa między Rządem RP a Rządem RFN<sup>640</sup>, której postanowienia odnoszą się do zamiaru godnego upamiętnienia i ochrony miejsc spoczynku ofiar wojen i przemocy totalitarnej, zgodnie z postanowieniami obowiązującego humanitarnego prawa międzynarodowego. Umowa jest też wyrazem realizacji art. 32 traktatu z 1991 roku. Zgodnie z brzmieniem art. 1 tej umowy, reguluje ona wszystkie kwestie związane z ustaleniem, dokumentowaniem, rejestracją, urządzaniem, zachowaniem, należytym utrzymaniem i ochroną miejsc spoczynku ofiar wojen i przemocy totalitarnej – polskich na terytorium Republiki Federalnej Niemiec i niemieckich na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – jak również wszystkie sprawy związane z ekshumacją szczątków zwłok i ich godnym ponownym pochowaniem. Strony umowy zobowiązały

---

<sup>638</sup> Zob. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, *Polskie cmentarze, groby i zabytkowe nekropolie poza granicami kraju pod opieką MKiDN*, <https://www.gov.pl/web/kultura/polskie-cmentarze-groby-i-zabytkowe-nekropolie-poz-granicami-kraju-pod-opieka-mkidn> (dostęp: 10.04.2022).

<sup>639</sup> Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Bonn dnia 17 czerwca 1991 r. (Dz. U. z 1992 r. Nr 14, poz. 56).

<sup>640</sup> Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o grobach ofiar wojen i przemocy totalitarnej, podpisana w Warszawie dnia 8 grudnia 2003 r. (M.P. z 2005 r. Nr 55, poz. 749).

się do objęcia ochroną miejsc spoczynku ofiar wojen i przemocy totalitarnej zgodnie z przepisami tego państwa, na terenie którego się one znajdują. Taką samą ochroną mają być otoczone pomniki ofiar wojennych zlokalizowane poza cmentarzami wojennymi. Z kolei zgodnie z art. 4 ust. 1 umowy strony zadeklarowały dołożenie wszelkich starań w celu zapobiegania powstawaniu w otoczeniu cmentarzy wojennych obiektów lub urządzeń nieliczących z powagą tych miejsc. Oba państwa zagwarantowały wzajemne utrzymanie, renowację i pielęgnowanie na swój koszt grobów i cmentarzy wojennych poległych drugiej strony umowy a zlokalizowanych na własnym terytorium.

Podobne zobowiązania zawarto między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską. W traktacie z 1992 roku<sup>641</sup> strony zobowiązały się do współdziałania w celu ujawniania, zachowania i scalania, a także wprowadzania do obiegu kulturowego i zapewnienia niezbędnej ochrony prawnej, materialnej i innej w odniesieniu do znajdujących się na ich terytoriach wartości, zabytków i obiektów, związanych z historycznym i kulturowym dziedzictwem narodów drugiej strony, a także umożliwiania dostępu do nich. W artykule 17 ust. 1 traktatu strony postanowiły, że cmentarze, miejsca pochówku, pomniki i inne miejsca pamięci, będące przedmiotem czci i pamięci obywateli jednej ze stron, zarówno wojskowe, jak i cywilne, znajdujące się na terytorium drugiej strony będą zachowane, utrzymywane i otoczone ochroną prawną, zgodnie z normami i standardami międzynarodowymi oraz zwyczajami narodowymi i religijnymi. Poza tym traktat gwarantuje obywatelom każdej ze stron dostęp do miejsc pochówku i pamięci rodaków, znajdujących się na terytorium drugiej strony, a także zapewnia stronie możliwość opieki nad grobami i miejscami pamięci.

Istotne zobowiązania zawarto również w umowie między Rządem RP a Rządem Federacji Rosyjskiej z 1994 roku<sup>642</sup>. W artykule 6 strony zobowiązały się do przyjęcia na swoim terytorium państwowym, po uzgodnieniu z drugą stroną, wyznaczonych przez właściwe organy tej drugiej strony specjalnych grup roboczych, w celu przeprowadzenia przedsięwzięć związanych z ustaleniem danych osobowych poległych, pomordowanych i zamęczonych, ich upamiętnieniem oraz wykonania innych niezbędnych działań określonych w tej umowie. Każda ze stron zobowiązała się także do finansowania

---

<sup>641</sup> Traktat pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzony w Moskwie dnia 22 maja 1992 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 291).

<sup>642</sup> Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o grobach i miejscach pamięci ofiar wojen i represji, sporządzona w Krakowie dnia 22 lutego 1994 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 112, poz. 543).

wszelkich przedsięwzięć związanych z utrzymaniem na swoim terytorium państwowym miejsc pamięci i spoczynku – polskich w Federacji Rosyjskiej i rosyjskich na terytorium RP.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą z 1992 roku<sup>643</sup>, strony zobowiązały się do zachowania i objęcia prawną ochroną, jak również utrzymywania zgodnie z normami prawa międzynarodowego, w tym humanitarnego, oraz zwyczajami narodowymi i religijnymi, wojskowych i cywilnych grobów, cmentarzy i miejsc pochówku znajdujących się obecnie lub w przyszłości odkrytych na ich terytoriach. Jednocześnie zagwarantowano obywatelom obu stron traktatu dostęp do grobów, cmentarzy i miejsc pochówku znajdujących się na terytorium drugiej strony.

Z kolei w umowie między Rządem RP a Rządem Ukrainy z 1994 roku<sup>644</sup> oba państwa zobowiązały się do wymiany posiadanych informacji dotyczących położenia miejsc pamięci narodowych i spoczynku poległych oraz pomordowanych, a w przypadku ujawnienia nowych takich miejsc – podjęcie niezwłocznych działań w celu ich ochrony. Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 1 tej umowy strony zagwarantowały wzajemnie, że będą utrzymywać znajdujące się na swoim terytorium państwowym miejsca pamięci i spoczynku żołnierzy i osób cywilnych drugiej strony, a także udzielać sobie wzajemnie informacji o przypadkach wandalizmu na tych miejscach oraz podejmować działania w celu odnowienia tych miejsc i zapobiegania podobnym aktom w przyszłości. Strony umówiły się również w kwestii przyjmowania na swoim terytorium państwowym specjalnych grup roboczych drugiej strony oraz zapewniania im niezbędnych warunków, pomocy i wsparcia w podejmowaniu działań związanych z ustaleniem danych osobowych poległych i pomordowanych.

Podobną umowę Rząd RP zawarł z Rządem Republiki Kyrgyskiej w 1993 roku<sup>645</sup>. Strony zobowiązały się w niej do ustalenia listy miejsc spoczynku żołnierzy i osób cywilnych poległych i pomordowanych na terytoriach obu państw oraz utrzymania tych

---

<sup>643</sup> Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy, sporządzony w Warszawie dnia 18 maja 1992 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 125, poz. 573).

<sup>644</sup> Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o ochronie miejsc pamięci i spoczynku ofiar wojny i represji politycznych, sporządzona w Warszawie dnia 21 marca 1994 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 112, poz. 545).

<sup>645</sup> Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem republiki Kyrgyskiej o wzajemnej ochronie grobów i miejsc pamięci ofiar wojny i represji, sporządzona w Warszawie dnia 5 czerwca 1993 r., tekst nieopublikowany w promulgatorze urzędowym, dostępny w Internetowej Bazie Traktatowej MSZ.

miejsc w należyтым porządku, zgodnie z normami i standardami międzynarodowymi oraz ze zwyczajami narodowymi i religijnymi. W artykule 2 ust. 2 umowy zagwarantowano, że przedsięwzięcia w zakresie opieki nad miejscami spoczynku żołnierzy i osób cywilnych obejmą ustawianie znaków pamiątkowych, tak narodowych jak i religijnych na tych miejscach, zazielenienie grobów i cmentarzy oraz utrzymywanie ich w należyтым porządku. W umowie zawarto także zobowiązanie do finansowania wszystkich przedsięwzięć związanych z opieką i utrzymaniem miejsc spoczynku drugiej strony na swoim terytorium oraz zapewnienia obywatelom drugiej strony swobodnego dostępu do tych miejsc.

W artykule 25 ust. 1 traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białorusi z 1992 roku<sup>646</sup> oba państwa zobowiązały się do objęcia prawną ochroną oraz utrzymywania wojskowych i cywilnych cmentarzy, grobów i miejsc pochówku, znajdujących się na ich terenie, a stanowiących przedmiot pamięci obywateli drugiej strony. Zagwarantowano współdziałanie w ustalaniu i rejestracji miejsc pochówku obywateli drugiej strony na swoim terytorium oraz możliwość opieki nad tymi miejscami obywatelom każdej ze stron. Z kolei w art. 3 ust. 1 umowy z 1995 roku<sup>647</sup> strony zobowiązały się do utrzymywania znajdujących się na swoim terytorium miejsc pamięci i grobów wojennych, zgodnie z postanowieniami konwencji genewskich o ochronie ofiar wojny i protokołów dodatkowych do nich.

Na mocy układu z 1993 roku<sup>648</sup> Rzeczpospolita Polska i Rumunia zobowiązały się do otaczania szczególną ochroną znajdujących się na ich terytorium miejsc i dóbr kultury, świadczących o wydarzeniach historycznych oraz osiągnięciach i tradycjach kulturowych drugiej strony. Również w traktacie między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską z 1994 roku<sup>649</sup> obie strony zagwarantowały otaczanie szczególną opieką należących do drugiej strony a znajdujących się na własnych terytoriach miejsc i dóbr kultury świadczących o wydarzeniach historycznych, a także zapewnienie tym miejscom

---

<sup>646</sup> Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białorusi o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Warszawie dnia 23 czerwca 1992 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 118, poz. 527).

<sup>647</sup> Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o ochronie grobów i miejsc pamięci ofiar wojen i represji, sporządzona w Brześciu dnia 21 stycznia 1995 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 32 poz. 185).

<sup>648</sup> Art. 14 ust. 2 układu między Rzeczpospolitą Polską a Rumunią o przyjaznych stosunkach i współpracy, sporządzony w Bukareszcie dnia 25 stycznia 1993 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 29, poz. 106).

<sup>649</sup> Art. 18 ust 1 traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzony w Wilnie dnia 26 kwietnia 1994 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 15, poz. 71).

i dobrom należytej ochrony prawnej i materialnej. Natomiast w art. 23 ust. 1 tego traktatu oba państwa zobowiązały się do zachowania i objęcia prawną ochroną oraz utrzymania zgodnie z prawem międzynarodowym, wojskowych i cywilnych cmentarzy, grobów, miejsc pochówku, wraz z pomnikami oraz innych miejsc i obiektów pamięci znajdujących się na ich terytorium a stanowiących przedmiot czci i pamięci obywateli drugiej strony.

Do wzajemnej współpracy w zakresie otaczania szczególną opieką miejsc historycznych i dóbr kultury odnosi się również umowa RP z Republiką Turecką<sup>650</sup> oraz traktat RP z Republiką Uzbekistanu<sup>651</sup>. Rzeczpospolita Polska jest ponadto stroną umowy z Republiką Uzbekistanu<sup>652</sup>, w której oba państwa zobowiązały się do sprawowania opieki nad znajdującymi się na swoim terytorium miejscami spoczynku i pamięci żołnierzy oraz osób cywilnych drugiej strony. Zagwarantowaniu prawnej ochrony grobów i cmentarzy wojennych znajdujących się poza granicami państw służy również zawarta w 2012 roku umowa między Rządem RP oraz Rządem Republiki Włoskiej<sup>653</sup> oraz zawarta w 2013 roku umowa między Rządem RP a Rządem Węgier<sup>654</sup>. Należy też wskazać, że o wzajemnej współpracy przy ochronie całego dziedzictwa kulturowego znajdującego się poza granicami państwa stanowią postanowienia umowy z 2004 roku między Rządem RP a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki<sup>655</sup>.

---

<sup>650</sup> Art. 7 układu o przyjaźni i współpracy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Turecką, sporządzony w Warszawie dnia 3 listopada 1993 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 118, poz. 566).

<sup>651</sup> Art. 11 ust. 2 traktatu o przyjaźni i współpracy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Uzbekistanu, sporządzony w Warszawie dnia 11 stycznia 1995 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 26, poz. 115).

<sup>652</sup> Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Uzbekistanu o wzajemnej ochronie miejsc spoczynku i pamięci ofiar wojny i represji, sporządzona w Warszawie dnia 11 stycznia 1995 r., tekst nieopublikowany w promulgatorze urzędowym, dostępny w Internetowej Bazie Traktatowej MSZ.

<sup>653</sup> Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Włoskiej o grobach wojennych, podpisana w Rzymie dnia 30 marca 2012 r. (M.P. z 2012 r., poz. 801).

<sup>654</sup> Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Węgier o grobach żołnierzy i cywilnych ofiar wojen oraz poświęconych im miejscach pamięci, sporządzona w Warszawie dnia 24 października 2013 r. (M.P. z 2014 r., poz. 518).

<sup>655</sup> Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki o ochronie określonych dóbr kultury, sporządzona w Waszyngtonie dnia 11 maja 2004 r. (M.P. z 2010 r., poz. 902).



### 3.3.6. Podstawy prawne ochrony zieleni na terenie zabytkowych cmentarzy

Charakterystycznym elementem każdego cmentarza jest jego roślinność. Choć na przestrzeni wieków przemianie ulegało znaczenie cmentarnej zieleni, to jednak od dawna nasadzenia powiązane były z funkcją ochronną, kompozycyjną, symboliczną i estetyczną. Zieleni to nie tylko swoista „dekoracja” – drzewa i krzewy stanowią najważniejszy element przestrzeni nekropolii i to one kształtują oraz podkreślają układ komunikacyjny na jej terenie.

Jednym z pierwszych aktów prawnych pozwalających na objęcie ochroną niektórych elementów przyrodniczych, w tym roślinności cmentarnej, był dekret Rady Regencyjnej z 1918 roku. W artykule 12 lit. g wskazywał, że zabytkami mogą być: ogrody ozdobne, aleje cmentarne i przydrożne, sędziwe i okazałe drzewa otaczające zamczyska, kościoły, kapliczki, figury cmentarne itp. Treść dekretu oznaczała włączenie się do nurtu, który szansy na ochronę przyrody upatrywał w rozszerzeniu przepisów o ochronie zabytków na obiekty przyrodnicze. Podobne rozwiązanie pojawiło się również w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 roku o opiece nad zabytkami.

Zgodnie z art. 5 pkt 21 ustawy o ochronie przyrody cmentarz traktowany jest jako teren zieleni, zaś § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 roku w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków określa, że „cmentarze projektuje się i utrzymuje się jako tereny o charakterze parkowym”<sup>656</sup>. W praktyce planistycznej i projektowej cmentarze nazywane są często terenami zieleni parkowej specjalnego przeznaczenia. Taka interpretacja jest zgodna z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>657</sup>. Załącznik nr 1 do tego rozporządzenia, regulujący podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na rysunku planu miejscowego, klasyfikuje cmentarze jako tereny zieleni, z oznaczeniem literowym ZC i oznaczeniem barwnym w kolorze zielonym.

---

<sup>656</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 48, poz. 284.

<sup>657</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587.

Konsekwencją uznania cmentarzy za tereny zieleni o charakterze parkowym jest konieczność uwzględniania parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu w mpzp dla terenu przeznaczonego pod cmentarz. Przewidując więc lokalizację w granicach cmentarza nowej zabudowy lub rozbudowę zabudowy istniejącej, należy określić jej parametry, tj. intensywność i powierzchnię zabudowy, powierzchnię biologicznie czynną, wysokość zabudowy, geometrię dachów, zaś w przypadku doprecyzowania lokalizacji zabudowy – także linię zabudowy. W razie potrzeby określić należy także wymogi dotyczące kształtowania i ochrony zieleni oraz w przypadku cmentarzy zabytkowych wymogi konserwatorskie<sup>658</sup>.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakazuje ponadto określić w mpzp powierzchnię biologicznie czynną. Nasuwa się więc pytanie, w jaki sposób poprawnie wyznaczyć taką powierzchnię na cmentarzu oraz czy groby ziemne należy zaliczyć do powierzchni biologicznie czynnej. Z powodu braku ustawowej definicji powierzchni biologicznie czynnej, w praktyce planistycznej najczęściej jest ona definiowana zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 roku w sprawie warunków jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie<sup>659</sup>. Przywołane rozporządzenie określa, że przestrzeń biologicznie czynna to: „teren o nawierzchni urządzonej w sposób zapewniający naturalną wegetację roślin i retencję wód opadowych, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią oraz innych powierzchni zapewniających naturalną wegetację roślin, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m<sup>2</sup>, oraz wodę powierzchniową na tym terenie”. Stosowane są także modyfikacje tej definicji, na przykład ograniczające powierzchnię biologicznie czynną jedynie do terenu zapewniającego naturalną wegetację roślin i retencję wód opadowych na gruncie rodzimym. Wobec tego należałoby uznać, że powierzchnią biologicznie czynną cmentarza jest zieleni urządzona, która powinna mieć charakter izolacyjny i dekoracyjny. Natomiast groby ziemne nie spełniają warunków powierzchni biologicznie czynnej z uwagi na to, że nie mogą być zagospodarowane w różny sposób. Wynika to z § 14 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków z dnia 7 marca 2008 roku: „Na grobach można ustawiać nagrobki

---

<sup>658</sup> R. Nowicki, *Odpowiedź na interpelację nr 1126 Pani Posel Małgorzaty Pepek w sprawie definiowania pojęć, które należy określić w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, dotyczących cmentarzy*, <http://orka2.sejm.gov.pl/INT9.nsf/klucz/ATTBL8JTF/%24FILE/i01126-o1.pdf> (24.06.2021).

<sup>659</sup> T.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1065.

o wymiarach nieprzekraczających granic powierzchni grobu albo usypywać ziemię w postaci pagórka nad grobem.”

Przechodząc do rozważań nad zasadnością ochrony roślinności zabytkowych nekropolii należy najpierw umieścić drzewa i krzewy we właściwej siatce pojęć. W tym celu konieczne jest zwłaszcza sięgnięcie do definicji zawartych w części ogólnej k.c. Trudno bowiem zagłębiać się w szczegółowe rozważania dotyczące stanu prawnego ochrony drzew i krzewów na terenie zabytkowych cmentarzy bez przywołania legalnych definicji rzeczy, nieruchomości i części składowej.

Artykuł 45 k.c. stanowi, że: „Rzeczami w rozumieniu niniejszego kodeksu są tylko przedmioty materialne”. Pojawia się pytanie czy drzewa i krzewy to rzeczy w rozumieniu tego przepisu. Stwierdzić należy, że dopóki rosną są częściami składowymi danej nieruchomości, a więc nie są rzeczami. Drzewa i krzewy stają się jednak rzeczami z chwilą ich ścięcia czy wykopania, a więc z chwilą odłączenia ich od nieruchomości. Takie rozróżnienie ma istotne znaczenie zwłaszcza w przypadku wycięcia drzewa z terenu zabytkowego cmentarza bez zezwolenia wkw oraz w aspekcie prawa karnego, gdyż wycięte drzewa mogą być następnie przedmiotem kradzieży lub przywłaszczenia.

Definicję nieruchomości zawiera art. 46 k.c. podając w § 1, że: „Nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności”. Z kolei definicję części składowej ustawodawca zawarł w art. 47 k.c. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu: „§ 1. Część składowa rzeczy nie może być odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych. § 2. Częścią składową rzeczy jest wszystko to, co nie może być od niej odłączone bez uszkodzenia lub istotnej zmiany całości albo bez uszkodzenia lub istotnej zmiany przedmiotu odłączonego. § 3. Przedmioty połączone z rzeczą tylko do przemijającego użytku nie stanowią jej części składowych”. W art 48 k.c. ustawodawca wskazał: „Z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, do części składowych gruntu należą w szczególności budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane, jak również drzewa i inne rośliny od chwili zasadzenia lub zasiania”. Z powyższych przepisów należy więc wysnuć konkluzję, że drzewa i krzewy stanowią

części składowe gruntu, wobec czego nie mogą być odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych z uwagi na to, że stanowią własność właściciela gruntu<sup>660</sup>.

W obowiązującym stanie prawnym ochrona drzew, krzewów i zieleni zabytkowego cmentarza mieści się w ustawie o ochronie przyrody. Artykuł 4 ust. 1 tej ustawy stanowi bowiem, że: „Obowiązkiem organów administracji publicznej, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych jest dbałość o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym”. Ustawa wskazuje ponadto, że z jednej strony ochrona zieleni i zadrzewień w miastach i wsiach została wyodrębniona jako osobny dział ochrony przyrody<sup>661</sup>, z drugiej natomiast drzewa i krzewy stanowią elementy krajobrazu<sup>662</sup>, wobec czego podlegają ochronie tak jak inne elementy krajobrazu, a także mogą być objęte ochroną gatunkową<sup>663</sup> – podlegają więc ochronie tak jak inne gatunki chronione. Można więc stwierdzić, że ochrona drzew, krzewów i zieleni nekropolii jest ochroną wielowymiarową, przekraczającą ramy rozdziału czwartego obowiązującej ustawy o ochronie przyrody.

Występujące w ustawie o ochronie przyrody pojęcia „teren zielony” oraz „zadrzewienia” są pojęciami prawnymi, zdefiniowanymi w tzw. słowniczku zamieszczonym w art. 5 tej ustawy. Mianowicie przez tereny zieleni ustawodawca nakazuje rozumieć tereny wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi, pokryte roślinnością, znajdujące się w granicach wsi o zwartej zabudowie lub miast, pełniące funkcje estetyczne, rekreacyjne, zdrowotne lub osłonowe, a w szczególności parki, zieleńce, promenady, bulwary, ogrody botaniczne, zoologiczne, jordanowskie i zabytkowe oraz cmentarze, a także zieleń towarzyszącą ulicom, placom, zabytkowym fortyfikacjom, budynkom, składowiskom, lotniskom oraz obiektom kolejowym i przemysłowym<sup>664</sup>. Z kolei przez zadrzewienie ustawodawca nakazuje rozumieć drzewa i krzewy w granicach pasa drogowego, pojedyncze drzewa lub krzewy albo ich skupiska niebędące lasem w rozumieniu art. 3 ustawy z 28 września 1991 roku o lasach<sup>665</sup>, wraz z terenem, na którym występują i pozostałymi składnikami szaty

---

<sup>660</sup> Wprawdzie art. 48 k.c. zastrzega, że ustawa może przewidywać wyjątki, jednak odnoszą się one wyłącznie do rolniczych spółdzielni produkcyjnych (art. 274 i 279 k.c.), co w dzisiejszych realiach nie ma znaczenia praktycznego.

<sup>661</sup> Art. 2 ust. 1 pkt 8 i 9 oraz ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody.

<sup>662</sup> Art. 2 ust. 1 pkt 7 oraz ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody.

<sup>663</sup> Art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody.

<sup>664</sup> Art. 5 pkt 21 ustawy o ochronie przyrody.

<sup>665</sup> T.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 672.

roślinnej tego terenu, spełniającymi cele ochronne, produkcyjne lub społeczno-kulturowe<sup>666</sup>.

Ustawodawca nie wskazuje, w jakiej formie prawnej rada gminy ma wykonywać obowiązki nałożone ustawą o ochronie przyrody. Odnieść się tu należy do art. 7 ust. 1 u.s.g., który do zadań własnych gminy zalicza zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, a następnie w przykładowym wykazie takich zadań umieszcza m.in. sprawy: ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej (pkt 1), zieleni gminnej i zadrzewień (pkt 12) oraz cmentarzy gminnych (pkt 13). Przyjmując, że drzewa i krzewy są komponentami przyrody rosnącymi na cmentarzach, to już sam punkt 13 wystarczyłby do obrony poglądu, iż to na gminie spoczywa obowiązek dbałości o cmentarne drzewa i krzewy. Ustawodawca jednak w odrębnym przepisie (pkt 12) wskazał bezpośrednio na zieleni gminną i zadrzewienia. Rozwinięciem tej normy jest art. 78 ustawy o ochronie przyrody, zgodnie z którym rady gmin realizują swoje zadania przede wszystkim włączając kwestie zieleni miejskiej i zadrzewień do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w mpzp oraz w programach ochrony środowiska uchwalanych przez rady gmin na podstawie art. 17 i 18 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska<sup>667</sup>.

Jak zauważa Krzysztof Gruszecki, czynności podejmowane przez radę gminy w zakresie zakładania i utrzymania w należyтым stanie zieleni i zadrzewień należy rozpatrywać dwuaspektowo: po pierwsze gminy odpowiadają za urządzenie nowych terenów zieleni, po drugie zaś mają tworzyć oczekiwane warunki do utrzymania we właściwym stanie już istniejących terenów zieleni i zadrzewień<sup>668</sup>. Wobec powyższego na gminie ciąży obowiązek prawidłowego utrzymania zieleni na terenie zabytkowych cmentarzy komunalnych.

Zdarzają się sytuacje wymagające usunięcia drzewa lub krzewu rosnącego na terenie nekropolii<sup>669</sup>. Należy zaznaczyć, że zarząd cmentarza nie posiada zdolności do samodzielnego decydowania o wycince drzew znajdujących się na terenie nekropolii. Podstawowym i powszechnym sposobem reglamentacji usuwania drzew i krzewów

---

<sup>666</sup> Art. 5 pkt 27 ustawy o ochronie przyrody.

<sup>667</sup> T.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1973.

<sup>668</sup> K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2017, s. 197.

<sup>669</sup> Wskazać jednak należy na zalecenia mówiące o tym, aby w sytuacji, gdy drzewo całkowicie nie obumarło, zastosować zabiegi pielęgnacyjne, a decyzję o wycięciu drzewa odłożyć w czasie; zob. M. Paszkowski, *Ochrona prawna...*, s. 182.

znajdujących się poza lasami jest zezwolenie, o które może wystąpić właściciel lub zarządca cmentarza. Kilkakrotnie nowelizowana ustawa o ochronie przyrody przewiduje bowiem dwa warianty zezwolenia na usuwanie drzew i krzewów: na wniosek posiadacza nieruchomości oraz na wniosek właściciela urządzeń przesyłowych. Dla tej czynności niezbędna jest także zgoda właściciela tej nieruchomości<sup>670</sup>. W obu wariantach ustawa przyjmuje jednak zasadę, że usunięcie drzewa lub krzewu wymaga zezwolenia właściwego organu – którym jest wcz, jeżeli drzewo lub krzew rośnie na terenie nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków<sup>671</sup>. Natomiast zgodnie z regulacją zawartą w art. 36 ust. 1 pkt 11 u.o.z., zezwolenia wcz wymaga podejmowanie działań, które m.in. mogłyby prowadzić do zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru. Wobec tego, nawet gdyby nie było ust. 2 w art. 83 ustawy o ochronie przyrody, to i tak na usunięcie drzewa lub krzewu z otoczenia zabytku musiałby zezwolić wcz, ponieważ takie usunięcie zawsze może prowadzić do zmiany wyglądu zabytku. Wykładnia funkcjonalna przemawia za tym, aby o wszystkim, co się dzieje na nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, nawet jeśli ma to miejsce tylko w otoczeniu zabytku, decydował wcz, bo tylko on posiada niezbędne kwalifikacje, aby rozstrzygać o działaniach podejmowanych w otoczeniu zabytków, a tym bardziej w obrębie wpisanych do rejestru założeń urbanistycznych, zespołów czy stref ochrony konserwatorskiej<sup>672</sup>. Dlatego to wcz uprawniony jest do wydawania zezwolenia na usuwanie drzew i krzewów z terenu cmentarza wpisanego do rejestru zabytków.

Z wnioskiem o wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nekropolii wpisanej do rejestru zabytków może wystąpić wyłącznie zarządca cmentarza. Wobec tego osoba posiadająca prawo do grobu musi zwrócić się do zarządcy z prośbą o podjęcie przez niego działań i wówczas zarządca cmentarza powinien złożyć wniosek do wcz o wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa, które niszczy grób. Na takim stanowisku stanął Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku wydanym w dniu 13 listopada 1991 roku stwierdził, że: „podmiotem upoważnionym do wystąpienia z wnioskiem do organu gminy o wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa z terenu cmentarza jest użytkownik – jednostka zarządzająca cmentarzem a nie osoba mająca

---

<sup>670</sup> Z wnioskiem o zezwolenie na wycinkę drzewa lub krzewu może wystąpić tylko podmiot uprawniony do złożenia takiego wniosku, a więc posiadacz nieruchomości. Jeśli posiadacz nieruchomości nie jest jednocześnie jej właścicielem, wówczas stroną postępowania jest również właściciel nieruchomości z uwagi na to, że dysponuje on interesem prawnym w rozumieniu art. 28 k.p.a.

<sup>671</sup> Art. 83 ust. 1 i 2 oraz art. 90 ustawy o ochronie przyrody.

<sup>672</sup> A. Habuda, W. Radecki, *Ochrona prawna drzew i krzewów poza lasami*, Wrocław 2015, s. 68.

prawo do grobu”<sup>673</sup>. Posiadacz prawa do grobu nie jest bowiem posiadaczem nieruchomości cmentarnej, a tylko temu drugiemu została przypisana legitymacja do wystąpienia na drodze postępowania administracyjnego z wnioskiem o wyrażenie zgody na wycięcie drzewa z terenu cmentarza<sup>674</sup>. Ten stan prawny pozbawia posiadacza prawa do grobu możliwości wystąpienia ze skutecznym żądaniem dotyczącym wycinki drzewa, gdyż w myśl art. 47 i 48 k.c. drzewa i inne rośliny są częściami składowymi gruntu, na którym zostały zasadzone, zaś art. 2 ust. 1 u.c.ch.z. wskazuje, że tereny cmentarzy komunalnych znajdują się w zarządzie właściwych organów.

Decyzja w przedmiocie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z terenu cmentarza zależy od uznania organu, który działając w granicach uznania administracyjnego, powinien rozważyć celowość takiego działania w danej sytuacji<sup>675</sup>. Jak stwierdził WSA w Rzeszowie, aprobatą żądania o wydanie takiego zezwolenia jest dopuszczalna wyłącznie w sytuacji, gdy „interes publiczny, reprezentowany przez wartość przyrodniczą drzewa, będzie kolidował z realizacją innego interesu, którego aksjologiczny ładunek jest wyższy”<sup>676</sup>. Takie ograniczenia w kwestii wydawania zezwoleń na wycinkę drzew wynikają z faktu, że zasadą jest ochrona drzew i ich zachowanie jako elementu przyrody podlegającego prawnej ochronie, a odstępstwo od tej zasady możliwe jest wyłącznie w ściśle określonych przypadkach<sup>677</sup>.

Artykuł 84 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody określa, że za usunięcie drzewa lub krzewu zarząd cmentarza jako reprezentant właściciela nieruchomości lub posiadacz ponosi opłaty, jednak art. 86 tej ustawy przewiduje wyjątki od przyjętej zasady. Takie wyłączenie obowiązku uiszczania opłat ma swoje źródło w art. 217 Konstytucji RP, stanowiącym, że: „Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy”. Zgodnie z brzmieniem art. 86 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, na usuwanie drzew i krzewów w związku z odnową i pielęgnacją

---

<sup>673</sup> Wyrok NSA z dnia 13 listopada 1991 r., IV SA 915/91. Podobnie wcześniej wypowiedzieli się: J. Sommer, *Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska. Komentarz*, Wrocław 1993, s. 38 oraz W. Radecki, *Ochrona środowiska w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1995, s. 72-75.

<sup>674</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 24 listopada 2005 r., II SA/Bd 790/05.

<sup>675</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 grudnia 2018 r., II SA/Lu 691/18.

<sup>676</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 9 maja 2018 r., II SA/Rz 292/18.

<sup>677</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 stycznia 2020 r., II SA/Kr 807/19.

na nieruchomościach wpisanych do rejestru zabytków zezwolenie wydaje wcz i odstępuje od naliczenia opłat. O tym, czy była to rzeczywiście odnowa bądź pielęgnacja, decyduje wcz<sup>678</sup>.

Dokonanie uszkodzenia, zniszczenia bądź usunięcia drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia, zgodnie z art. 88 ustawy o ochronie przyrody, podlega pieniężnej karze administracyjnej, wymierzanej przez organ wykonawczy gminy. Samowolne usunięcie, zniszczenie lub uszkodzenie drzewa lub krzewu z terenu zabytkowego cmentarza nie może być potraktowane jako zniszczenie lub uszkodzenie zabytku stanowiące przestępstwo w rozumieniu art. 108 u.o.z. Przepisy karne u.o.z. nie wskazują na drzewa i krzewy jako samodzielny przedmiot ochrony prawnej. Trzeba jednak podkreślić, że w oparciu o przepisy tej ustawy drzewa i krzewy mogą być chronione w kilku sytuacjach. Przede wszystkim art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. g u.o.z. stanowi, że ochronie podlegają zabytki nieruchome będące parkami, ogrodami i innymi formami zaprojektowanej zieleni. Zabytkowy cmentarz może również znaleźć się w granicach parku kulturowego utworzonego przez radę gminy, a wówczas drzewa i krzewy na jego terenie korzystają z ochrony należącej parkom kulturowym.

Artykuł 117 u.o.z. sankcjonuje karą grzywny wykroczenie prowadzenia wbrew warunkom pozwolenia prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich lub architektonicznych przy zabytku wpisanym do rejestru, robót budowlanych w jego otoczeniu, jak też badań archeologicznych. Ten przepis również zaliczyć należy do instrumentów prawnokarnej ochrony drzew i krzewów na terenie zabytkowych cmentarzy – znajdzie on zastosowanie w sytuacji naruszenia warunków dotyczących odpowiedniego postępowania z drzewami i krzewami zawartych w zezwoleniu na ich odnowę, pielęgnację bądź usunięcie.

Posiadacz prawa do grobu może wystąpić z roszczeniem z art. 415 k.c., jeśli właściciel cmentarza nie wywiązuje się z należytej staranności w utrzymaniu drzewostanu. Jak wskazał Sąd Apelacyjny w Szczecinie, przywołany przepis

---

<sup>678</sup> W doktrynie istnieją dwa przeciwstawne poglądy odnośnie ustawowego rozumienia odnowy i pielęgnacji. Zdaniem K. Gruszeckiego użycie przez ustawodawcę spójnika „i” przesądza, że zwolnienie od opłat następuje tylko wtedy, gdy występuje zarówno odnowa, jak i pielęgnacja; zob. K. Gruszecki, *Komentarz...*, s. 514. Wydaje się jednak, że słusznym jest pogląd, iż użycie przez ustawodawcę spójnika „i” nie oznacza, że usunięcie musi być jednocześnie odnową i pielęgnacją, lecz wskazuje na dwie odrębne sytuacje: odnowę oraz pielęgnację. Każda z nich uzasadnia zwolnienie od opłat, o czym i tak zdecyduje wojewódzki konserwator zabytków; zob. A. Habuda, W. Radecki, *Ochrona prawna...*, s. 117.



zobowiązuje do „naprawienia szkody wyrządzonej drugiemu ze swej winy, obejmując pojęciem winy nie tylko działanie lub zaniechanie rozmyślne, lecz także inne postacie winy z niedbalstwem włącznie”<sup>679</sup>.

### **3.3.7. Podstawy ochrony zabytkowych cmentarzy w prawie kanonicznym**

Ze względu na to, że wśród zabytkowych cmentarzy znaczną część stanowią nekropolie wyznaniowe, zasadne jest wskazanie przepisów prawa kanonicznego odnoszących się do ochrony tych miejsc. Przede wszystkim już samo uznanie prawa kanonicznego za prawo oznacza, że wytycza ono własny obszar prawny, istniejący zawsze na terenie państwa, czyli na terenie normowanym krajowym porządkiem prawnym.

Podstawą prawną regulującą relację obu porządków prawnych, w odniesieniu do nekropolii rzymskokatolickich stanowi ustawa z dnia 17 maja 1989 roku o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>680</sup>. Przepisy tej ustawy należy rozpatrywać zarówno w kontekście jej zgodności z konkordatem oraz z Konstytucją RP. Jak trafnie zauważa Bartosz Rakoczy, konkordat należy rozpatrywać w zgodzie zwłaszcza z art. 87 Konstytucji RP, zaś w przypadku zaistnienia sprzeczności innych powszechnie obowiązujących przepisów z zasadami wynikającymi z ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego przepisów tych nie stosuje się w sprawach odnoszących się do Kościoła katolickiego<sup>681</sup>. Podstawowym przepisem traktującym o relacjach pomiędzy prawem kanonicznym a prawem świeckim jest kan. 22 KPK<sup>682</sup>, który stanowi, że: „ustawy cywilne, do których odsyła prawo kościelne, należy zachować w prawie kanonicznym z tymi samymi skutkami, o ile nie są przeciwne prawu Bożemu i o ile prawo kanoniczne czego innego nie zastrzega”. Przywołany kanon jest ogólnym przepisem odsyłającym do „ustaw cywilnych”, przez które z kolei należy rozumieć cały

---

<sup>679</sup> Wyrok SA w Szczecinie z dnia 26 listopada 2019 r., I ACa 444/19.

<sup>680</sup> T.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1347.

<sup>681</sup> B. Rakoczy, *Ustawa o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa, 2008, s. 21.

<sup>682</sup> *Codex Iuris Canonici auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus (25.01.1983)*, AAS 75 (1983), pars II, s. 1-317; tekst polski w: *Kodeks Prawa Kanonicznego*, przekład polski zatwierdzony przez Konferencję Episkopatu, Poznań 1984.

system prawa świeckiego, obowiązujący w danym państwie<sup>683</sup>. Jak wskazuje Arnold Rzepecki, normy, które zostały przyjęte do kościelnego systemu prawnego podlegają wykładni właściwej dla systemu, z którego zostały przejęte, natomiast normy, które odsyłają jedynie do prawa świeckiego podlegają interpretacji przyjętej przez kanonistykę<sup>684</sup>.

Jak już była mowa, zgodnie z art. 1 u.c.ch.z. Kościół ma prawo zakładania i posiadania cmentarzy oraz zarządzania nimi. To uprawnienie Kościoła zostało uregulowane także w kan. 1240 § 1 KPK stanowiącym, że: „Tam, gdzie to możliwe, Kościół powinien mieć własne cmentarze albo przynajmniej kwatery na cmentarzach świeckich, przeznaczone na grzebanie wiernych zmarłych, należycie pobłogosławione”. Jednocześnie u.c.ch.z. zastrzega, że osobom innego wyznania i osobom bezwyznaniowym nie wolno odmówić pochówku na cmentarzu katolickim, jeśli w danej miejscowości nie ma cmentarza komunalnego. Rodzina ma także prawo do pochowania osoby niewierzącej w grobie rodzinnym na cmentarzu katolickim nawet gdy istnieje cmentarz komunalny.

Zarząd cmentarza wyznaniowego sprawuje proboszcz parafii, będącej właścicielem cmentarza. Dopuszczalne jest przekazanie przez proboszcza czynności administrowania cmentarzem pracownikom parafii i innym osobom lub przedsiębiorstwom na podstawie pisemnej umowy, określającej zakres administrowania, przy czym proboszcz i tak zachowuje uprawnienia zarządcy cmentarza. Przepisy prawa państwowego nakazują, aby zarządca cmentarza prowadził: księgę osób pochowanych na cmentarzu, księgę grobów oraz alfabetyczny spis osób pochowanych na cmentarzu<sup>685</sup>. Proboszcz zobowiązany jest ponadto do dbania o zapisy w księgach wieczystych, estetyczny wygląd oraz właściwy stan techniczny cmentarza<sup>686</sup>. Jak wskazał Synod Archidiecezji Przemyskiej, godność cmentarzy wymaga, aby były one utrzymane w należyтым porządku i zabezpieczone<sup>687</sup>. Każdy zarządca zobowiązany jest więc do ubezpieczenia cmentarza, przynajmniej od

---

<sup>683</sup> R. Sobański, *Prawo kanoniczne a krajowy porządek prawny*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 6, s. 10.

<sup>684</sup> A. Rzepecki, *Funkcjonowanie prawa kanonicznego w polskim porządku prawnym*, [w:] *Acta Erasmiana. Varia*, red. M. Sadowski, Wrocław 2013, s. 168.

<sup>685</sup> Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lipca 2003 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów (Dz. U. z 2003 r. Nr 141, poz. 1370).

<sup>686</sup> *Synod Archidiecezji Przemyskiej 1995-2000. Statuty i aneksy*, Przemyśl 2000, statut 202.

<sup>687</sup> Tamże, statut 414.

odpowiedzialności cywilnej, związanej z uszkodzeniem nagrobków na skutek dewastacji lub klęsk żywiołowych<sup>688</sup>.

Żaden z rozdziałów KPK nie został poświęcony ochronie zabytków, ale kwestia ta jest poruszana w wielu miejscach tego kodeksu. Za to regulacje dotyczące cmentarzy zawarte zostały w osobnym rozdziale, w kanonach 1240-1243. Wśród tych regulacji znajduje się wskazanie, że stosowne przepisy dotyczące porządku na cmentarzach, zwłaszcza utrzymania i ochrony ich sakralnego charakteru, powinny być ustanowione przez prawo partykularne.

Oprócz przepisów KPK odnoszących się do cmentarzy, Konferencja Episkopatu Polski wydała w 1987 roku instrukcję o ochronie cmentarzy<sup>689</sup>. W dokumencie tym wskazano na proboszczów oraz zarządców parafii jako na osoby odpowiadające za cmentarze oraz stwierdzono, że powinni oni zachęcać całą społeczność parafialną do opieki nad tymi obiektami. Zastrzeżono przy tym, że opieką mają być objęte nie tylko mogiły wiernych Kościoła katolickiego, lecz ma ona dotyczyć także grobów osób innych wyznań oraz niewierzących, niezależnie od narodowości, jak również grobów opuszczonych. Ponadto proboszczów zobowiązano do przeprowadzenia na cmentarzach inwentaryzacji rysunkowej i fotograficznej<sup>690</sup> oraz zalecono, aby nagrobki zniszczone zostały zabezpieczone i poddane restauracji<sup>691</sup>. Zalecenia sprawowania opieki dotyczą na równi zieleni cmentarzy oraz murowanej architektury, którą jest ogrodzenie wraz z bramą główną. Jak podaje Bogumiła Rouba, dbając o nagrobki należy przynajmniej raz w roku starannie je umyć, zaś czynność tę wykonywać latem<sup>692</sup>.

Instrukcja o ochronie cmentarzy wskazuje, że należy zachować i zabezpieczyć stare cmentarze, stare kwatery cmentarzy wraz z ich ogrodzeniami, alejami, drzewostanem, nagrobkami i innymi obiektami cmentarnymi. W przypadku cmentarzy wpisanych do rejestru zabytków, parafia powinna posiadać kopię wpisu oraz pełny spis grobów ujętych w rejestrze zabytków oraz otaczać je szczególną ochroną. Takie same wytyczne odnoszą się do ochrony pomników nagrobnych, obelisk, krzyży, figur i innych obiektów

---

<sup>688</sup> *Drugi Synod Diecezji Lubelskiej 1977-1985*, Lublin 1988, statut 264.

<sup>689</sup> *Konferencja Episkopatu Polski, Instrukcja o ochronie cmentarzy, 1987 r.*, [w:] *Dokumenty duszpastersko-liturgiczne Episkopatu Polski (1966-1993)*, oprac. C. Krakowiak, L. Adamowicz, Lublin 1994, s. 343-348.

<sup>690</sup> Tamże, n. 2e.

<sup>691</sup> Tamże, n. 2d.

<sup>692</sup> B. Rouba, *Pielęgnacja świątyni i innych zabytków. Książka nie tylko dla księży*, Toruń 2014, s. 169-182.

o charakterze zabytkowym i historycznym, znajdujących się w obrębie cmentarzy grzebalnych i przykościelnych. Przemieszczanie cmentarnych zabytków ruchomych może nastąpić wyłącznie w wyjątkowych sytuacjach, po uprzednim uzgodnieniu z właściwą władzą kościelną.

Nie do przecenienia jest włączanie w opiekę nad nekropoliami społeczności parafian. To właśnie opiece parafian instrukcja powierza opuszczone grobowce i mogiły, które nie mają już żyjących spokrewnionych opiekunów, a także mogiły i nagrobki ludzi związanych z dziejami parafii, regionu lub kraju. Troską parafian powinna być także otoczona roślinność nekropolii, zwłaszcza stary drzewostan, z uwagi na istotne walory estetyczne miejsca i otaczającego go krajobrazu.

Przytoczona instrukcja wyklucza stawianie nowych nagrobków w kwaterach o szczególnych walorach zabytkowych, estetycznych i historycznych. Wskazuje również na konieczność opieki nad cmentarzami i nagrobkami zabytkowymi innych wyznań czy narodowości oraz za głęboko nieetyczne uznaje rozbieranie starych, zabytkowych grobowców, a także wykorzystywanie ich elementów i detali (np. płyty, krzyże, tablice) do budowy nowych grobowców<sup>693</sup>.

Innym dokumentem kościelnym dotyczącym ochrony zabytkowych cmentarzy jest instrukcja Konferencji Episkopatu Polski z dnia 16 kwietnia 1966 roku o ochronie zabytków i kierunkach rozwoju sztuki kościelnej<sup>694</sup>. Jak podkreśla Lucjan Świto, w rozumieniu przywołanej instrukcji pojęcia „dobro o szczególnej wartości historycznej” oraz „zabytek” nie są tożsame. Autor wskazuje, że nawet nieuznanie przez wks danego obiektu za zabytkowy, nie przesądza o jego istotnym znaczeniu dla historii Kościoła<sup>695</sup>.

Wśród podstawowych zasad konserwatorskich dotyczących zabytków kościelnych B. Rouba wyróżniła: zasadę *primum non nocere*; zasadę maksymalnego poszanowania oryginalnej substancji zabytku i wszystkich wartości; zasadę powstrzymania się od działań niekorzystnych; zasadę nakazującą usuwanie wyłącznie tego, co działa niszcząco na oryginalną substancję zabytku; zasadę czytelności i odróżniania współczesnej

---

<sup>693</sup> Zob. *Instrukcja o cmentarzach parafialnych*, <https://www.diecezjaplocka.pl/media/qbphwagt/instrukcja-o-cmentarzach-parafialnych-pdf.pdf> (dostęp: 29.10.2021).

<sup>694</sup> Konferencja Episkopatu Polski, *Instrukcja o ochronie zabytków i kierunkach rozwoju sztuki kościelnej...*, s. 301-206.

<sup>695</sup> L. Świto, *Alienacja majątku kościelnego w diecezjach rzymskokatolickich w Polsce*, Olsztyn 2010, s. 109-110.

ingerencji; zasadę stosowania wyłącznie metod i materiałów odwracalnych; zasadę wykonania prac zgodnie z najlepszą wiedzą i na najwyższym poziomie<sup>696</sup>.

Do ochrony zabytkowych cmentarzy odnoszą się również przepisy Kodeksu Kanonów Kościołów Wschodnich<sup>697</sup>. Jednym z zasadniczych celów tego Kodeksu jest zapewnienie warunków prawnych, aby Kościoły wschodnie mogły w całej pełni zachowywać i rozwijać swoją specyficzną tożsamość. Wśród miejsc świętych prawodawca kodeksowy wymienia kościoły i cmentarze<sup>698</sup>. Przepis kan. 309 zobowiązuje zarządców kościelnych do troski o konserwację obiektów sakralnych. Ponadto zarządca powinien dbać o należyte zabezpieczenie powierzonych mu obiektów sakralnych m.in. poprzez zakup polisy ubezpieczeniowej<sup>699</sup>.

### 3.4. Wnioski

Skuteczność aktów prawa międzynarodowego w ochronie zabytkowych cmentarzy uzależniona jest zarówno od czynników wewnętrznych, a więc od woli poszczególnych państw, jak też od czynników zewnętrznych – woli całej społeczności międzynarodowej, która powinna wykazywać równie stanowczą postawę wobec zagrożeń dla dziedzictwa kulturowego. Ratyfikowane przez Polskę prawo międzynarodowe wyznacza standardy, którym powinno odpowiadać ustawodawstwo wewnętrzne Polski. Znaczną rolę odgrywa tutaj także Unia Europejska, gdyż jednym z jej celów w ramach polityki kulturowej jest zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego o znaczeniu europejskim<sup>700</sup>. Trafnie zauważa Katarzyna Zalasieńska, że działania UE dotyczące dziedzictwa kulturowego, mimo iż faktycznie posiadają duże znaczenie zwłaszcza ze względu na bogaty system finansowania przedsięwzięć ochrony i opieki nad zabytkami nieruchomymi, to i tak sprowadzają się do realizacji interesu politycznego<sup>701</sup>.

---

<sup>696</sup> B. Rouba, *Pielęgnacja świątyni...*, s. 457.

<sup>697</sup> *Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus (18.10.1990)*, AAS 82 (1990), s. 1045-1363; tekst polski w: Kodeks Kanonów Kościołów Wschodnich promulgowany przez papieża Jana Pawła II, tł. L. Adamowicz, M. Dyjakowska, Lublin 2002.

<sup>698</sup> Tamże, kan. 868.

<sup>699</sup> Tamże, kan. 1025.

<sup>700</sup> Zgodnie z brzmieniem art. 151 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2).

<sup>701</sup> K. Zalasieńska, *Prawna ochrona...*, s. 128.

Z uwagi na konieczność traktowania ochrony dziedzictwa kulturowego jako kwestii o znaczeniu międzynarodowym, konieczne jest wprowadzanie do wewnętrznych systemów ochrony dóbr kultury rozwiązań wypracowanych w tym zakresie na forum międzynarodowym<sup>702</sup>. W tym miejscu należy podkreślić, że o ile cmentarze wojenne chronione są w prawie międzynarodowym, to pozostałe cmentarze chronione są jedynie przepisami prawa krajowego oraz międzynarodowymi regulacjami odnoszącymi się ogólnie do dziedzictwa kulturowego, bez uwzględnienia wyjątkowego charakteru cmentarzy jako zabytków.

Cmentarze jako zabytki szczególnej kategorii niejako „wymuszają” na ustawodawcy dostrzeganie ich różnorodności, a w konsekwencji konieczność dostosowania przepisów prawa do ich indywidualnych potrzeb w zakresie ochrony. Przykładem mogą być groby i cmentarze żydowskie, których ochrona ściśle wiąże się z przepisami religijnymi narzucającymi specyficzną ochronę oraz kierowanie się podczas prowadzonych działań wytycznymi Komisji Rabinicznej ds. cmentarzy<sup>703</sup>. Warto przypomnieć, że w religii żydowskiej szczątki zmarłych uznawane są za święte i nawet w przypadku braku widocznych śladów grobów na powierzchni, to cmentarz nadal tam się znajduje, wobec czego teren ten w dalszym ciągu podlega szczególnej ochronie ze względu na jego *sacrum*. Jak zauważa Ewa Banasiewicz-Ossowska, postrzeganie cmentarza żydowskiego jako zaniedbanego może wynikać nie tylko z rzeczywistego wieloletniego braku odpowiedniej opieki, lecz także z odmienności kulturowej oraz nieznaności żydowskich przepisów religijnych, które zabraniają „usuwania z cmentarzy roślinności, ingerowania w ich przestrzeń, aby nie naruszyć grobów, które mają przetrwać w stanie niezmienionym do dnia Sądu Ostatecznego”<sup>704</sup>.

Trzeba też zauważyć, że przepisy u.g.c.w. nie zawierają odesłań do innych obowiązujących ustaw i rozporządzeń, zwłaszcza w kwestiach regulujących prowadzenie prac na obiektach wpisanych do rejestru zabytków oraz ochrony wynikającej z uwzględniania grobów i cmentarzy wojennych w mpzp. Z kolei pozytywnie trzeba

---

<sup>702</sup> Por. A. Gerecka-Żołyńska, *Realizacja międzynarodowych standardów ochrony dziedzictwa kulturalnego w polskiej ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 4, s. 63.

<sup>703</sup> Wytyczne Komisji Rabinicznej dotyczące prac porządkowych na cmentarzach żydowskich, [https://fodz.pl/download/wytyczne\\_KRC\\_2013.pdf](https://fodz.pl/download/wytyczne_KRC_2013.pdf) (dostęp: 28.04.2022).

<sup>704</sup> E. Banasiewicz-Ossowska, *Wrocławskie cmentarze żydowskie – miejsca (nie)znane. Wiedza i wyobrażenia młodych mieszkańców Wrocławia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Etnograficzne” 2020, z. 4, s. 332.

ocenić związanie Polski dwustronnymi umowami z krajami sąsiadującymi w zakresie opieki nad miejscami pochówku ofiar wojen i represji. Takie umowy dodatkowo wzmacniają ochronę wynikającą z prawa międzynarodowego, surowo sankcjonując czyny godzące w godność zwłok i szczątków ludzkich oraz miejsc ich pochówku.

Wobec odrębnego uregulowania w art. 1 ust. 1 pkt 5 u.g.c.w. jako podlegających ochronie grobów uchodźców z 1915 roku, konieczne jest rozważenie, czy takie użyte przez ustawodawcę zawężenie czasowe wyłącznie do 1915 roku nie jest przesadne. Rodzi się bowiem słuszna wątpliwość, w jaki sposób należy traktować groby uchodźców wojennych spoza tego cenzusu czasowego. Słusznym wydaje się postulat usunięcia z brzmienia przywołanego przepisu wskazania na rok 1915<sup>705</sup>.

Trzeba zauważyć, że ustawodawca w art. 7 u.g.c.w. o brzmieniu: „Bezpośredni dozór nad stanem grobów i cmentarzy wojennych sprawują gminy, o ile czynności dozoru nie powierzono zrzeszeniom i organizacjom społecznym”, niejako przerzuca odpowiedzialność administracji rządowej w tym zakresie na sferę społeczną. Chociaż w świetle art. 6 u.g.c.w. cmentarze i groby wojenne pozostają pod opieką państwa, a koszt ich utrzymania ponosi Skarb Państwa, to jednocześnie ta sama ustawa przekazuje bezpośredni dozór nad stanem zachowania tych miejsc na gminy – o ile czynności dozoru nie powierzono podmiotom społecznym. Wobec tego ustawodawca współodpowiedzialnymi za opiekę nad grobownictwem wojennym uczynił *de facto* inne podmioty. Wielość podmiotów odpowiedzialnych za stan grobów i cmentarzy wojennych wcale nie jest korzystna dla stanu zachowania tych miejsc, gdyż w ten sposób rozmywana jest odpowiedzialność państwa za należyłą ochronę i opiekę<sup>706</sup>.

Postulując *de lege ferenda* należy także wskazać na zasadność uchylecia art. 9 u.g.c.w. w zakresie, w jakim penalizuje on zachowania nielicujące z powagą grobów i cmentarzy wojennych. Wskazany przepis w żaden faktyczny sposób nie wzmacnia ochrony tych miejsc przed zachowaniami spenalizowanymi w k.w. Wydaje się, że przepis ten zgodnie z regułą konsumpcji zostaje pochłonięty przez art. 51 k.w. oraz art. 140 k.w. Zestawiając ze sobą zakłócanie spokoju i porządku publicznego spenalizowane w art. 51 k.w. oraz karalność nieobyczajnego wybryku z art. 140 k.w., wydaje się, że dyspozycja zawarta w art. 9 u.g.c.w. przewiduje karalność zachowań niebędących wybrykami, lecz

---

<sup>705</sup> Zob. P. Fiktus, *Prawno-historyczne aspekty...*, s. 228-229.

<sup>706</sup> Zob. P. Sularz, *Cmentarze w Polsce...*, s. 322-333.

nielicujących z powagą cmentarza, o ile zostały podjęte na cmentarzu lub grobie wojennym. Przepis z art. 9 u.g.c.w. stanowi więc wyraz niepotrzebnej kazuistyki, a nie faktyczną ochronę grobownictwa wojennego<sup>707</sup>.

Po 19 latach obowiązywania u.o.z. widoczna jest potrzeba ciągłego dostosowywania obowiązujących regulacji prawnych do bieżących problemów i luk prawnych w zakresie ochrony zabytków, tak aby były one chronione w maksymalnym stopniu z uwzględnieniem postępu nauki w kwestii nowoczesnych metod ochrony, a także by prawna ochrona uwzględniała nowe zagrożenia dla przetrwania zabytków. Bardzo pozytywnie należy więc ocenić prace legislacyjne nad nową ustawą, której celem byłoby zapewnienie ochrony w sposób kompleksowy i odpowiadający współczesnym problemom dotyczącym zasób zabytków materialnych. Obecnie obowiązująca u.o.z. nie zapewnia ochrony nekropoliom w ich historycznych granicach, a jedynie w granicach, w jakich dany cmentarz istnieje współcześnie. Rozszerzenie ustawowej ochrony o teren cmentarza w jego granicach historycznych zapewniałoby poszanowanie wszystkim pochowanym szczątkom ludzkim. Jednocześnie postulując *de lege ferenda*, konieczne jest wprowadzenie takich rozwiązań prawnych, które zapewniłyby skuteczniejszą ochronę cmentarzom mniejszości narodowych i etnicznych oraz cmentarzom wojennym, na których pochowani są żołnierze obcych armii. O ile ogólnie można napotkać wiele zaniedbanych, niszczących i pozbawionych opieki nekropolii, to przede wszystkim daje się zauważyć największe straty zwłaszcza wśród zabytkowych cmentarzy postrzeganych jako „obce”<sup>708</sup>.

Odnosząc się do ochrony zabytkowych cmentarzy wynikającej z przepisów u.c.ch.z., przede wszystkim należy zauważyć, że przepis art. 6 umożliwiający użycie terenu cmentarnego po zamknięciu cmentarza na inny cel stanowił niekiedy pole do nadużyć. Ma to swe źródło w nieprecyzyjnym ustawodawstwie i zbyt łatwych

---

<sup>707</sup> Por. K. Wala, *Odpowiedzialność wykroczeniowa...*, s. 187-212; W. Kotowski, B. Kurzępa, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o grobach i cmentarzach wojennych*, [w:] *Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz*, Warszawa 2008.

<sup>708</sup> Jak pisze J. Decyk, „Wielu Polaków miało jednak silne opory moralne, wiążące się z ludzkim i religijnym obowiązkiem poszanowania grobów, z tradycyjną polską postawą szacunku wobec mogił”, *Eschata w oficjum za zmarłych liturgii godzin*, Warszawa 2003, s. 17. Po II wojnie światowej, zgodnie z ogólnymi zarządzeniami władz o zacieraniu śladów niemieczyny oraz wykorzystując istniejące wówczas w społeczeństwie nastroje, już w 1945 roku zaczęto likwidować cmentarze niemieckie, przypominające minione tragiczne wydarzenia. Likwidacja objęła głównie cmentarze z okresu II wojny światowej, chociaż dotknęła też część cmentarzy z czasu I wojny. Likwidowano nawet cmentarze wyróżniające się bezcenną wartością zabytkową, czy wręcz wpisane do rejestru zabytków; J. Szymoniczek, *Losy niemieckich cmentarzy wojennych z okresu I wojny światowej*, „Rocznik Polsko-Niemiecki” 2014, nr 22, s. 71-72.



do „obejścia” przepisach. Obecne przepisy stanowiące o zamknięciu cmentarza oznaczają, że pozostaje on nieczynny do celów grzebalnych, jednak w dalszym ciągu funkcjonuje jako teren cmentarny. Jak wielokrotnie podnoszono w dyskusji publicznej na ten temat, niepoprawnie zamknięty cmentarz, niestety można zgodnie z przepisami u.p.z.p. przekształcić w teren zielony, a następnie, przykładowo, można zbudować na nim plac zabaw albo zbudować drogę w myśl przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>709</sup>. Z całą stanowczością trzeba wskazać, że zamknięty cmentarz nie jest tym samym co cmentarz zlikwidowany – likwidację poprzedza ekshumacja i przeniesienie wszystkich szczątków w inne miejsce. Należy postulować *de lege ferenda*, aby ustawodawca ściśle uregulował te kwestie i nie miały już miejsca sytuacje nadużyć prawa przez władze samorządowe, wydające pozwolenie na budowę na terenie cmentarnym, a więc terenie, z którego nie zostały ekshumowane i przeniesione szczątki zmarłych. Doprecyzowanie przepisów w tym zakresie jest szczególnie ważne, gdyż nadal istnieje wiele nekropolii i nagrobków nieujętych w rejestrze czy ewidencji zabytków, a więc niepodlegających ochronie przed takimi nieetycznymi działaniami. Zwłaszcza ustawodawca powinien podać definicje pojęć: „cmentarz” i „teren cmentarny” oraz „były cmentarz” i „teren pocmentarny”, ostatecznie kończąc w ten sposób wszelkie próby interpretacji – a niekiedy wręcz nadinterpretacji – przepisów ustawy.

Słusznym wydaje się stanowisko, że groby wymienione w art. 7 ust. 5 u.c.ch.z. nie są objęte opłatą, o której stanowi ust. 3 tego przepisu. Reguła gwarantująca nienaruszalność grobu po upływie 20 lat od pochówku pod warunkiem uiszczenia opłaty, zdaje się wykluczać możliwość pobierania opłaty od grobów zabytkowych. Pobieranie opłaty celem skutecznego złożenia zastrzeżenia przeciw ponownemu użyciu zabytkowego grobu nie może mieć miejsca, gdyż zabytkowy grób i tak chroniony jest na mocy art. 7 ust. 5 tej ustawy przed użyciem do ponownego pochówku. Jednakże rodzą się tutaj problemy, wynikające z braku dookreślenia przez ustawodawcę użytych w tym przepisie pojęć. Zgodnie z brzmieniem art. 7 ust. 5 u.c.ch.z.: „Niezależnie od powyższych przepisów jest wzbronione użycie do ponownego pochowania grobów, mających wartość pamiątek historycznych (ze względu na swą dawność lub osoby, które są w nich pochowane, lub zdarzenia, z którymi mają związek) albo wartość artystyczną”. Pozostawienie przez ustawodawcę tak dużej swobody w ocenie wskazanych w przepisie

---

<sup>709</sup> T.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 176.

wartości grobu, w praktyce grozi niedostrzeżeniem wartości zabytkowej grobu przez zarządcę cmentarza, jeśli nie posiada on specjalistycznej wiedzy w tym zakresie. Ponadto przepisy u.c.ch.z. oraz u.o.z. nie zawierają szczególnych regulacji dotyczących ochrony zabytkowych grobów, ani ustawodawca nie wyposażył administracji publicznej w żadne instrumenty lustracyjne w tym zakresie<sup>710</sup>.

---

<sup>710</sup> Zob. P. Sularz, *Cmentarze w Polsce...*, s. 213.

## ROZDZIAŁ IV

### FORMY I SPOSOBY PRAWNEJ OCHRONY ZABYTKOWYCH CMENTARZY

#### 4.1. Uwagi wprowadzające

Rozdział ten obejmuje pogłębioną charakterystykę form oraz sposobów ochrony zabytkowych cmentarzy. Odrębne rozpoznanie przepisów regulujących zakres każdej z form ochrony wskazanych w u.o.z. a odnoszących się do zabytkowych cmentarzy, stanowić będzie niezbędny grunt do podjęcia próby odpowiedzi na pytanie, czy nakazane ustawą formy ochrony zapewniają właściwą ochronę nekropoliom, a także czy ewentualnie można by było zastosować skuteczniejsze rozwiązania prawne.

Oprócz wskazanych w u.o.z. form ochrony odnoszących się do zabytkowych cmentarzy – a więc wpisu do rejestru zabytków, uznania za Pomnik Historii, włączenia cmentarza w obszar parku kulturowego oraz uwzględniania cmentarzy w dokumentach planistycznych i decyzjach lokalizacyjnych – jako czwartą z form ochrony uznałam ujęcie cmentarzy w ewidencjach zabytków. Chociaż ewidencja zabytków nie jest literalnie wymieniona w przywołanej ustawie jako forma ochrony, to jednak powszechnie uznawana jest za nienazwaną przez ustawodawcę formę ochrony zabytków.

Druga część rozdziału poświęcona zostanie omówieniu sposobów sprawowania ochrony nad zabytkowymi cmentarzami, które wynikają z treści przepisów u.o.z. Jednym z takich sposobów jest uwzględnianie nekropoli w programach opieki nad zabytkami, zwłaszcza w tych sporządzanych na szczeblu gminnym. Za drugi ze sposobów ochrony można uznać uprawnienia wcz do wydawania pozwoleń na prace i roboty przy zabytkowych cmentarzach, a także do kontrolowania tych prac i stanu zachowania zabytków. Ostatnim omówionym sposobem będzie uprawnienie starosty – po uzgodnieniu z wcz - do umieszczania na zabytkowych cmentarzach wpisanych do rejestru znaku informującego, że ten obiekt podlega szczególnej ochronie.

## **4.2. Przewidziane ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami formy ochrony odnoszące się do zabytkowych cmentarzy**

Funkcjonującemu obecnie katalogowi form ochrony zabytków został poświęcony cały rozdział drugi u.o.z., co jest normatywną nowością w porównaniu do poprzednio obowiązującego stanu prawnego. Oprócz bezpośrednio wymienionych w art. 7 przywołanej ustawy form ochrony zabytków takich jak: wpis do rejestru zabytków; wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa; uznanie za Pomnik Historii; utworzenie parku kulturowego; oraz ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego, obecnie za szóstą formę ochrony uważa się uwzględnienie obiektu w ewidencji zabytków.

### **4.2.1. Objęcie ochroną przez wpis cmentarza do rejestru zabytków**

Wpis do rejestru zabytków to podstawowa forma objęcia prawną ochroną najcenniejszych obiektów o szczególnej wartości historycznej, artystycznej i naukowej. Zadaniem rejestru jest także ochrona zabytków rzadkich, które ze względu na zanik pierwotnej funkcji przestały być użytkowane<sup>711</sup>. Od chwili utworzenia rejestru na mocy art. 4 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 1928 roku o opiece nad zabytkami aż do dziś konstrukcja tej formy ochrony opiera się na dokonywaniu wpisu zabytku, który ma podlegać ochronie, do odpowiedniej księgi rejestru.

Aktualnie obowiązujące regulacje dotyczące rejestru zabytków zawarte są w u.o.z. Artykuł 7 pkt 1 tej ustawy wprost wymienia rejestr jako pierwszą z pięciu form ochrony zabytków. Rejestr zabytków prowadzony jest na poziomie województwa przez właściwego wkwz w postaci znormalizowanych ksiąg z podziałem na trzy kategorie: księga

---

<sup>711</sup> K. Guttmejer, *Wpisy do rejestru zabytków*, „Spotkania z zabytkami” 2009, nr 12, s. 38.

A – dla zabytków nieruchomych; księga B – dla zabytków ruchomych; księga C – dla zabytków archeologicznych.

Artykuł 9 ust. 1 u.o.z. precyzuje, że: „do rejestru zabytków wpisuje się zabytek nieruchomy na podstawie decyzji wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków z urzędu bądź na wniosek właściciela zabytku nieruchomego lub użytkownika wieczystego gruntu, na którym znajduje się zabytek nieruchomy”. Wpis zabytku do określonej księgi rejestru dokonywany jest po przeprowadzeniu przez wcz postępowania administracyjnego i wydaniu decyzji o wpisie zabytku do rejestru.

W odniesieniu do cmentarzy jako zabytków nieruchomych procedura ta może być inicjowana z urzędu bądź na wniosek właściciela cmentarza. W przypadku cmentarnych zabytków ruchomych, co do zasady, wpis do rejestru może nastąpić jedynie na wniosek jego właściciela, z zastrzeżeniem, że zgodnie z art. 10 ust. 2 u.o.z., wojewódzki konserwator może wydać taką decyzję z urzędu w przypadku uzasadnionej obawy zniszczenia, uszkodzenia lub nielegalnego wywiezienia zabytku za granicę albo wywiezienia za granicę zabytku o wyjątkowej wartości historycznej, artystycznej lub naukowej. Wpisowi z urzędu podlega zabytek ruchomy odzyskany wskutek restytucji prowadzonej przez Rzeczpospolitą Polską lub zabytek objęty przypadkiem na rzecz Skarbu Państwa<sup>712</sup>. Stosownie do przepisu z art. 31 § 2 i 4 k.p.a., prawo do zgłaszania wniosku o wpis do rejestru zabytków przysługuje również organizacjom społecznym zajmującym się statutowo ochroną dziedzictwa i środowiska kulturowego<sup>713</sup>.

Do rejestru zabytków może zostać wpisane otoczenie zabytku, co w praktyce pozwala na uzyskanie ulgi w podatku od nieruchomości<sup>714</sup>. Wpis otoczenia niebędącego zabytkiem samym w sobie dokonywany jest w celu umożliwienia skutecznej ochrony wartości widokowych zabytkowych obiektów oraz ich ochrony przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych. Zgodnie z art. 2 ust. 2 u.o.z., wpisowi do rejestru zabytków mogą podlegać także nazwy geograficzne, historyczne lub tradycyjne nazwy obiektu budowlanego, placu, ulicy lub jednostki osadniczej. Z możliwości wpisu

---

<sup>712</sup> Art. 10 ust. 3 u.o.z.

<sup>713</sup> Art. 31 § 2 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 735).

<sup>714</sup> W. Szygendowski, *Formy ochrony zabytków, czyli czym są, a czym nie – rejestr i ewidencja zabytków?*, „Doradca Rynku Nieruchomości” 2016, nr 3, s. 35.

do rejestru art. 11 u.o.z. wyłącza zabytki wpisane na Listę Skarbów Dziedzictwa, wpisane do inwentarza muzeum oraz wchodzące w skład narodowego zasobu bibliotecznego.

Istotne zmiany w zakresie wzmocnienia ochrony zabytków wprowadziła nowelizacja ustawy o ochronie zabytków z 2017 roku<sup>715</sup>. Po artykule 10 u.o.z. ustawodawca dodał art. 10a, ustanawiający tak zwaną tymczasową ochronę zabytków. Polega ona na tym, że od dnia wszczęcia postępowania w sprawie wpisu zabytku do rejestru do dnia, w którym decyzja w tej sprawie stanie się ostateczna, przy zabytku, którego dotyczy postępowanie zabrania się prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych oraz podejmowania innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku. Powyższe zakazy dotyczą robót budowlanych objętych pozwoleniem na budowę lub zgłoszeniem, a także działań określonych w innej decyzji pozwalającej na ich prowadzenie.

Obejmując cmentarz tymczasową ochroną wczk zobowiązany jest do niezwłocznego przekazania właściwemu staroście informacji o wszczęciu postępowania w sprawie wpisania jej do rejestru, a także o ostatecznym zakończeniu postępowania. Niezależnie od tego, informację o wszczęciu postępowania w sprawie wpisania cmentarza do rejestru powinna być podana do publicznej wiadomości na stronie podmiotowej BIP starostwa powiatowego, na obszarze którego znajduje się cmentarz, a ponadto w siedzibie właściwego wczk lub w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości, w której znajduje się cmentarz.

Procedura wpisu do rejestru zabytków regulowana jest przepisami k.p.a. Wpis do rejestru zabytków stanowi czynność przekraczającą zwykły zarząd, wobec czego jego dokonanie wymaga zgody wszystkich właścicieli lub przy braku jednomyślnego stanowiska wydania stosownego orzeczenia sądowego<sup>716</sup>. O wszczęciu postępowania administracyjnego z urzędu zawiadamia się wszystkie strony pisemnie za zwrotnym potwierdzeniem odbioru zawiadomienia. Strona ma prawo do uczestniczenia w każdym etapie prowadzonego postępowania o wpis do rejestru zabytków oraz do wnoszenia uwag, wniosków i zastrzeżeń.

---

<sup>715</sup> Ustawa z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 1595).

<sup>716</sup> M. Paszkowski, *Ochrona prawna...*, s. 65.

Za datę wszczęcia postępowania o wpis do rejestru na wniosek właściciela zabytku uważa się dzień doręczenia pisma wcz. W przypadku poprawnego złożenia wniosku konserwator musi zawiadomić wszystkie strony o wszczęciu postępowania, ale także ma prawo odmówić wszczęcia postępowania. Odmowa wszczęcia postępowania o wpis do rejestru zabytków najczęściej dotyczy sytuacji, gdy został on złożony przez osobę niebędącą stroną postępowania. Jeżeli strona postępowania złoży wniosek do niewłaściwego urzędu, zadaniem organu administracyjnego jest przekazanie go właściwemu urzędowi oraz powiadomienie o tym fakcie wnioskodawcy.

W toku postępowania o wpis do rejestru zadaniem wcz jest ustalenie, czy dany cmentarz spełnia przesłanki zawarte w prawnej definicji zabytku z art. 3 pkt 1 u.o.z. Ponadto wcz powinien samodzielnie rozpatrzyć daną sprawę, zasadniczo bez konieczności posiłkowania się zewnętrznymi opiniami i ekspertyzami. Jedynie w skomplikowanych przypadkach wcz korzysta ze wsparcia biegłych z danej dziedziny, a więc na przykład rzeczoznawców ministerstwa właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego lub ekspertów NID. Aby stwierdzić, czy dany cmentarz posiada wartości zabytkowe, konieczne jest przeprowadzenie wszechstronnego wyszukiwania i analizy dostępnych materiałów źródłowych, które jego dotyczą, a także bezpośrednie zapoznanie się z nim *in situ*. W czynności oględzin ma prawo uczestniczyć wnioskodawca. Niemniej, jak wskazał NSA w wyroku z dnia 8 maja 2018 roku, w toku prowadzonego przez organ ochrony zabytków postępowania o wpis do rejestru właściciel lub posiadacz zabytku nie ma możliwości przedstawić kontrdowodów<sup>717</sup>.

Postępowanie administracyjne o wpis do rejestru zabytków kończy się z chwilą wydania decyzji administracyjnej w trybie art. 104 k.p.a. Decyzja o wpisie do rejestru cmentarza lub poszczególnych jego elementów (np. kaplicy, alei) powinna zawierać wszystkie elementy wskazane w art. 107 § 1 k.p.a. W rozstrzygnięciu decyzji konieczne jest precyzyjne określenie wpisywanego cmentarza, a jego granice muszą zostać przedstawione także w formie graficznej. Ponadto organ administracyjny zobowiązany jest do faktycznego i prawnego uzasadnienia wydanej decyzji, stosownie do przepisu z art. 107 § 3 k.p.a., wyjaśniając zwłaszcza, który konkretnie cmentarz zostaje wpisany do rejestru oraz jakimi wartościami zabytkowymi się wyróżnia.

---

<sup>717</sup> Wyrok NSA z dnia 8 maja 2018 r., OSK 1926/17.

Warto zauważyć, że w decyzji o wpisie do rejestru zabytków nie dokonuje się szczegółowych ustaleń dotyczących zasad i zakresu ochrony konserwatorskiej wpisywanego cmentarza. O konkretnych działaniach dopuszczalnych przy cmentarzu wkw rozstrzyga później w stosownych postępowaniach (np. w sprawie pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych przy cmentarzu wpisanym do rejestru) oraz w oparciu o istniejący w danej sprawie stan faktyczny i prawny.

Od decyzji o wpisie do rejestru, zgodnie z brzmieniem art. 127 k.p.a., przysługuje stronie odwołanie do ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego jako organu drugiej instancji, w terminie 14 dni od jej doręczenia. Takie odwołanie należy złożyć za pośrednictwem właściwego wkw<sup>718</sup>. Jeżeli w określonym terminie odwołanie nie wpłynęło, decyzja staje się ostateczna, zaś organ, który ją wydał składa wniosek do właściwego Sądu Rejonowego o ujawnienie faktu wpisu do rejestru zabytków w księdze wieczystej danego cmentarza oraz o ogłoszenie tej informacji w Dzienniku Urzędowym właściwego województwa. Zgodnie z art. 108 k.p.a., decyzji o wpisie do rejestru zabytków może zostać nadany rygor natychmiastowej wykonalności, jeśli znajduje to uzasadnienie w społecznym interesie ochrony zabytków. Z chwilą wpisu cmentarza do rejestru zabytków rodzą się skutki prawne, które tworzą po stronie właściciela lub zarządcy określone prawa i obowiązki, a po stronie organów administracji konserwatorskiej kształtują uprawnienia do stosowania środków władczej ingerencji wobec chronionej nekropolii.

Cmentarze mogą zostać wpisane do rejestru zabytków indywidualnie – jako odrębne obiekty, a także jako obiekty wchodzące w skład wpisywanego do rejestru układu urbanistycznego lub ruralistycznego. Zauważyć należy, że przy wpisie indywidualnym cmentarz podlega szerszej ochronie wkw. Jednak wpis do rejestru historycznego układu urbanistycznego lub ruralistycznego nie wyłącza możliwości wydania decyzji o wpisie do rejestru wchodzącego w skład tego układu cmentarza, o ile posiada on samodzielną wartość zabytkową. Wobec tego poszczególne obiekty wchodzące w skład przestrzennego wpisu mogą być równocześnie chronione wpisem indywidualnym oraz wpisem dotyczącym historycznego układu.

---

<sup>718</sup> M. Gmiter, *Przewodnik po procesie inwestycyjnym w obiektach zabytkowych*, Wrocław 2013, s. 72-80.



Jak zauważa Michał Witwicki, brak powszechnie przyjętych kryteriów oceny wartości zabytkowej obiektów i nierzadko nieumiejętność właściwego jej dokonania sprawiają, że już podczas wpisu do rejestru zabytków mogą być popełnione błędy, które powodują późniejsze istotne trudności w prawidłowym sprawowaniu ochrony. Przede wszystkim wiele decyzji nie ma właściwie sporządzonego i przekonującego uzasadnienia, a także pokaźna liczba wpisów zostaje wykonana bez dokładnego rozpoznania obiektu i jego wartości. Najczęściej takie błędy wynikają z prowadzonego pochopnie postępowania o wpis albo z dokonania wpisu w oparciu o dane niezawierające pełnego określenia wartości nekropolii i jej elementów. W obu przypadkach za powód takich nieprawidłowości uznawana jest niedostateczna umiejętność rozpoznania wartości obiektu i sformułowania wniosków w oparciu o stan faktyczny<sup>719</sup>.

Skreślenie cmentarza z rejestru zabytków traktowane jest jako wyjątek w sytuacjach, gdy z różnych względów nie kwalifikuje się on do dalszej ochrony konserwatorskiej. Skreślenia dokonuje się obligatoryjnie w każdym przypadku, gdy zaistnieje jedna z przesłanek, o których mowa w art. 13 ust. 1 u.o.z., a więc gdy stopień zniszczenia cmentarza spowodował utratę jego wartości historycznej, artystycznej lub naukowej, albo gdy w nowych ustaleniach naukowych nie potwierdzono jego wartości zabytkowej, która była podstawą wydania decyzji o wpisie do rejestru.

W orzecznictwie przesłanka utraty wartości zabytkowych interpretowana jest w bardzo ścisły sposób. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł, że: „Biorąc zaś pod uwagę choćby art. 6 ustawy, przepis ten należy wyklądać w ten sposób, że zniszczenie to musi prowadzić do całkowitej, stałej, nieodwracalnej i definitywnej utraty wartości. Omawiany przepis musi być także postrzegany przez pryzmat celów, którym służy ustawa, a dostrzec należy, iż reguluje ona wszelkie instrumenty mające prowadzić do trwałego zachowania wartości zabytków i zapobiegania wszelkim zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla ich wartości. W konsekwencji oznacza to, że instytucję przewidzianą w przywołanym przepisie należy traktować w kategoriach wyjątku”<sup>720</sup>. Podobnie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny, podkreślając, że: "obiekt pozbawiony całkowicie właściwości użytkowych, nawet wtedy, gdy jego użytkownik nie stawia wysokich wymagań eksploatacyjnych, może pozostawać

---

<sup>719</sup> M. Witwicki, *Kryteria oceny...*, s. 78.

<sup>720</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 listopada 2018 r., VII SA/Wa 531/18.

w takim stopniu zużycia, że wymagane jest jego zachowanie jako obiektu zdolnego w dalszym ciągu posiadać wartości przynależne zabytkowi", a także że: „[...] zużycie techniczne obiektu w jakimś stopniu zawsze oddziałuje na jego wartość zabytkową, redukując ją nawet dość znacznie, niemniej dopóki istniejącym elementom tego obiektu da się przypisać to, iż stanowią one nadal nośnik wartości mających znaczenie dla historii i kultury, brak jest podstaw do skreślenia obiektu [...] z rejestru zabytków”<sup>721</sup>. W innym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że: „stan zniszczeń w obiekcie, które dyskwalifikują go jako bezpieczny obiekt budowlany (w tym: budynek), nie dowodzą samoistnie utraty wartości zabytkowych tego obiektu i nie są wystarczające dla zastosowania art. 13 ust. 1 ustawy poprzez wykreślenie zabytku z rejestru zabytków”<sup>722</sup>. W związku z tym należy przyjąć, że zły stan cmentarza nie stanowi okoliczności decydującej o konieczności skreślenia go z rejestru, zaś skreślenie może nastąpić wyłącznie dopiero w przypadku całkowitego zniszczenia nekropolii. Co ważne, złożenie wniosku o skreślenie cmentarza z rejestru zabytków nie może być spowodowane względami ekonomicznymi, a więc wysokimi kosztami związanymi z utrzymaniem zaniedbanego obiektu czy brakiem środków na przeprowadzenie prac restauratorskich.

W przypadku cmentarza spełniającego kryteria skreślenia z rejestru, na wniosek właściciela lub z urzędu, minister właściwy ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego zleca Działowi Ekspertyz i Analiz Konserwatorskich NID przeprowadzenie postępowania administracyjnego o wykreślenie obiektu z rejestru zabytków. W imieniu ministra decyzję o skreśleniu wydaje Generalny Konserwator Zabytków, a fakt skreślenia odnotowuje się w księdze rejestru. Konsekwencją skreślenia zabytku z rejestru jest możliwość wydania pozwolenia na jego rozbiórkę na podstawie przepisów prawa budowlanego.

Wpis cmentarza do rejestru zabytków skutkuje otoczeniem go prawną ochroną poprzez dwie kategorie działań, którymi są: wymóg uzyskiwania pozwoleń konserwatorskich na prowadzenie różnego rodzaju działań przy cmentarzu oraz sprawowanie przez administrację konserwatorską nadzoru konserwatorskiego<sup>723</sup>. Największym przywilejem wpisania do rejestru zabytków jest możliwość ubiegania się

---

<sup>721</sup> Wyrok NSA z dnia 7 lutego 2018 r., II OSK 896/16,

<sup>722</sup> Wyrok NSA z dnia 27 września 2016 r., II OSK 3132/14.

<sup>723</sup> Zakres działań przy cmentarzu wpisanym do rejestru zabytków, wymagających uzyskania pozwolenia konserwatorskiego jest bardzo szeroki i omawiam go w dalszej części tego rozdziału.

o pomoc finansową w postaci dofinansowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy nekropolii ze środków z budżetu państwa i samorządu oraz ze środków Unii Europejskiej<sup>724</sup>.

Wpisanie cmentarza do rejestru zabytków pociąga za sobą liczne obowiązki nakładane na jego właściciela lub zarządcę oraz implikuje specjalne prawa. Przede wszystkim wpis do rejestru umożliwia ubieganie się o ulgi w podatkach. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych<sup>725</sup>, grunty i budynki wpisane do rejestru podlegają zwolnieniu od podatku od nieruchomości, gdy łącznie spełnione są następujące warunki: grunt lub budynek objęty jest indywidualnym wpisem do rejestru zabytków; zabytek jest utrzymywany i konserwowany zgodnie z przepisami u.o.z.; zabytek nie jest wykorzystywany w celu prowadzenia działalności gospodarczej. Skorzystanie ze zwolnienia od tego podatku wymaga więc, by każda nekropolia czy kaplica cmentarna podlegały indywidualnemu wpisowi do rejestru zabytków. Zatem w przypadku gdy dany cmentarz znajduje się jedynie na obszarze wpisanym do rejestru zabytków i nie jest przy tym objęty indywidualnym wpisem do rejestru, brak jest podstaw do zastosowania zwolnienia od podatku od nieruchomości. Zwolnienia podatkowe odnoszą się również do wpisanych do rejestru cmentarzy wojennych znajdujących się np. w lasach, co wynika z przepisów ustawy z dnia 30 października 2002 roku o podatku leśnym<sup>726</sup> oraz ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym<sup>727</sup>.

Przepisy prawa zobowiązują właścicieli lub posiadaczy zabytków wpisanych do rejestru do uzgadniania wszelkich planowanych prac przy zabytku z wkz, do udostępniania zabytku do kontroli konserwatorskiej, naukowego badania i dokumentowania zabytku, korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości, a także popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku<sup>728</sup>. Wpis do rejestru zabytków upoważnia ponadto starostę, działającego w uzgodnieniu z wkz, do umieszczenia na zabytku nieruchomym, w tym także na terenie nekropolii, znaku informującego o objęciu danego obiektu tą formą prawnej ochrony<sup>729</sup>.

---

<sup>724</sup> Finansowaniu opieki nad zabytkowymi cmentarzami poświęcony jest cały rozdział 5 rozprawy.

<sup>725</sup> T.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1452.

<sup>726</sup> T.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 888.

<sup>727</sup> T.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 333.

<sup>728</sup> Art. 5 u.o.z.

<sup>729</sup> Art. 12 ust. 1 u.o.z.

#### 4.2.2. Uznanie zabytkowego cmentarza za Pomnik Historii

Możliwość ustanowienia ochrony zabytku w formie uznania go za Pomnik Historii ma swoje korzenie w art. 6 ust. 1 znowelizowanej ustawy z dnia 15 lutego 1962 roku o ochronie dóbr kultury i o muzeach, stanowiącym, że „Zabytki nieruchome o szczególnej wartości dla kultury narodowej mogą być na wniosek Ministra Kultury i Sztuki uznane przez Radę Państwa za pomniki historii”. Wprowadzenie tej szczególnej formy ochrony wynikało z realizacji postanowień ratyfikowanej przez Polskę konwencji haskiej<sup>730</sup> i wprowadzonego na mocy jej art. 18 ust. 6 Międzynarodowego Rejestru Dóbr Kulturalnych Objętych Ochroną Specjalną. Koncepcja ustanawiania Pomników Historii oparta była na chęci wyróżnienia niektórych, najcenniejszych zespołów zabytkowych dla ich integralnej ochrony<sup>731</sup>. Pierwsze statusy Pomników nadano jednak dopiero w 1994 roku, czyli 32 lata po uchwaleniu ustawy wprowadzającej tę formę ochrony.

Obecnie uznanie obiektu nieruchomego za Pomnik Historii wymienione jest w art. 7 pkt 2 u.o.z. jako jedna z form ochrony zabytków, zaś tryb uznania zabytku za Pomnik Historii został określony w art. 15 przywołanej ustawy. Tytuł ten przyznaje Prezydent RP na wniosek ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w drodze rozporządzenia, w treści którego określona jest nazwa Pomnika Historii, wymienione są cechy świadczące o najwyższej wartości danego zabytku oraz określone opisowo i graficznie granice ochrony. Pomniki Historii wyłaniane są spośród zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków lub objętych ochroną w formie parków kulturowych.

Zgodnie z nieformalnymi ustaleniami przyjętymi w dokumencie „Kryteria i procedury uznawania za Pomnik Historii”, obiekty zgłaszane do wpisu muszą być zabytkami nieruchomymi „o znaczeniu ponadregionalnym, o dużych wartościach historycznych, naukowych i artystycznych, mających znaczenie dla polskiego dziedzictwa kulturowego, utrwalonych w świadomości społecznej i stanowiących źródło inspiracji dla kolejnych pokoleń”<sup>732</sup>. Ponadto muszą to być zabytki, które: zachowały

---

<sup>730</sup> Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z regulaminem wykonawczym do tej konwencji oraz protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisane w Hadze dnia 14 maja 1954 roku (Dz. U. z 1957 r. Nr 46, poz. 212).

<sup>731</sup> J. Pruszyński, *Pomniki historii jako kategoria prawna*, „Ochrona Zabytków” 1999, nr 4, s. 418.

<sup>732</sup> Rada Ochrony Zabytków, *Kryteria i procedury uznawania obiektu za Pomnik Historii*, Warszawa, 6 października 2005, [https://www.nid.pl/pl/Dla\\_wlascicieli\\_i\\_zaradcow/opieka-nad-zabytkami/dobre-praktyk/Kryteria\\_procedury\\_uznawania\\_obiektu\\_za\\_pomnik\\_historii.pdf](https://www.nid.pl/pl/Dla_wlascicieli_i_zaradcow/opieka-nad-zabytkami/dobre-praktyk/Kryteria_procedury_uznawania_obiektu_za_pomnik_historii.pdf) (dostęp: 20.03.2020).

pierwotną kompozycję przestrzenną lub uległy nieznacznym przekształceniom; są jednorodne stylowo lub o czytelnych i zharmonizowanych ze sobą nawarstwieniach; są należycie wyeksponowane w przestrzeni miejskiej lub krajobrazie i zachowały pierwotne relacje z otoczeniem; są dziełami wybitnych twórców, np. architektów, planistów, architektów krajobrazu, ogrodników; są dobrze zachowane lub w stanie pozwalającym na ich rewaloryzację; są przedmiotem troski konserwatorskiej.

Pomnikami Historii mogą być: krajobrazy kulturowe, układy urbanistyczne, ruralistyczne i zespoły budowlane; dzieła architektury i budownictwa lub zespoły tych dzieł o wspólnych cechach stylowych, użytkowych lub konstrukcyjnych; dzieła budownictwa obronnego; obiekty dziedzictwa przemysłowego, inżynierii lądowej i wodnej; parki i ogrody; cmentarze; miejsca upamiętniające wydarzenia historyczne bądź związane z działalnością wybitnych osobistości lub instytucji; zabytki archeologiczne takie jak pozostałości terenowe pradziejowego i historycznego osadnictwa, cmentarzyska, kurhany, relikty działalności gospodarczej, religijnej i artystycznej.

W dokumencie „Kryteria i procedury uznawania za Pomnik Historii” rozszerzono wskazaną w art. 15 ust. 1 i 2 u.o.z. procedurę uznawania za Pomnik Historii o wymóg posiadania przez układy przestrzenne i obszary uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Należy się zgodzić ze stanowiskiem, że jest to szczególnie istotne postanowienie prowadzące do wzmocnienia ochrony zabytku uznanego za taki Pomnik<sup>733</sup>. Logo Pomników Historii udostępniane jest bezpłatnie, z zastrzeżeniem jego użytkowania zgodnie z Księgą Znak, w której zostały określone warunki korzystania z niego, konstrukcja logo, pola ochrony, dopuszczalne wersje kolorystyczne oraz wzór tablic.

Rada Ochrony Zabytków określa, że cmentarze mogą być uznane za Pomniki Historii, jeśli „zachowały historyczny układ przestrzenny, zawierają dzieła sztuki sepulkralnej o dużych wartościach artystycznych lub będące przejawem miejscowej tradycji kamieniarskiej, kryją prochy wybitnych Polaków, są świadectwem ważnych

---

<sup>733</sup> M. Świdrak, *Krytyczne uwagi do instytucji pomnika historii*, [w:] *Problemy ochrony prawnej sportowego dziedzictwa kulturowego i mechanizmy prawa sportu*, praca zbiorowa, Kraków 2018, s. 54.

wydarzeń historycznych, posiadają wartościowy drzewostan”<sup>734</sup>. Procedura uznania zabytkowego cmentarza za Pomnik Historii rozpoczyna się od złożenia wniosku do Generalnego Konserwatora Zabytków, za pośrednictwem i po zaopiniowaniu przez właściwego wkz. Złożony wniosek zostaje przekazany do zaopiniowania przez NID, a następnie do zaopiniowania przez Radę Ochrony Zabytków. Pozytywne rozstrzygnięcie przez Radę Ochrony Zabytków skutkuje przystąpieniem przez NID do opracowania projektu rozporządzenia Prezydenta RP wraz z uzasadnieniem i załącznikiem graficznym, a następnie projekt zostaje przekazany ministrowi właściwemu ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego do ostatecznej akceptacji i skierowania do Prezydenta RP wniosku o uznanie cmentarza za Pomnik Historii. Przychylenie się przez Prezydenta RP do przedstawionego wniosku skutkuje uznaniem danej nekropolii za Pomnik Historii w drodze wydanego rozporządzenia.

Narodowy Instytut Dziedzictwa opracował identyfikację wizualną Pomników, której zadaniem ma być przybliżenie społeczeństwu pojęcia Pomnika Historii i wzmoczenie zainteresowania obiektami oznaczonymi tym znakiem. Jak wskazuje NID, „logo powinno być stosowane przez właścicieli, zarządców i opiekunów pomników historii. Można je wykorzystać do oznaczenia obiektu w terenie oraz we wszelkich publikacjach tradycyjnych i internetowych mających na celu popularyzację zabytku o najwyższej randze w kraju”<sup>735</sup>.

Nekropolia uznana za Pomnik Historii może zostać pozbawiona tego szczególnego tytułu w razie utraty przez nią wartości zabytkowej, utraty charakteru zabytku rejestrowego lub parku kulturowego lub utraty szczególnej wartości dla kultury. Zgodnie z art. 15 ust. 3 u.o.z., proces cofnięcia uznania zabytku za Pomnik Historii powinien odbywać się w trybie przewidzianym dla uznania obiektu za Pomnik Historii. Z powodu zbyt ogólnego charakteru tego przepisu, nie zawierającego żadnych regulacji wskazujących na podstawę do wystąpienia z takim wnioskiem, P. Dobosz wystąpił ze zgłoszeniem postulatu o uzupełnienie tego uregulowania<sup>736</sup>.

---

<sup>734</sup> Rada Ochrony Zabytków, *Kryteria i procedury uznawania obiektu za Pomnik Historii*, Warszawa, 6 października 2005, [https://www.nid.pl/pl/Dla\\_wlascieli\\_i\\_zarzadcow/opieka-nad-zabytkami/dobre-praktyk/Kryteria\\_procedury\\_uznawania\\_obiektu\\_za\\_pomnik\\_historii.pdf](https://www.nid.pl/pl/Dla_wlascieli_i_zarzadcow/opieka-nad-zabytkami/dobre-praktyk/Kryteria_procedury_uznawania_obiektu_za_pomnik_historii.pdf) (dostęp: 20.03.2020).

<sup>735</sup> NID, *Pomniki historii*, <https://nid.pl/pomniki-historii/> (dostęp: 10.11.2022).

<sup>736</sup> P. Dobosz, *Nieruchomość zabytkowa jako przedmiot regulacji prawnej*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 562.

Zgodnie z art. 15 ust. 4 u.o.z., minister właściwy ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego może przedstawić Komitetowi Dziedzictwa Światowego wnioski o wpis Pomnika Historii na Listę UNESCO. Do wpisu na Listę Informacyjną, a następnie Listę Światowego Dziedzictwa, mogą być zgłaszane wyłącznie Pomniki Historii o ponadlokalnej wartości i wybitnym znaczeniu kulturowym, przy jednoczesnym zróżnicowaniu typologicznym, stylistycznym, czasowym oraz regionalnym. Na Liście UNESCO powinny się bowiem znaleźć obiekty reprezentatywne dla całego polskiego zasobu zabytków<sup>737</sup>. Zdecydowanie dużym problemem jest brak jednoznacznych wytycznych odnośnie kryteriów oceny wartości obiektów zabytkowych podczas procedury uznania za Pomnik Historii. Taka sytuacja niestety sprzyja uznaniowości w zgłaszaniu zabytków przez władze samorządowe i kościelne przy wsparciu ich inicjatyw przez różne środowiska polityczne.

Znaczny wzrost obiektów uznanych za Pomnik Historii na przestrzeni ostatnich kilku lat przyczynił się do konieczności opracowania i wdrożenia sprawnego mechanizmu monitoringu stanu ich zachowania oraz narzędzia do zarządzania nimi<sup>738</sup>. W tym celu stworzony został system monitoringu Pomników Historii, a jego założenia zostały przedstawione w piśmie Generalnego Konserwatora Zabytków z dnia 19 listopada 2018 roku<sup>739</sup>. Jak wyjaśniła K. Zalasńska, monitoring Pomników Historii stanowi proces stałej i regularnej obserwacji stanu ich zachowania, a także procesów, które zachodzą zarówno w zabytku, jak i jego otoczeniu, i które mogą wpływać na stan zachowania tych obiektów<sup>740</sup>. Nie ulega wątpliwości, że wdrażany system monitorowania jest bardzo potrzebny w zwiększeniu ochrony Pomników Historii i należy zakładać, że w przyszłości osiągnie on pełną sprawność działania.

Wśród 117 obiektów dotychczas wyróżnionych tytułem Pomnika Historii znajdują się również zabytkowe cmentarze. W dniu 3 lipca 2014 roku Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podpisał rozporządzenie w sprawie uznania za Pomniki Historii zespołu zabytkowych cmentarzy wyznaniowych na Powązkach w Warszawie<sup>741</sup>. Zespół tych

---

<sup>737</sup> B. Szmygin, *Pomniki historii – forma ochrony, forma promocji, forma zarządzania?*, „Ochrona Dziedzictwa Kulturowego” 2019, nr 7, s. 211-212.

<sup>738</sup> K. Zalasńska, *Monitoring pomników historii – procedura, wyzwania, zagrożenia*, „Ochrona dziedzictwa kulturowego” 2019, nr 7, s. 236.

<sup>739</sup> System wdrażany jest od dnia 1 stycznia 2019 roku.

<sup>740</sup> K. Zalasńska, *Monitoring pomników...*, s. 236.

<sup>741</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 lipca 2014 r. w sprawie uznania za pomnik historii "Warszawa – zespół zabytkowych cmentarzy wyznaniowych na Powązkach" (Dz. U. z 2014 r., poz. 956).

sześciu zabytkowych cmentarzy – tj. Cmentarz Powązkowski, Cmentarz Ewangelicko-Augsburski, Cmentarz Ewangelicko-Reformowany, Cmentarz Żydowski, Cmentarz Muzułmański Kaukaski i Cmentarz Muzułmański Tatarski w Warszawie – to jedna z najstarszych nekropoli w Polsce. Na terenach historycznych Powązek na przestrzeni dwóch ostatnich wieków powstały cmentarze wyznawców trzech religii: chrześcijaństwa, judaizmu i islamu, a spoczywają na nich najwybitniejsi przedstawiciele polskiej kultury, nauki i polityki. Nekropolie Powązek to także teren walk i powstań niepodległościowych oraz miejsce wielu demonstracji patriotycznych.

Ze względu na szczególną wartość dla kultury tytuł Pomnika Historii otrzymały także meczety i mizary w Bohonikach i Kruszyńnianach<sup>742</sup>. Mizary z licznymi tatarskimi nagrobkami są zabytkami o wartości historycznej<sup>743</sup>. Wyjątkowe dziedzictwo na tych cmentarzach stanowią najstarsze, ziemne nagrobki, wyróżniające się poprzez dwa duże kamienie – większy z wykutą inskrypcją stawiany u głowy zmarłego i mniejszy u jego stóp<sup>744</sup>. Rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 15 czerwca 2011 roku tytuł Pomnika Historii otrzymał zespół zamkowo-parkowy wraz z kościołem parafialnym – nekropolią właścicieli w Kórniku<sup>745</sup>. W przynależnym do zespołu kościele parafialnym znajdują się cenne płyty nagrobne Łukasza III, Andrzeja II i Stanisława Górki, wykonane przez niderlandzkiego rzeźbiarza Henryka Horsta oraz pochodzące z 1791 roku epitafium Teofili Szoldrskiej-Potulickiej, zwanej „Białą Damą”. Uwzględniając wielokulturowość i wielonarodowość twórców Łodzi przemysłowej, rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 16 lutego 2015 roku objęto również elementy architektury sepulkralnej – cmentarz żydowski i zespół cmentarzy przy ul. Ogrodowej, jako wchodzące w skład wielokulturowego miasta przemysłowego uznanego za Pomnik Historii<sup>746</sup>.

Fakt uznania zabytkowego cmentarza za Pomnik Historii nie wiąże się z nałożeniem na jego właściciela lub zarządcę dodatkowych obowiązków prawnych

---

<sup>742</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 października 2012 r. w sprawie uznania za pomnik historii „Bohoniki i Kruszyńniany – meczety i mizary” (Dz. U. z 2012 r., poz. 1275).

<sup>743</sup> Mizar w Bohonikach powstał prawdopodobnie w XVIII-XIX w., a w Kruszyńnianach – w 2. poł. XVII w.

<sup>744</sup> Pierwotnie groby te miały tradycyjny – obecnie starannie odtwarzany – soczewkowaty kształt, podkreślony dodatkowo przez trzy lub pięć warstw drobnych, polnych kamieni ułożonych wzdłuż mogił. Na niektórych dużych kamieniach u wezłowania zmarłego, zachowały się jeszcze ślady napisów, z których najstarsze, dające się odczytać, pochodzą z XVIII w.

<sup>745</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 czerwca 2011 r. w sprawie uznania za pomnik historii „Kórnik – zespół zamkowo-parkowy wraz z kościołem parafialnym – nekropolią właścicieli” (Dz. U. z 2011 r. Nr 143, poz. 836).

<sup>746</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lutego 2015 r. w sprawie uznania za pomnik historii „Łódź – wielokulturowy krajobraz miasta przemysłowego” (Dz. U. z 2015 r., poz. 315).



ponad te wynikające z wpisu do rejestru zabytków. Przyznanie nekropolii tego tytułu gwarantuje natomiast dodatkową punktację w procesie rozpatrywania wniosku o dofinansowanie z funduszy będących w dyspozycji MKiDN.

Należy zgodzić się ze stwierdzeniem J. Pruszyńskiego, że każdy zabytek jest swoistym pomnikiem historii, jej dokumentem i pamiątką<sup>747</sup>. Wobec zabytków najcenniejszych zrozumiała jest konieczność objęcia ich szczególnym wyróżnieniem i troską. W ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ustawodawca jednak założył, że uznanie zabytku za Pomnik Historii to jedynie przyznanie temu obiektowi honorowego tytułu, podkreślającego jego prestiż i znaczenie, ale niestety bez żadnych dodatkowych praw i obowiązków wynikających z tej formy szczególnej ochrony<sup>748</sup>. Pomnik Historii jest więc symboliczną formą ochrony zabytków, które i tak są chronione poprzez wpis do rejestru lub objęte ochroną jako parki kulturowe. Ze względu na uroczysty i podniosły charakter aktu uznania obiektu za Pomnik Historii, ale niepociągającego za sobą prawnej ochrony poza dotychczasową wynikającą z przepisów innych form ochrony, należy zgodzić się z Bogusławem Szmyginem, że uznanie za Pomnik Historii w praktyce ma jedynie charakter symboliczny<sup>749</sup>.

#### **4.2.3. Korzyści ochronne z włączenia zabytkowych cmentarzy w obszar parków kulturowych**

Dokonana w 1990 roku nowelizacja ustawy o ochronie dóbr kultury uzupełniła artykuł 5 o punkt 12, stanowiący, że przedmiotem ochrony obiektów zabytkowych może być także „krajobraz kulturowy w formie ustanawianych stref ochrony konserwatorskiej, rezerwatów i parków kulturowych”. Rozszerzenie katalogu prawnych form ochrony zabytków spowodowane było wieloletnim dążeniem środowisk konserwatorskich oraz architektów krajobrazu do zapewnienia specjalnej ochrony dla miejskiego krajobrazu kulturowego. W praktyce jednak nowa forma ochrony ograniczyła się jedynie do

---

<sup>747</sup> J. Pruszyński, *Pomniki historii...*, s. 418.

<sup>748</sup> J. Dąbrowski, *Pomniki historii – spojrzenie krytyczne*, „Ochrona dziedzictwa kulturowego” 2019, nr 8, s. 14.

<sup>749</sup> B. Szmygin, *Pomniki historii...*, s. 208.

wdrożenia w obieg administracyjny i terminologię urzędową pojęcia „krajobraz kulturowy”.

Dla ochrony krajobrazu kulturowego przełomowe znaczenie miała dopiero u.o.z., wskazująca w art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a. na krajobraz kulturowy jako jeden z przedmiotów ochrony oraz stanowiąca w art. 7 pkt 3 o utworzeniu parku kulturowego jako jednej z ustawowych form ochrony zabytków. W artykule 3 pkt 14 przywołanej ustawy ustawodawca zawarł definicję krajobrazu kulturowego, rozumianego jako przestrzeń historycznie ukształtowaną w wyniku działalności człowieka, zawierającą wytwory cywilizacji oraz elementy przyrodnicze. Natomiast po wejściu w życie tzw. ustawy krajobrazowej<sup>750</sup>, a więc od dnia 11 września 2015 roku, krajobraz kulturowy definiowany jest jako: „postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka”. Zadaniem parku kulturowego jest ukazanie wartości kulturowej krajobrazu jako określonej całości, z tego powodu ochroną powinna zostać objęta przestrzeń otaczająca teren, na którym znajduje się obiekt lub obiekty podlegające ochronie konserwatorskiej.

Nowa forma ochrony krajobrazu kulturowego w postaci tworzenia parków kulturowych została przypisana wyłącznej kompetencji rady gminy, która zgodnie z art. 15 ust. 1 u.s.g. jest organem stanowiącym i kontrolnym w gminie. W myśl art. 16 ust 1 u.o.z., rada gminy, po zasięgnięciu opinii wcz, na podstawie uchwały, może utworzyć park kulturowy w celu ochrony i zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi, charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Z uwagi na brak przepisu szczególnego w zakresie wydawania przez radę gminy uchwały w zakresie utworzenia parku kulturowego, zastosowanie ma tutaj art. 14 u.s.g., stanowiący, że taka uchwała zapada zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady.

Uchwała rady gminy ma określać nazwę parku kulturowego, jego granice, sposób ochrony, a także zakazy i ograniczenia obowiązujące na terenie parku<sup>751</sup>. Jak słusznie zauważyła K. Zalasińska, nie budzi wątpliwości uznanie prawnego charakteru uchwały

---

<sup>750</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r., poz. 774).

<sup>751</sup> Art. 16 ust. 2 u.o.z.

rady gminy o utworzeniu parku kulturowego jako aktu prawa miejscowego<sup>752</sup>. Ustalenie tego faktu ma istotne znaczenie z uwagi na konieczność opublikowania każdego aktu prawa miejscowego w prowadzonym przez wojewodę wojewódzkim dzienniku urzędowym. Dodać należy, że procedura tworzenia parku przewiduje czynny udział społeczności lokalnej na każdym etapie prac.

Ważnym przepisem precyzującym kwestie ochrony większych obszarów krajobrazów kulturowych jest art. 16 ust. 5 u.o.z., stanowiący, że park kulturowy przekraczający granice gminy może być utworzony i zarządzany na podstawie zgodnych uchwał rad gmin (związku gmin), na terenie których ten park ma być utworzony. Związek gmin jest podstawową formą współdziałania jednostek samorządu terytorialnego dla wspólnej realizacji części zadań publicznych, dotychczas realizowanych indywidualnie przez każdą z tych jednostek. Współdziałanie gmin zapewnia skuteczniejszą i efektywniejszą realizację zamierzonych projektów. W przypadku tworzenia parku kulturowego położonego na terenie dwóch gmin, za najefektywniejszą formę dążenia do realizacji celów ochronnych tych obszarów uznaje się wspólne podejmowanie działań poprzez utworzenie związku gmin<sup>753</sup>.

Wójt gminy (burmistrz, prezydent miasta) jest upoważniony do sporządzenia planu ochrony parku kulturowego w uzgodnieniu z wkw<sup>754</sup>. Taki plan powinien zostać następnie przedłożony do zatwierdzenia radzie gminy. Przed podjęciem uchwały w sprawie utworzenia parku kulturowego konieczne jest przeprowadzenie konsultacji społecznych. W tym celu rada gminy musi ogłosić w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu prac nad utworzeniem parku. Jednocześnie rada gminy powinna określić formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących projektu uchwały o utworzeniu parku kulturowego, zaś termin ten nie może być krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia<sup>755</sup>.

Plan ochrony parku kulturowego stanowi dokument wewnętrzny gminy i zawiera wiążące ustalenia dla sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania

---

<sup>752</sup> K. Zalasńska, *Prawna ochrona...*, s. 259.

<sup>753</sup> J. Smertyha, K. Burski, *Utworzenie przez radę gminy parku kulturowego jako forma ochrony zabytków*, [w:] *Prawne wyzwania ochrony dóbr kultury we współczesnym świecie*, red. P. Dobosz, M. Adamus, D. Guzek, A. Mazur, Kraków 2015, s. 129-130.

<sup>754</sup> Art. 16 ust. 1 pkt 3 u.o.z.

<sup>755</sup> Art. 16 ust. 1a u.o.z. wprowadzony na mocy art. 8 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu.

przestrzennego. Taki plan ma służyć praktycznej realizacji celów ochrony parku, zarówno w odniesieniu do zasobów krajobrazu objętego ochroną, a więc zagospodarowania terenu, jak również w odniesieniu do zarządzania parkiem. Plan ochrony parku kulturowego powinien posiadać formę jasną, zwięzłą, czytelną oraz zrozumiałą zarówno dla specjalistów, jak i poszczególnych grup społecznych zainteresowanych utworzeniem takiego parku, przede wszystkim dla właścicieli i użytkowników terenu oraz przedstawicieli władz samorządowych i służb państwowych<sup>756</sup>.

Ważnym krokiem przy opracowaniu projektu uchwały o utworzeniu parku jest zaplanowanie syntetycznego scenariusza rozwoju form jego zagospodarowania przestrzennego w świetle obowiązujących uwarunkowań przestrzennych, gospodarczych i formalnoprawnych. Po dokonaniu analizy SWOT<sup>757</sup>, gmina powinna opracować zestawienie tych uwarunkowań z uwzględnieniem sytuacji utworzenia oraz nieutworzenia parku kulturowego. Działania te powinny być oparte na wstępnej prognozie rozwoju terenu w perspektywie około 20 lat, wraz ze wskazaniem na mocne i słabe strony utworzenia parku oraz możliwe szanse i zagrożenia związane z tym faktem<sup>758</sup>. Na tym etapie należy zdefiniować cel i sposoby planowanej ochrony za pomocą opracowania syntetycznego opisu uwarunkowań oraz wartości kulturowych i krajobrazowych w powiązaniu z walorami przyrodniczymi na tle istniejących zależności przestrzennych<sup>759</sup>.

Ustanawiane na obszarze parku kulturowego lub jego części zakazy i ograniczenia dotyczyć mogą w szczególności: prowadzenia robót budowlanych oraz działalności

---

<sup>756</sup> Z. Myczkowski, *Park kulturowy jako forma obszarowej ochrony zabytków*, wystąpienie na konferencji naukowej „Parki kulturowe – ochrona tożsamości krajobrazu”, zorganizowanej przez Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków w dniu 17 kwietnia 2007 r. w Lublinie.

<sup>757</sup> Analiza SWOT jest popularną techniką używaną do porządkowania i weryfikowania informacji, za pomocą przeprowadzenia analizy mocnych i słabych stron planowanego przedsięwzięcia, a także możliwych szans i zagrożeń z nim związanych.

<sup>758</sup> NID, *Zasady tworzenia Parku Kulturowego, zarządzania nim oraz sporządzania planu jego ochrony. Materiały instruktażowe dla gminnych samorządów terytorialnych, autorów planów ochrony, wojewódzkich i samorządowych konserwatorów zabytków, przyjęte i rekomendowane do stosowania przez Radę Ochrony Zabytków przy Ministrze Kultury dnia 6 października 2005 r., na podstawie art. 16 i 17 ustawy z dn. 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, [https://www.nid.pl/pl/Informacje\\_ogolne/Zabytki\\_w\\_Polsce/Parki\\_kulturowe/Zasady%20tworzenia%20Parku%20Kulturowego,%20zarz%C4%85dzania%20nim%20oraz%20sporzc%C4%85dzania%20planu%20jego%20ochrony.pdf](https://www.nid.pl/pl/Informacje_ogolne/Zabytki_w_Polsce/Parki_kulturowe/Zasady%20tworzenia%20Parku%20Kulturowego,%20zarz%C4%85dzania%20nim%20oraz%20sporzc%C4%85dzania%20planu%20jego%20ochrony.pdf) (dostęp: 13.11.2021).

<sup>759</sup> Zależności przestrzenne mogą wynikać z obowiązujących studiów lub planów zagospodarowania przestrzennego lub sytuacji prawnej wynikającej z przepisów specjalnych (np. istnienie parku narodowego, krajobrazowego, rezerwatu przyrody, obiektów zabytkowych wpisanych do rejestru zabytków lub ujętych w ewidencji zabytków).

handlowej, usługowej, przemysłowej i rolniczej; zmiany sposobu użytkowania zabytków nieruchomych; składowania bądź magazynowania odpadów; umieszczania tablic, napisów i ogłoszeń reklamowych, i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku kulturowego, z wyjątkiem znaków drogowych i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego; zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury<sup>760</sup>. Rada gminy nie jest upoważniona do wprowadzania innych zakazów i ograniczeń poza wymienionymi w ustawie<sup>761</sup>.

Określone przez radę gminy zakazy mogą przybierać formę od ograniczenia określonych działań aż do zupełnego zakazu prowadzenia wymienionych wcześniej rodzajów działalności. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 18 grudnia 2007 roku, ustalanie przez gminy zakazów i ograniczeń powinno opierać się na poszanowaniu zasad proporcjonalności, a także uwzględniać specyfikę konkretnego parku kulturowego<sup>762</sup>. Nie ulega więc wątpliwości, że organ uchwałodawczy gminy powinien zważyć, czy planowane zakazy oraz ograniczenia są niezbędne dla właściwej ochrony tworzonego parku oraz czy nie są zbyt dolegliwe dla społeczeństwa i prowadzonej na terenie parku działalności gospodarczej.

W razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia zakazów i ograniczeń wynikających z ustanowienia parku kulturowego stosuje się odpowiednio przepisy art. 131-134 ustawy o ochronie środowiska. Wskazane przepisy dotyczą ustalenia, na żądanie poszkodowanego, wysokości odszkodowania wypłacanego przez właściwego starostę.

Zgodnie z art. 10 ust. 3 u.p.z.p. w ciągu trzech miesięcy od utworzenia parku konieczne jest podjęcie działań mających na celu sporządzenie mpzp tego obszaru. Obowiązek ten wynika z art. 16 ust. 6 u.o.z., zaś ustalenia w mpzp mogą na mocy prawa ograniczać lub wyłączać określone sposoby wykonywania prawa własności. Istotne jest również to, że na takim obszarze niedopuszczalne jest wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

---

<sup>760</sup> Art. 17 u.o.z.

<sup>761</sup> *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. M. Cherka, Warszawa 2010, s. 96-102.

<sup>762</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 grudnia 2007 r., III SA/Kr 569/07.

Utworzenie parku kulturowego daje realną szansę na zapewnienie trwałej ochrony danego obszaru. Przyczynia się także do usunięcia z przestrzeni miejskiej nieestetycznych nośników reklamowych zasłaniających walory zabytkowych obiektów. Ustanowienie ochrony zabytkowych obszarów pozwala na podniesienie atrakcyjności turystycznej miasta lub jego centrum, ukazuje zapomnianą wartość zabytkową nieruchomości, powoduje przywrócenie harmonii i piękna tym miejscom. Na podobnym stanowisku stanął Naczelny Sąd Administracyjny, wskazując w wyroku z dnia 4 kwietnia 2007 roku<sup>763</sup>, że celem ochrony parku kulturowego jest cała przestrzeń otaczająca teren, na którym znajduje się obiekt podlegający ochronie konserwatorskiej, bowiem park przedstawia wartość kulturową jako określona całość.

Wśród obiektów objętych ochroną jako parki kulturowe znajdują się nekropolie. Przykładowo uchwałą Rady Miasta Żory z dnia 24 czerwca 2004 roku utworzony został park kulturowy pod nazwą „Cmentarz żydowski w Żorach” na terenie cmentarza wyznaniowego żydowskiego<sup>764</sup>. Na terenie parku wprowadzono: zakaz prowadzenia robót budowlanych bez uprzedniego ich uzgodnienia z Zakładami Techniki Komunalnej w Żorach oraz całkowity zakaz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej; zakaz umieszczania na terenie parku, w szczególności na ogrodzeniu okalającym park, tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku za wyjątkiem znaków drogowych i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, a także zakaz składowania i magazynowania odpadów.

Ochroną konserwatorską w ramach parku otoczone są także zabytkowe cmentarze wchodzące w skład większego obszaru objętego tą formą przestrzennej ochrony zabytków. Zarówno cmentarz przykościelny, jak i cmentarz parafialny usytuowany na wzgórzu weszły w skład parku kulturowego utworzonego na obszarze Gminy Książki, we wsi Łopatki<sup>765</sup>. Jak wskazano w uzasadnieniu do uchwały o powołaniu tego parku kulturowego, zlokalizowany w północnej części parku kulturowego cmentarz parafialny został założony w ostatniej ćwierci dwudziestego wieku, zaś jego eksponowana

---

<sup>763</sup> Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2007 r., II OSK 7/07.

<sup>764</sup> Uchwała nr 267/XXII/04 Rady Miasta Żory z dnia 24 czerwca 2004 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego, <http://bip.zory.pl/?c=6600> (dostęp: 20.10.2021).

<sup>765</sup> Uchwała nr XLII/214/14 Rady Gminy w Książkach z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego o nazwie „Park Kulturowy Kościół pw. św. Marii Magdaleny” w Łopatkach, gmina Książki, powiat wąbrzeski, województwo kujawsko-pomorskie (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2014 r., poz. 356).

lokalizacja w połączeniu z kościołem tworzą swoistą wartość krajobrazowo-kulturową, zasługującą na ochronę poprzez utworzenie parku.

Ochroną konserwatorską w ramach parku kulturowego na terenie gminy Andrzejewo objęto m.in. założenie plebańsko-ogrodowe z XVII wieku, na które składają się: cmentarz przykościelny, układ przestrzenny zabudowań plebańskich, teren parku z dwoma stawami i zatoką nad rzeką Brok Mały oraz układ ciągów komunikacyjnych<sup>766</sup>.

Ochrona w postaci parku kulturowego jest istotna w kontekście zabytkowych cmentarzy, obejmuje ona bowiem wiele elementów, zarówno tych o charakterze materialnym, jak i niematerialnym. Park kulturowy chroni substancję materialną zabytków oraz odnosi się do sfery emocjonalnej poprzez atmosferę miejsca objętego ochroną<sup>767</sup>.

#### **4.2.4. Ustalenie ochrony zabytkowych cmentarzy w dokumentach planistycznych i decyzjach lokalizacyjnych**

Obowiązująca u.o.z. w art. 7 pkt 4 za jedną z form ochrony zabytków uznaje ustalenia ochrony w: mpzp albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego; decyzji o warunkach zabudowy; decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej; decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego. W artykule 18 ust. 1 ustawodawca doprecyzował, że ta forma ochrony powinna przejawiać się w uwzględnianiu ochrony zabytków przy sporządzaniu i aktualizacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego powiatu, strategii rozwoju gmin, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz mpzp albo decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu

---

<sup>766</sup> Uchwała nr XX/123/2016 Rady Gminy Andrzejewo z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego o nazwie „Park Kulturowy Kardynała Stefana Wyszyńskiego” w Andrzejewie (Dz. U. z 2017 r., poz. 290).

<sup>767</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 grudnia 2017 r., IV SA/Wr 589/17.

publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.

Podobnie na konieczność ochrony zabytków wskazuje u.p.z.p. W jej artykule 1 ust. 2 ustawodawca wymienia przykładowy katalog wysoko cenionych wartości, które powinny być szczególnie uwzględniane w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Takimi wartościami są wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej<sup>768</sup>. Przywołany przepis ma charakter bezpośrednio obowiązujący organy sporządzające akty planowania przestrzennego, wobec tego uwzględnienie powyższych zasad stanowi warunek do uznania aktu planistycznego za podjęty zgodnie z przepisami u.p.z.p.<sup>769</sup>.

Podstawowym działaniem gminy w zakresie ochrony zabytków, w tym zabytkowych cmentarzy, ma być wdrażanie rozwiązań zapewniających zachowanie zabytków i ich zrównoważone wykorzystanie do rozwoju w opracowanych przez gminę dokumentach planistycznych oraz decyzjach wydawanych w ramach procesu inwestycyjnego. Takimi dokumentami planistycznymi są studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz mpzp. Z kolei decyzjami o charakterze lokalizacyjnym są: decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzje o ustaleniu warunków zabudowy. W przypadku istnienia obowiązującego mpzp, działalność inwestycyjna na danym obszarze realizowana jest w oparciu o postanowienia tego planu, a w razie jego braku – na podstawie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy.

Planowanie przestrzenne stanowi zorganizowaną działalność, która polega na kształtowaniu przestrzeni i zmierza do urzeczywistnienia zasady zrównoważonego rozwoju. Tak ujmowane działanie należy do zadań własnych gminy<sup>770</sup>. Obowiązujące prawodawstwo wyróżnia trzy podstawowe szczeble planistyczne: gminny, wojewódzki oraz krajowy<sup>771</sup>. Klasyfikacja ta wynika z art. 3 u.p.z.p., stanowiącego, że kształtowanie

---

<sup>768</sup> Art. 1 u.p.z.p.

<sup>769</sup> Z. Niewiadomski, *Wartości w planowaniu przestrzennym w świetle orzecznictwa NSA*, [w:] *Wartości w planowaniu przestrzennym*, red. A. Fogel, Z. Cieślak, Warszawa 2010, s. 20.

<sup>770</sup> Z. Czarnik, *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2010, nr 3, s. 5.

<sup>771</sup> *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 27-38.



i prowadzenie polityki przestrzennej stanowi zadania planistyczne odpowiednio gminy, samorządu województwa oraz Rady Ministrów. Zasadniczo jednak to gmina została wyposażona we władztwo planistyczne oraz sądową ochronę tej prerogatywy<sup>772</sup>, a zatem gmina jako jednostka samorządu terytorialnego jest podmiotem odpowiedzialnym za kształtowanie przestrzeni.

Przypisanie gminie kompetencji kształtowania przestrzeni doprowadziło do poszukiwania mechanizmu umożliwiającego wykonywanie tych zadań. Dla realizacji takiego celu wykorzystano klasyczną konstrukcję prawa publicznego, jaką jest władztwo administracyjne stanowiące atrybut władzy publicznej<sup>773</sup>. Istota władztwa polega na jednostronnym decydowaniu o treści stosunku podmiotu znajdującego się poza administracją, z możliwością zastosowania sankcji, jeżeli określone działanie nie zostanie zrealizowane<sup>774</sup>.

W zakresie planowania przestrzennego gmina jako organ władzy publicznej ma przyznaną przez prawo kompetencję do jednostronnego ustalenia sposobu zagospodarowania przestrzeni lokalnej<sup>775</sup>. Uprawnienie takie na poziomie ogólnym wynika z art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g. Z kolei art. 3 ust. 1 u.p.z.p. szczegółowo określa, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy stanowi jej zadanie własne. W myśl art. 145 u.o.z., do czasu założenia gminnej ewidencji zabytków w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w ustaleniach mpzp uwzględnia się, oprócz zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i ich otoczenia oraz ustaleń planów ochrony parków kulturowych, inne zabytki nieruchome wskazane przez wcz.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego to akt kierownictwa wewnętrznego gminy, wiążący zarówno radę i zarząd gminy oraz jednostki podległe. Studium nie ma mocy aktu prawnego powszechnie obowiązującego, jednak w sprawach dotyczących gospodarki przestrzennej gminy jest instrumentem koordynującym działania i jest obligatoryjnie wykonywane dla terenu całej gminy.

---

<sup>772</sup> M. Kotulski, *Problematyka ochrony zabytków w planowaniu przestrzennym*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka”, 2011, nr 2, s. 11.

<sup>773</sup> Z. Czarnik, *Istota i zakres władztwa...*, s. 5-6.

<sup>774</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 31.

<sup>775</sup> Z. Niewiadomski, *Charakter prawny miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, red. J. Połuszyński, Przemysł – Rzeszów 2003, s. 75.

Ponadto z treścią studium muszą być zgodne mpzp. Optymalnym materiałem wyjściowym do przygotowania studium z pewnością jest specjalistyczne opracowanie w postaci studium ochrony wartości kulturowych gminy.

Sporządzenie studium ochrony wartości kulturowych gminy stanowi najważniejsze i kompletne źródło informacji niezbędnych do sporządzania właściwych zapisów dotyczących ochrony zabytków w dokumentach planistycznych. Studium opracowuje się w celu rozpoznania zasobu zabytkowego na danym obszarze, zdiagnozowania jego wartości i stanu zachowania, określenia wytycznych konserwatorskich (zasad i zakresu jego ochrony), a także ustalenia zasad dopuszczalnych w nim przekształceń. Chociaż studium nie jest opracowaniem obligatoryjnym, to jednak jego opracowanie zalecane jest w różnych poradnikach i programach dotyczących ochrony zabytków jako materiał odnoszący się w sposób kompleksowy do tej tematyki i ułatwiający właściwe zarządzanie lokalnym dziedzictwem kulturowym<sup>776</sup>.

Studium ochrony wartości kulturowych powinno być sporządzane w ramach materiałów wyjściowych do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wobec tego problematykę studium należy ustalać indywidualnie dla każdej gminy, uwzględniając jej specyfikę. Dobrze sporządzone studium powinno zawierać: określenie zasobu i istniejących form ochrony zabytków, przy czym podstawą opracowania powinny tu być m.in. wnioski konserwatorskie wcz dotyczące informacji o obiektach i obszarach zabytkowych, przedmiot i zakres ochrony oraz zasady ochrony; analizę historycznych uwarunkowań kształtowania krajobrazu kulturowego i zasobu dziedzictwa kulturowego gminy, rys historyczny rozwoju przestrzennego obszaru, podstawowe etapy ewolucji struktur przestrzennych wraz z rozwarstwieniem chronologicznym; analiza stanu zachowania krajobrazu kulturowego poszczególnych jednostek osadniczych, ekspozycji obiektów i obszarów, powiązań widokowych, związków z przyrodą; określenie elementów stanowiących o wartościach kulturowych; wnioski do ochrony krajobrazu kulturowego i zabytków; ocenę zgodności pomiędzy potrzebą ochrony obszarów i obiektów zabytkowych a sposobami ich użytkowania<sup>777</sup>.

---

<sup>776</sup> NID, *Studium ochrony wartości kulturowych*, [https://samorzad.nid.pl/baza\\_wiedzy/studium-ochrony-wartosci-kulturowych/](https://samorzad.nid.pl/baza_wiedzy/studium-ochrony-wartosci-kulturowych/) (dostęp: 07.10.2021).

<sup>777</sup> NID, *Dziedzictwo obok mnie – poradnik zarządzania dziedzictwem w gminach*, Warszawa 2016, s. 105.

Zgodnie z brzmieniem art. 10 ust. 1 u.p.z.p., studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy powinno uwzględniać uwarunkowania dotyczące dziedzictwa kulturowego i zabytków, które wynikają z: dotychczasowego przeznaczenia i zagospodarowania; stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony; stanu środowiska oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu; stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym lub określenia przez audyt krajobrazowy granic krajobrazów priorytetowych; występowania obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych.

W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy polityka ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków kształtowana jest przez: kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów; kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy; potrzebę określenia obszarów oraz zasad ochrony środowiska i jego zasobów, w tym krajobrazu kulturowego.

Zgodnie z wytycznymi NID, w celu zachowania i ochrony historycznych zespołów ruralistycznych oraz kształtowania ich krajobrazu, w studium należy zwłaszcza przyjąć następujące zasady: utrzymanie istniejącej zabudowy oraz zachowanych elementów zagospodarowania terenu o wartościach historycznych lub kulturowych w dobrym stanie technicznym, funkcjonalnym oraz estetycznym; utrzymania układu ulic i placów wiejskich z zachowaniem ich historycznego przebiegu, przekrojów, nawierzchni, pierwotnych linii rozgraniczających i linii zabudowy; zachowanie kompozycji układów zieleni (parków, cmentarzy, ogrodów przydomowych, obsadzeń dróg); zachowanie istniejących i odtwarzanie charakteru zniekształconych wnętrz krajobrazowych; utrzymanie właściwej dla regionu kompozycji obiektów budowlanych z ograniczeniem zakresu dopuszczalnych przekształceń oraz dostosowaniem elementów nowych do form istniejących lub dominujących w regionie; nawiązanie w nowej zabudowie do lokalnych form i kompozycji z dostosowaniem do fizjonomii jednostki i zabudowy sąsiadującej; zachowanie zasadniczych proporcji wysokościowych kształtujących sylwetę (panoramę) wsi ze szczególną ochroną istniejących, historycznych obiektów dominujących nad jej

zabudową (np. wież kościołów, pałaców lub dzwonnicy, wskazujących swoim położeniem najważniejsze punkty wsi)<sup>778</sup>.

W treści opracowywanego studium należy uwzględnić: ustalenia krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; ustalenia gminnego programu opieki nad zabytkami; a także uwarunkowania w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego zapisane w mpzp. Przedmiotem analizy dokonywanej w studium powinny być m.in. zabytkowe cmentarze, parki i zespoły komponowanej zieleni. Ponadto w studium należy określić zasób dziedzictwa kulturowego i zabytków na terenie gminy, określić istniejący stan ochrony prawnej i stan zachowania obiektów zabytkowych, a także określić stwierdzone problemy w funkcjonowaniu i utrzymaniu dziedzictwa kulturowego.

Narzędzie ochrony zabytkowych cmentarzy w postaci mpzp wynika z przepisów u.o.z. oraz u.p.z.p. wraz z aktami wykonawczymi. Obie te ustawy stanowią także podstawę uczestnictwa wcz w procedurze sporządzania tych dokumentów planistycznych. W zasadzie sporządzanie mpzp nie jest obowiązkowe. Gminy nie są również zobowiązane do utworzenia mpzp dla całego obszaru, wobec czego plany mogą obejmować nawet pojedyncze działki lub teren pod konkretną inwestycję. Jeżeli jednak wymagają tego przepisy odrębne, to zgodnie z art. 14 ust. 7 u.p.z.p. plan miejscowy sporządza się obowiązkowo. W przypadku zakładania i rozszerzania cmentarzy takimi przepisami odrębnymi są: u.c.ch.z. oraz przepisy dotyczące stosunku Rzeczypospolitej Polskiej do poszczególnych kościołów. Zgodnie z art. 3 u.c.ch.z., „Cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego”. Z kolei art. 42 ust. 1 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że plany zagospodarowania przestrzennego obejmują inwestycje sakralne i kościelne oraz katolickie cmentarze wyznaniowe. Zakładanie i rozszerzanie cmentarzy innych działających na terenie Polski kościołów zostało uregulowane w podobny sposób w odrębnych przepisach<sup>779</sup>.

---

<sup>778</sup> NID, *Ochrona historycznych układów ruralistycznych (wiejskich) w opracowaniach planistycznych sporządzanych przez gminne jednostki samorządu terytorialnego*, [https://samorząd.nid.pl/baza\\_wiedzy/ochrona-historycznych-ukladow-ruralistycznych-wiejskich-w-opracowaniach-planistycznych-sporzadzanych-przez-gminne-jednostki-samorzadu-terytorialnego/](https://samorząd.nid.pl/baza_wiedzy/ochrona-historycznych-ukladow-ruralistycznych-wiejskich-w-opracowaniach-planistycznych-sporzadzanych-przez-gminne-jednostki-samorzadu-terytorialnego/) (dostęp: 07.10.2021).

<sup>779</sup> Przykładowo, art. 27 ust. 1 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 19 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej stanowią, że grunty będące własnością Skarbu Państwa lub jednostek

W odniesieniu do zabytków, sporządzanie takich planów jest bezwzględnie wymagane dla obszarów, na których utworzono park kulturowy.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem kształtowania przestrzeni w Polsce. Stosownie do przepisu art. 14 ust. 8 u.p.z.p. jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez radę gminy. Prawo miejscowe z kolei jest – obok ustaw – najważniejszym narzędziem realizacji ochrony dziedzictwa kulturowego. Wobec tego przy formułowaniu jego postanowień w zakresie ochrony zabytków zastosowanie mają zasady techniki prawodawczej, określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>780</sup>, zwłaszcza następujące przepisy: § 5 stanowiący, że przepisy ustawy redaguje się zwięźle i syntetycznie, unikając nadmiernej szczegółowości, a zarazem w sposób, w jaki opisuje się typowe sytuacje występujące w dziedzinie spraw regulowanych tą ustawą; § 6 stanowiący, że przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy; § 7 stanowiący, że zadania w ustawie redaguje się zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego, unikając zdań wielokrotnie złożonych; oraz § 11 stanowiący, że w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm.

Kluczową rolę sporządzania mpzp jest regulacja wielowymiarowego procesu zagospodarowania przestrzeni, w którym uczestniczą podmioty różniące się przyjętymi celami, priorytetami czy strategiami działania. Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy sporządza się w celu „ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy”. Ustalenia zawarte w mpzp stanowią prawne wskazówki, nakreślające ramy racjonalnego gospodarowania przestrzenią wspólną. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego służą także koordynacji działań pomiędzy poszczególnymi uczestnikami oraz dostarczają im rzetelnych informacji. Prace planistyczne sprzyjają kreowaniu nowej przestrzeni, poszukiwaniu twórczych rozwiązań, jak również stanowią promocję gminnej

---

samorządu terytorialnego przeznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego na potrzeby tych Kościołów, na wniosek władz tych Kościołów będą im oddawane w użytkowanie wieczyste albo sprzedane.  
<sup>780</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908).

przestrzeni<sup>781</sup>. Jednak tworzenie mpzp pełni także rolę ochronną oraz rewaloryzacyjną, gdyż takie plany stanowią narzędzie umożliwiające realną ochronę unikatowych wartości zabytkowych obiektów<sup>782</sup> i z tego względu można je uznać za współczesny skuteczny instrument ochrony materialnego dziedzictwa kulturowego.

W odniesieniu do ochrony dziedzictwa kulturowego, celem sporządzania mpzp powinno być przede wszystkim: zachowanie i eksponowanie jego zasobu i walorów; konserwacja i przywracanie do stanu właściwego zasobu i walorów dziedzictwa kulturowego; a także kształtowanie harmonijnego krajobrazu kulturowego z uwzględnieniem uwarunkowań historycznych i regionalnych.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego należy określić zasady i kryteria ochrony obiektów zabytkowych. Zawarte w nim ustalenia powinny spełniać wymogi określone w § 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu mpzp<sup>783</sup>. Przywołany paragraf nakłada wymóg zawarcia w planie ustaleń dotyczących zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej oraz określenia obiektów i terenów chronionych ustaleniami mpzp, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w sposobie zagospodarowania terenu.

Wytyczne u.o.z. odnośnie mpzp wskazują, że w planach należy w szczególności: uwzględnić ustalenia krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; określić rozwiązania niezbędne do zapobiegania zagrożeniom dla zabytków, zapewnienia im ochrony przy realizacji inwestycji oraz przywracania zabytków do jak najlepszego stanu; ustalić przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu uwzględniające opiekę nad zabytkami; uwzględnić ochronę zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia, innych zabytków znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków oraz parków kulturowych; uwzględnić ustalenia gminnego programu ochrony zabytków; a także ustalić strefy ochrony konserwatorskiej. Co prawda zapis o wyznaczaniu stref ochrony konserwatorskiej bywa dyskusyjny w interpretacji jako niewynikający wprost z przepisów, jednak art. 19 ust. 3 u.o.z. stanowi, że w planie miejscowym ustala się,

---

<sup>781</sup> E. Piekarka, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*, red. R. Cymerman, Olsztyn 2011, s. 174-175.

<sup>782</sup> J.M. Chmielewski, *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast*, Warszawa 2010, s. 275.

<sup>783</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587).

w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustalenia planu miejscowego: ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków<sup>784</sup>.

Biorąc pod uwagę przepisy u.o.z., w treści mpzp należy: określić zasób dziedzictwa kulturowego gminy podlegającego ochronie wynikającej z przepisów ustawowych; ustalić zasady ochrony zabytków i obszarów zabytkowych, wskazanych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz we wniosku wz; uwzględnić m.in. wskazania do ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków określone w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, jeżeli nie zostały uwzględnione w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może wprowadzać ochronę pozostałych obiektów i obszarów z uwagi na ochronę zabytków, niezależnie od tej wynikającej z ustanowienia formy ochrony zabytków oraz konieczności uwzględniania zabytków w gminnej ewidencji zabytków. Takie ustalenia mpzp stanowią samodzielną formę ochrony zabytków, co oznacza możliwość ustanawiania ochrony w planie miejscowym niezależnie zarówno dla obiektów lub obszarów znajdujących się w rejestrze zabytków, jak też już po ustanowieniu takiej ochrony można dokonać wpisu obiektu lub obszaru do rejestru zabytków<sup>785</sup>.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego składają się z dwóch części. Część pierwsza – informacyjna – wskazuje obiekty już objęte formami ochrony zabytków albo znajdujące się w ewidencji zabytków. Z kolei druga część planów zawiera ustalenia, które mogą być wprowadzane zarówno jako konkretne nakazy i zakazy dotyczące zabytków, jak również jako wyznaczenie stref ochrony konserwatorskiej<sup>786</sup>. Strefy te

---

<sup>784</sup> A. Fogiel, *Ustalenia aktów planistycznych w planie miejscowym, NID, materiały szkoleniowe*, [http://samorzad.nid.pl/baza\\_wiedzy/ustalenia-aktow-planistycznych-w-planie-miejscowym/](http://samorzad.nid.pl/baza_wiedzy/ustalenia-aktow-planistycznych-w-planie-miejscowym/) (dostęp: 22.03.2020).

<sup>785</sup> Tamże.

<sup>786</sup> Wśród stref ochrony konserwatorskiej wyróżnia się: strefę konserwatorską ochrony obszaru zabytkowego; strefę konserwatorską ochrony sąsiedztwa lub ekspozycji zabytku; strefę konserwatorską ochrony krajobrazu kulturowego; oraz strefę konserwatorską ochrony archeologicznej; zob. NID, *Problematyka ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego Poradnik dla planistów i samorządów lokalnych*, Warszawa 2011, s. 18.

powinny być wskazane w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a uszczegółowione w ustaleniach mpzp<sup>787</sup>.

Sporządzanie mpzp musi zostać poprzedzone rozpoznaniem wszystkich elementów, z których zbudowana jest struktura obszaru stanowiącego przedmiot planów. Podstawę planowania stanowi bowiem kompleksowe opracowywanie studiów w zakresie czterech wyszczególnionych działów: studiów dotyczących obszarów planowania w ujęciu historycznym, geograficznym i geologicznym; studiów demograficzno-geograficzno-społecznych; studiów dotyczących wypoczynku mieszkańców; jak też studiów komunikacji i transportu<sup>788</sup>.

Podczas opracowywania planu miejscowego niedopuszczalne jest powielanie w nim takich przepisów proceduralnych, które zostały przewidziane przez inne ustawy<sup>789</sup>. Zgodnie z § 118 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w uchwale rada gminy nie powinna powtarzać przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Z tego względu za nieprawidłowe uznane będą ustalenia powielające przepisy u.o.z. związane z wymogiem uzyskania pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych przy obiektach wpisanych do rejestru zabytków albo wynikający z przepisów prawa budowlanego wymóg uzgadniania tych robót przy obiektach niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, gdyż wymogi te wynikają wprost z przepisów prawa powszechnie obowiązującego<sup>790</sup>. Wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych naruszających ten zakaz skutkuje nieważnością sformułowanych przepisów.

Nieprawidłowe jest uzależnianie przez wkz uzgodnienia planu miejscowego od wprowadzenia do treści ustaleń planu zapisów będących powieleniem innych przepisów proceduralnych. Orzecznictwo sądów administracyjnych potwierdza, że u.o.z. kompleksowo określa przedmiot, zakres i formy ochrony zabytków, w ramach których

---

<sup>787</sup> Uszczegółowienie polega na wskazaniu granic, zasad ochrony, a także zakazów i nakazów mających na celu ochronę znajdujących się na obszarze zabytków i wartościowych elementów krajobrazu kulturowego. Powinny być one zawarte zarówno w części tekstowej, jak i na rysunkach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

<sup>788</sup> J. Welc-Jędrzejewska, *Ochrona zabytków w planowaniu przestrzennym*, „Kurier Konserwatorski” 2008, nr 1, s. 6.

<sup>789</sup> Powielanie w planie miejscowym przepisów proceduralnych narusza określone w art. 15 u.p.z.p. ramy regulacyjne oraz narusza zasady techniki prawodawczej.

<sup>790</sup> NID, *Zasady formułowania zapisów w planie miejscowym – w kontekście ochrony zabytków* [http://samorzad.nid.pl/baza\\_wiedzy/zasady-formulowania-zapisow-w-planie-miejscowym-w-kontekście-ochrony-zabytkow/](http://samorzad.nid.pl/baza_wiedzy/zasady-formulowania-zapisow-w-planie-miejscowym-w-kontekście-ochrony-zabytkow/) (dostęp: 23.03.2020).



określone zostały również obowiązki osób prowadzących badania, prace czy też podejmujących inne działania przy zabytkach oraz odpowiadające im prawne formy działania organu konserwatorskiego. Kompetencje i zakres zadań wcz w tym zakresie wynikają z przywołanej ustawy, a rada gminy nie jest uprawniona do modyfikowania w drodze aktu prawa miejscowego zakresu zadań wcz w niej określonych. Sądy administracyjne wskazują także na niedopuszczalność rozszerzania zakresu uzgodnień jego normowania o dodatkowe obowiązki, które nie zostały przewidziane ustawą<sup>791</sup>.

Wojewódzki konserwator zabytków jest uprawniony do opiniowania w całym zakresie studium uwarunkowań oraz uzgodnienia projektu planu miejscowego w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Kształtowanie zabudowy rozumiane jest jako określanie parametrów budowlanych, w szczególności: linii zabudowy, wysokości, gabarytów, formy architektonicznej, a także takich parametrów urbanistycznych jak powierzchnia zabudowy i intensywność zabudowy. Termin „zabudowa” odnosi się do budynków oraz pozostałych obiektów budowlanych, takich jak budowle i obiekty małej architektury. Przez zagospodarowanie terenu należy rozumieć ukształtowanie jego powierzchni, ukształtowanie zieleni oraz rozmieszczenie powierzchni utwardzonych. Wobec tego uprawnienie do uzgadniania projektu planu miejscowego przez wcz nie obejmuje funkcji terenu, o ile nie jest ona jednoznacznie powiązana z kształtowaniem zabudowy i zagospodarowaniem terenu.

Ustalenia zawarte w mpzp mogą oddziaływać na wykonywanie prawa własności. Chociaż prawo to jest szczególnie chronione, to jednak dopuszczane jest jego ograniczanie. Konstytucja RP w art. 64 ust. 3 stanowi, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. W wyroku z dnia 8 października 2007 roku Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „należy przyjąć, że ograniczenia własności zabytków są dopuszczalne w celu ochrony szczególnej wolności innych osób, wymienionej w art. 73 Konstytucji, tj. wolności do korzystania z dóbr kultury. Aby ta wolność mogła być zrealizowana niezbędne są

---

<sup>791</sup> Ma to miejsce np. w sytuacji, gdy obowiązek uzyskania pozwolenia konserwatorskiego rozciągany jest na wszelkie zamierzenia inwestycyjne związane z pracami ziemnymi podejmowanymi w strefie ochrony zabytków archeologicznych. Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 1 grudnia 2011 r. II SA/Wr 629/11; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 sierpnia 2011 r. II SA/Wr 241/11; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 grudnia 2010 r. IV SA/Wr 636/10; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 kwietnia 2011 r. II SA/Wr 594/10.

działania władz publicznych mające na celu ochronę zabytków. Podstawę tych działań stanowią przepisy ustawy o zabytkach”.

Odnosząc ograniczanie prawa własności na grunt ustaleń zawartych w planowaniu przestrzennym przywołać należy stwierdzenie zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 marca 2005 roku, w świetle którego „każde planowanie przestrzenne z natury rzeczy musi [...] oddziaływać na zakres uprawnień właścicieli nieruchomości znajdujących się na terenach objętych planem”<sup>792</sup>. Takie ograniczenie własności jest dopuszczalne z uwagi na to, że „prawo własności, choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, nie może być traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać ograniczeniom”. W wyroku z 8 lipca 2008 roku Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko, że „wartości wymienione w art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (ład przestrzenny, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymogi ochrony środowiska, dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz zdrowia i bezpieczeństwa, a także walory ekonomiczne przestrzeni, potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa oraz potrzeby interesu publicznego) stanowią ustawowe odniesienie (uszczegółowienie) wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji”<sup>793</sup>.

Uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jako jedna z form ochrony zabytków, stanowi przejaw podejmowania przez organy administracji publicznej działań zmierzających do trwałego zachowania tych obiektów. Efektywność takich wdrażanych zasad ochrony zabytków na płaszczyźnie lokalnej zależna jest od kilku czynników. Przede wszystkim od właściwych rzeczowo organów należy oczekiwać wszechstronnej wiedzy w zakresie przysługującego gminie władztwa planistycznego, a więc konieczne jest ustalanie treści planów miejscowych w formie przepisów prawa, na podstawie prawa i w granicach prawa. Organy sporządzające i uchwalające miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego powinny także posiadać niezbędne rozeznanie w sferze ustalenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków<sup>794</sup>.

Kolejnym sposobem obejmowania ochroną zabytkowych cmentarzy jest uwzględnianie ich w decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Takimi inwestycjami są te, które realizują jeden z celów, o których mowa w art. 6 ustawy

---

<sup>792</sup> Wyrok TK z dnia 22 marca 2005 r., K 22/04.

<sup>793</sup> Wyrok TK z dnia 8 lipca 2008 r., K 46/07.

<sup>794</sup> M. Jaworska, *Ochrona zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, „Przegląd prawa i administracji” 2014, t. 97, s. 97-98.

z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami. Wśród inwestycji wskazany przepis wymienia m.in. opiekę nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów u.o.z.

Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dotyczy realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym (gminnym), ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim, krajowym), krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), a także metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania. Ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego następuje na wniosek inwestora na podstawie decyzji wydanej odpowiednio przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, w uzgodnieniu ze wskazanymi w przepisach organami.

Z kolei decyzja o ustaleniu warunków zabudowy wymagana jest w przypadku zmiany zagospodarowania terenu polegającej na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także co do zasady w razie zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. Ustalenie warunków zabudowy następuje na wniosek inwestora na podstawie decyzji wydanej odpowiednio przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

Zarówno przy wydawaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jak i decyzji o ustaleniu warunków zabudowy współuczestniczy wkz. Jego zadaniem jest dokonanie uzgodnień projektu decyzji w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych formami ochrony zabytków, według przepisów z art. 7 u.o.z. oraz ujętych w gminnej ewidencji zabytków. Uzgodnienia te, podobnie jak w przypadku mpzp, mają charakter wiążący dla organu prowadzącego postępowanie. Powoduje to, że pozytywne stanowisko wkz stanowi warunek niezbędny do ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego i ustalenia warunków zabudowy. Dokonanie uzgodnienia następuje w formie postanowienia w trybie art. 106 k.p.a., z zastrzeżeniem, że zażalenie na postanowienie przysługuje wyłącznie inwestorowi. W przypadku, gdy wkz nie zajmie stanowiska w tych postępowaniach, wówczas w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia wystąpienia o uzgodnienie uważa się je za dokonane.

W wyniku wejścia w życie ustawy z 24 kwietnia 2015 roku o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, rady gminy

uprawnione są do kształtowania ładu reklamowego na terenie gminy na podstawie wydawanej tak zwanej uchwały reklamowej. Celem takiej uchwały ma być troska o odpowiednie rozmieszczenie obiektów reklamowych, aby wyeksponować krajobraz polskich miejscowości.

Obecnie zgodnie z art. 37a ust. 2 u.p.z.p. rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Rada gminy może również ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów<sup>795</sup>. Wprowadzane zakazy co do ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych nie mogą być dowolne, lecz muszą być uzasadnione i proporcjonalne co do władztwa planistycznego gminy. Władztwo to musi spełniać wymogi: należytegoważenia interesów; wynikającej z art. 32 ust. 3 Konstytucji RP zasady proporcjonalności; a także równości wobec prawa<sup>796</sup>. Ponadto zgodnie z treścią art. 37a u.p.z.p., taka uchwała jest aktem prawa miejscowego, jej uchwalenie jest fakultatywne, przyjmowana jest dla całego obszaru gminy z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalonych przez inne organy, niż ministra właściwego ds. transportu, jak również może przewidywać różne regulacje dla różnych obszarów gminy określając w sposób jednoznaczny granice tych obszarów.

W uchwale krajobrazowej, w myśl art. 19 ust. 2b u.o.z., uwzględnia się w szczególności: ochronę zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia; ochronę zabytków nieruchomych, innych niż wymienione powyżej a znajdujące się w gminnej ewidencji zabytków; wnioski i rekomendacje audytów krajobrazowych; a także plany ochrony parków krajobrazowych. Stosownie do przepisu art. 37 b ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., wojewódzki konserwator jest organem uzgadniającym projekt uchwały w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym wobec braku zajęcia stanowiska w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu uznaje się za uzgodnienie projektu uchwały w przedłożonym brzmieniu. Jednak z uwagi na to, że umieszczanie urządzeń reklamowych na obiektach uznawanych za zabytki i tak

---

<sup>795</sup> W odniesieniu do szyldów w uchwale należy określić odrębne zasady, warunki, gabaryty i liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność.

<sup>796</sup> Por. wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2012 r., II OSK 944/12.

podlega szczególnym wymogom prawnym na gruncie przepisów u.o.z., obowiązek wzięcia pod uwagę ich ochrony w toku prac nad uchwałą reklamową ma charakter jedynie normy programowej, wskazującej wartości konieczne do uwzględnienia w uchwale reklamowej.

#### **4.2.5. Znaczenie ochronne uwzględniania cmentarzy w ewidencjach zabytków**

Poza prawnymi formami ochrony zabytków wymienionymi w art. 7 u.o.z., na mocy ustawy z dnia 18 marca 2010 roku o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>797</sup>, prowadzona jest ewidencja całego zasobu zabytków na poziomie kraju, województw, gmin oraz ewidencja zabytków znajdujących się na polskich obszarach morskich. Za sprawą tej nowelizacji u.o.z., ewidencja zabytków zyskała status niewymienionej w art. 7 prawnej formy ochrony zabytków.

Potrzeba tworzenia baz danych o zabytkowych obiektach spowodowana była przede wszystkim zbyt późnym podejmowaniem interwencji konserwatorskich wobec zabytków zagrożonych zniszczeniem a niewpisanych do rejestru zabytków. Drugim powodem była czasochłonność postępowania administracyjnego o wpis do rejestru, kiedy na przykład konieczne było ustalenie obecnych właścicieli zabytkowego obiektu, zapewnienie im czynnego udziału w toczącym się postępowaniu poprzez zawiadomienie o jego wszczęciu, informowanie właścicieli o dokonywanych czynnościach, a także informowanie o zakończeniu postępowania o wpis do rejestru i udzielenie możliwości zapoznania się z aktami sprawy przed wydaniem decyzji administracyjnej<sup>798</sup>.

Ewidencja zabytków stanowi uporządkowany zbiór opracowań wykonanych według jednolitych wzorów oraz zawierających najistotniejsze informacje o zabytku, przede wszystkim jego dane administracyjne i adresowe, rys historyczny, opis obiektu,

---

<sup>797</sup> Ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r. Nr 75, poz. 474).

<sup>798</sup> I. Mikiciuk, *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” 2010, nr 9, s. 6.

fotografie, mapy i plany, często także dane archiwalne<sup>799</sup>. W ewidencji znajdują się zabytki nieruchome (m.in. pojedyncze obiekty architektoniczne, zespoły budowlane oraz urbanistyczne i ruralistyczne, zabytkowe parki, cmentarze), jak również zabytki ruchome oraz archeologiczne.

Podstawowym celem ewidencji zabytków jest rozpoznanie całego zasobu zabytkowego na terenie kraju poprzez prowadzone w tym kierunku badania historyczne, terenowe oraz dokumentację zabytków. Tworzenie zasobu ewidencyjnego to proces ciągły z uwagi na stale poszerzającą się liczbę obiektów uznanych za zabytkowe, a zbierane i opracowane istotne informacje o zabytkach przyczyniają się do lepszego poznania dziedzictwa kulturowego poszczególnych regionów. Rzetelnie opracowane karty ewidencyjne pozwalają na tworzenie i wdrażanie systemów ochrony, a także na prowadzenie planowych działań konserwatorskich przy wpisie do rejestru zabytków, opracowywaniu mpzp, w prowadzeniu prac remontowo-budowlanych czy przyznawaniu dofinansowania do prac konserwatorskich<sup>800</sup>.

Gminna ewidencja zabytków obejmuje trzy kategorie zabytków nieruchomych: zabytki wpisane do rejestru, inne zabytki nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków oraz inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta w porozumieniu z wcz. Wójt jest zobowiązany do włączenia do gminnej ewidencji zabytków tych obiektów, które wcz wpisał do rejestru zabytków i ujął w wojewódzkiej ewidencji zabytków. Do gminnej ewidencji zabytków mogą trafić także obiekty wpisane z inicjatywy samej gminy. Taki wpis wymaga jednak osiągnięcia porozumienia z wcz co do zasadności ujęcia danego zabytku w gminnej ewidencji oraz wydania najpilniejszych postulatów konserwatorskich. Użyte w art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z. określenie „w porozumieniu” oznacza w istocie akceptację wcz wobec umieszczenia w gminnej ewidencji zabytku wyznaczonego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta)<sup>801</sup>. Należy zatem przyjąć, że za prawidłowe wyznaczenie zabytków przez wójta (prezydenta,

---

<sup>799</sup> M. Róziewicz, *Ewidencja zabytków architektury i budownictwa*, „Kurier Konserwatorski” 2008, nr 1, s. 13.

<sup>800</sup> NID, *Dokumentacja ewidencyjna zabytków*,

[https://www.nid.pl/pl/Informacje\\_ogolne/Zabytki\\_w\\_Polsce/Ewidencja\\_zabytkow/](https://www.nid.pl/pl/Informacje_ogolne/Zabytki_w_Polsce/Ewidencja_zabytkow/) (dostęp: 12.03.2020).

<sup>801</sup> *Opinia prawna z dnia 2 lipca 2010 roku dotycząca skutków prawnych wejścia w życie Ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r. Nr 75, poz. 474)*, dr hab. T. Bąkowski, profesor Uniwersytetu Gdańskiego, niepubl.

burmistrza miasta) uznana będzie sytuacja, kiedy co do każdego z obiektów porozumie się on z wkz.

Nowelizacja u.o.z. z 2010 roku znacząco rozszerzyła zakres przedmiotowy gminnej ewidencji zabytków, w której do tego czasu znajdowały się wyłącznie obiekty uwzględnione już w ewidencji wojewódzkiej<sup>802</sup>. Uznaje się, że poprzednia forma gminnej ewidencji zabytków miała charakter wtórny wobec wojewódzkiej ewidencji<sup>803</sup>. Tworzenie i prowadzenie gminnej ewidencji zabytków jest jednym z kluczowych zadań gminy, znajdującym się na pograniczu ochrony zabytków oraz sprawowania nad nimi opieki. Jest ona prowadzona odpowiednio przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomych z terenu gminy. Samo włączenie karty adresowej obiektu do gminnej ewidencji zabytków jest czynnością materialno-techniczną, traktowaną jako akt organu jednostki samorządu terytorialnego z zakresu administracji publicznej podlegający zaskarżeniu bezpośrednio do sądu administracyjnego. W odróżnieniu bowiem od wpisu zabytku do rejestru, ujęcie obiektu w gminnej ewidencji zabytków nie wiąże się z prowadzeniem postępowania administracyjnego i wydawaniem jakiegokolwiek rozstrzygnięcia, w efekcie czego nie ma możliwości wniesienia odwołania czy zażalenia.

Chociaż przepisy żadnej z ustaw nie określają formy założenia gminnej ewidencji zabytków, przyjmuje się, że powinno to nastąpić w formie zarządzenia wydanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i w takiej formie powinny być dokonywane wszelkie zmiany, które zaszły w jej zasobie. Założenie gminnej ewidencji zabytków stanowi prawny obowiązek gminy, który wynika z przepisów nowelizacji u.o.z. z 2010 roku<sup>804</sup>.

---

<sup>802</sup> Zgodnie z art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie u.o.z. Przed nowelizacją ustawy o ochronie zabytków wśród trzech pokrywających się zasobów danych, najbardziej wiarygodnych informacji dostarczała ewidencja wojewódzka, prowadzona przez wojewódzkiego konserwatora zabytków na obszarze mu podległym. Ewidencja prowadzona na poziomie gmin w postaci zbiorów kart adresowych zabytków bywała niekompletna oraz zawierała o wiele mniej informacji niż karty wojewódzkiej ewidencji zabytków, z kolei ewidencja krajowa, za prowadzenie której odpowiedzialny jest Generalny Konserwator Zabytków, stanowiła zbiór danych z wojewódzkich kart ewidencji, często bez terminowej aktualizacji.

<sup>803</sup> *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. M. Cherka, s. 126.

<sup>804</sup> Na mocy tej nowelizacji u.o.z. wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) zostali zobowiązani do założenia gminnej ewidencji zabytków w terminie dwóch lat, licząc od dnia przekazania przez wojewódzkich konserwatorów zabytków wykazu zabytków nieruchomych wyznaczonych do ujęcia w ewidencjach, który to wykaz miał zostać przekazany wójtom (burmistrzom, prezydentom miast) i staroście najpóźniej do dnia 4 grudnia 2010 r. Pomimo upływu tego terminu, w części gmin wciąż nie założono gminnej ewidencji zabytków.

O zamiarze włączenia karty adresowej zabytku do gminnej ewidencji zabytków, o włączeniu tej karty, o sporządzeniu nowej karty adresowej zabytku, o zamiarze wyłączenia karty adresowej zabytku z gminnej ewidencji zabytków lub o wyłączeniu tej karty wójt (burmistrz, prezydent miasta) zawiadamia niezwłocznie właściciela lub posiadacza zabytku albo nieruchomości lub rzeczy ruchomej, która przestała być zabytkiem. Jest to jednak nowa regulacja, wprowadzona rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 10 września 2019 roku<sup>805</sup>, zmieniającym brzmienie § 15 rozporządzenia z 2011 roku<sup>806</sup>. Nakazuje ona niezwłoczne zawiadamianie właściciela lub posiadacza zabytku o wszelkich sprawach związanych z umieszczeniem zabytkowego obiektu stanowiącego jego własność w każdej z ewidencji<sup>807</sup>. Zbiór kart adresowych zabytków ujętych w gminnej ewidencji zabytków znajduje się w urzędzie gminy<sup>808</sup>.

Gminna ewidencja zabytków prowadzona jest w formie kart adresowych na odrębnym wzorze formularza<sup>809</sup>. Zawartość karty adresowej zabytku nieruchomego oraz określone obowiązki informacyjne dotyczące prowadzenia gminnej ewidencji zabytków określone zostały w przepisach rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 roku. Opracowywane przez gminy karty adresowe zabytków powinny przede wszystkim zawierać informacje o: nazwie zabytku oraz czasie

---

<sup>805</sup> Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 10 września 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz. U. z 2019 r., poz. 1886).

<sup>806</sup> Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz. U. z 2011 r. Nr 113, poz. 661).

<sup>807</sup> Do czasu wydania nowego rozporządzenia, chociaż samo ujęcie obiektu w ewidencji zabytków nakładało na jego właściciela lub użytkownika ograniczenia i obowiązki, to jednak brak decyzji administracyjnej powodował, że dysponenti zabytku mogli zaskarżyć do sądu jedynie samo zarządzenie o wpisie do ewidencji zabytków. Podstawą prawną takiej skargi mógł być wyłącznie art. 101 ust. 1 u.s.g., stanowiący, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętym przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może je zaskarżyć do sądu administracyjnego. Dotychczasowe skargi na umieszczenie obiektów w gminnej ewidencji zabytków bez wiedzy właściciela najczęściej kończyły się oddaleniem takiego wniosku, jednak Rzecznik Praw Obywatelskich przyłączył się do pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego o uznanie takiej procedury włączania prywatnych nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków za niekonstytucyjną. Skutkiem zgłaszanych wątpliwości odnośnie konstytucyjności takich procedur jest nowe rozporządzenie z 2019 r.

<sup>808</sup> NID, *Zabytki ewidencyjne*, [https://nid.pl/pl/Dla\\_wlascicieli\\_i\\_zarzadcow/opieka-nad-zabytkami/zabytki-ewidencyjne/](https://nid.pl/pl/Dla_wlascicieli_i_zarzadcow/opieka-nad-zabytkami/zabytki-ewidencyjne/) (dostęp: 08.10.2021).

<sup>809</sup> Wzory tych wszystkich dokumentów zawarte są w Rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem.



jego powstania, miejscowości wraz z dokładnym adresem, przynależności administracyjnej, stosowanych formach ochrony oraz powinny mieć dołączoną fotografię z opisem wskazującym orientację albo mapę z zaznaczonym stanowiskiem archeologicznym<sup>810</sup>. Karta adresowa zabytku zostaje przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) włączona do ewidencji po sprawdzeniu, czy dane w niej zawarte są wyczerpujące i zgodne ze stanem faktycznym<sup>811</sup>.

Ujęcie zabytkowego cmentarza w gminnej ewidencji zabytków wywołuje skutki prawne wynikające z powstania po stronie jej właściciela lub zarządcy określonych obowiązków. Wiążą się one z wymogiem dokonywania uzgodnień z właściwym wkwz w postępowaniach dotyczących: wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz wydania decyzji o warunkach zabudowy<sup>812</sup>, wydania decyzji o pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego<sup>813</sup>, uzgodnienia wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej<sup>814</sup>. Właściciel cmentarza wpisanego do ewidencji zabytków zobowiązany jest także do powiadamiania wkwz w określonym terminie o: uszkodzeniu, zniszczeniu, zaginięciu, kradzieży, zagrożeniu dla obiektu oraz zmianach dotyczących stanu prawnego zabytku<sup>815</sup>. Niedopełnienie tego obowiązku kwalifikowane jest jako wykroczenie i podlega karze grzywny<sup>816</sup>. W aktualnym stanie prawnym gminna ewidencja zabytków stanowi także jedną z równorzędnych podstaw do objęcia zamieszczonej w niej nekropolii ochroną konserwatorską w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego, a także ustalenia ochrony w mpzp.

W odróżnieniu od konsekwencji wpisu do rejestru zabytków, w przypadku cmentarzy ujętych w gminnej ewidencji zabytków zgody wkwz nie wymaga rozbiórka obiektu budowlanego oraz takie działania w obrębie nekropolii, które w odniesieniu do każdej nieruchomości wymagają pozwolenia na budowę w oparciu o przepisy prawa

---

<sup>810</sup> Zgodnie z § 17 pkt 1 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków.

<sup>811</sup> § 18 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie prowadzenia rejestru zabytków.

<sup>812</sup> Zgodnie z art. 53 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 60 ust. 1 u.p.z.p.

<sup>813</sup> Zgodnie z art. 39 ust. 3 Prawa budowlanego.

<sup>814</sup> Zgodnie z art. 7 ust. 14 pkt 2 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1538).

<sup>815</sup> Art. 28 u.o.z.

<sup>816</sup> Zgodnie z brzmieniem art. 113 u.o.z.

budowlanego. Ujęcie cmentarza w ewidencjach od 2022 roku stanowi podstawę do przyznawania jego właścicielowi lub zarządcy ulgi podatkowej<sup>817</sup>. Ponadto jednostki samorządu mogą objąć systemem dotacyjnym nie tylko cmentarze wpisane do rejestru zabytków, ale również wpisane do ewidencji gminnych.

Oprócz gminnej ewidencji zabytków przepisy prawa przewidują prowadzenie ewidencji zabytków na poziomie wojewódzkim i krajowym. Podstawowym celem tych ewidencji jest rozpoznanie zasobu zabytkowego i jego udokumentowania poprzez zebranie i opracowanie istotnych informacji o zabytkach, ich historii i cechach, stanie ich zachowania oraz posiadanych wartościach.

Wojewódzka ewidencja zabytków prowadzona jest przez wks w formie kart ewidencyjnych zabytków znajdujących się na terenie województwa. Rodzaje kart ewidencyjnych zabytków nieruchomości i archeologicznych zostały określone w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 roku. Ewidencja prowadzona na poziomie województwa jest przede wszystkim podstawowym źródłem wiedzy o zasobie zabytkowym, gdyż sam fakt ujęcia zabytku w tej ewidencji co do zasady nie wywołuje skutków prawnych. Jednak umieszczenie w ewidencji wojewódzkiej odgrywa kluczową rolę w zakresie ochrony nieruchomości zabytków archeologicznych<sup>818</sup>, z uwagi na to, że prowadzenie badań archeologicznych wymaga pozwolenia wks nie tylko przy zabytkach wpisanych do rejestru, ale i tych znajdujących się w wojewódzkiej ewidencji zabytków.

Gromadzenie i zarządzanie zasobem dokumentacji krajowej ewidencji zabytków w imieniu Generalnego Konserwatora Zabytków stanowi jedno z działań statutowych NID. Krajowa ewidencja zabytków umożliwia tworzenie jednolitej bazy danych o dziedzictwie kulturowym Polski, a także wszechstronne przetwarzanie zgromadzonych informacji oraz tworzenie ogólnopolskich i regionalnych analiz, zestawień i wykazów według dowolnie przyjętych kryteriów. Krajowa ewidencja zabytków nieruchomości oraz

---

<sup>817</sup> Ulga podatkowa umożliwia odliczenie od podstawy opodatkowania 50% kwoty poniesionych wydatków na wpłaty na fundusz remontowy oraz na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane dotyczące zabytku (wpisanego do rejestru zabytków lub znajdującego się w ewidencji zabytków). Ulga jest skierowana do podatników PIT opłacających podatek według skali podatkowej, podatek liniowy lub ryczałt od przychodów ewidencjonowanych; Ministerstwo Finansów, *Ulga na zabytki*, <https://www.gov.pl/attachment/366428d5-8699-4e0d-ac9e-34ad6d394e8c> (dostęp: 10.11.2022).

<sup>818</sup> Zgodnie z danymi dostępnymi na stronach internetowych NID, w ewidencji zabytków znajduje się blisko 500 000 stanowisk archeologicznych przy jedynie niespełna 8 000 stanowisk wpisanych do rejestru zabytków.

ruchomych prowadzona jest w Dziale Ewidencji i Rejestru Zabytków, zaś w Dziale Archeologii ewidencjonowane są zabytki archeologiczne<sup>819</sup>. Ewidencja zabytków nieruchomych i ruchomych na szczeblu krajowym składa się z dwóch zespołów dokumentów: odpisów decyzji o wpisie do rejestru zabytków oraz egzemplarzy dokumentacji ewidencyjnej wykonanych według wzorów dla poszczególnych grup obiektów przechowywanych w osobnych kartotekach. W takich odrębnych kartotekach gromadzone są: karty ewidencyjne architektury i budownictwa, ewidencje zabytkowej zieleni, karty zabytków ruchomych, karty ruchomych zabytków techniki, teczki miast, karty adresowe, a także karty ewidencyjne cmentarzy<sup>820</sup>.

Celem prowadzenia kart ewidencyjnych cmentarzy jest rozpoznanie istniejących zasobów zabytkowych cmentarzy i zebranie o nich istotnych informacji. Jest to zadanie konieczne dla prowadzenia prawidłowej działalności konserwatorskiej oraz stanowi punkt wyjścia do prowadzenia badań naukowych w zakresie zabytkowych cmentarzy. Zadaniem karty ewidencyjnej cmentarza jest dostarczanie podstawowych informacji o wartościach zabytkowych, historycznych i przyrodniczych nekropoli. Informacje te stanowią podstawę dla określenia zakresu i charakteru działań konserwatorskich zarówno dla całości cmentarza, jak też jego części lub poszczególnych elementów oraz wykonania niezbędnej szczegółowej dokumentacji konserwatorskiej.

Chociaż w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 roku nie został określony odrębny wzór karty ewidencyjnej dla zabytkowych cmentarzy, to jednak NID postuluje o dalsze stosowanie zaproponowanego w przeszłości wzoru karty cmentarzy. Stosowanie odrębnego wzoru takich kart dla cmentarzy uzasadnione jest ewidencjami wykonanymi na odrębnych wzorach kart przed wejściem w życie przywołanego powyżej rozporządzenia, jak również trudnościami wynikającymi z braku możliwości wypełnienia specyficznych danych dotyczących cmentarza na karcie ewidencyjnej zabytku nieruchomego<sup>821</sup>.

---

<sup>819</sup> Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 23 stycznia 2014 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zmiany nazwy i zakresu działania Narodowego Instytutu Dziedzictwa (Dz. U. z 2014 r., poz. 1).

<sup>820</sup> NID, *Dokumentacja ewidencyjna zabytków*,

[https://www.nid.pl/pl/Informacje\\_ogolne/Zabytki\\_w\\_Polsce/Ewidencja\\_zabytkow/](https://www.nid.pl/pl/Informacje_ogolne/Zabytki_w_Polsce/Ewidencja_zabytkow/) (dostęp: 12.03.2020).

<sup>821</sup> NID, *Instrukcja opracowywania kart ewidencyjnych cmentarzy*, Warszawa 2011, [https://www.nid.pl/pl/Dla\\_specjalistow/Badania\\_i\\_dokumentacja/zabytki-nieruchome/instrukcje-wytyczne-zalecenia/Instrukcja%20opracowywania%20kart%20ewidencyjnych%20cmentarzy-popraw.doc](https://www.nid.pl/pl/Dla_specjalistow/Badania_i_dokumentacja/zabytki-nieruchome/instrukcje-wytyczne-zalecenia/Instrukcja%20opracowywania%20kart%20ewidencyjnych%20cmentarzy-popraw.doc) (dostęp: 12.03.2020).

Karta ewidencyjna cmentarza składa się z czterech stron, których rubryki przystosowane są do szczegółowego opisu danej nekropolii z uwzględnieniem danych charakterystycznych dla tego typu obiektów. Pierwsza strona karty zawiera 18 rubryk dostarczających podstawowych informacji o cmentarzu, a więc danych dotyczących: miejscowości jego położenia, przynależności administracyjnej, dokładnego adresu cmentarza wraz ze współrzędnymi geograficznymi, wymienienia wszystkich poprzednich nazw miejscowości położenia cmentarza wraz z podaniem dat ewentualnych zmian tych nazw, pełnego brzmienia obecnej nazwy cmentarza oraz ewentualnego pełnego dawnego brzmienia jego nazwy, oznaczenia czy cmentarz został zamknięty i na mocy jakiej podstawy prawnej dokonano zamknięcia, określenia czasu powstania cmentarza (czy jest to cmentarz dawny – założony przed 1945 rokiem, czy nowy – powstały po 1945 roku), wskazania dokładnej daty założenia cmentarza oraz jego charakteru (np. wyznaniowy, wojenny, epidemiczny, przyszpitalny), ogólnej powierzchni cmentarza w hektarach oraz numeru ewidencyjnego działki, jak również wskazania daty wzniesienia najstarszego istniejącego nagrobka i szczegółowego opisu grobów o znaczeniu historycznym lub osób szczególnie zasłużonych wraz z podaniem podstawowych informacji na ich temat. Pierwsza strona karty to także miejsce do wpisania wykazu publikacji zawierających informacje na temat danego cmentarza, opisu istniejącej dokumentacji konserwatorskiej i innych materiałów archiwalnych oraz wskazania miejsca ich przechowywania.

Druga strona karty ewidencyjnej cmentarza przeznaczona jest na zamieszczenie szkicu lub przerysu cmentarza oraz planów orientacyjnego i sytuacyjnego. Wycinek planu orientacyjnego powinien obejmować taką część, w której znajdują się obiekty charakterystyczne lub główne ciągi komunikacyjne. Rolą planu sytuacyjnego jest ukazanie położenia cmentarza w stosunku do otaczającej zabudowy, ulic, dróg, drózek, wód. Dokumentację fotograficzną w postaci zdjęć najwartościowszych nagrobków i ich elementów oraz całości cmentarza wraz z umieszczeniem krótkiej informacji odnośnie przedmiotu tych zdjęć załącza się na trzeciej stronie karty ewidencyjnej cmentarza.

Na ostatniej stronie karty ewidencyjnej cmentarza wskazuje się szczegółowo wszystkie istniejące elementy danej nekropolii, takie jak: rodzaj ogrodzenia, liczbę bram wjazdowych, dane dotyczące kościoła cmentarnego lub kaplicy cmentarnej, charakterystykę kompozycji lub dzieł architektoniczno-rzeźbiarskich wzniesionych

nagrobków, mogiły, a także inne obiekty znajdujące się na terenie danego cmentarza (np. krematoria, kostnice). W tym miejscu wymienia się również obiekty cmentarne wpisane do rejestru zabytków oraz zarejestrowane pomniki przyrody i aleje wraz z podaniem numeru i daty wpisu. Rubryki czwartej strony karty zawierają ponadto szczegółowe informacje o: starodrzewie cmentarza i stanie zdrowotnym drzew oraz ogólnym stanie zachowania zieleni na terenie nekropolii; rozplanowaniu układu nekropolii oraz czytelności tego układu ze zwróceniem uwagi na ewentualne zarośnięcia roślinnością kwater czy mogił; ogólnym stanie zachowania zarówno całego cmentarza, jak i poszczególnych jego elementów charakterystycznych; rodzaju istniejących zagrożeń; wnioskach w zakresie prac porządkowych, remontowych i konserwatorskich oraz w zakresie niezbędnej dokumentacji dotyczącej poszczególnych nagrobków; a także uwagi służb konserwatorskich<sup>822</sup>.

### **4.3. Sposoby sprawowania ochrony nad zabytkowymi cmentarzami**

Szczególnie istotne dla zapewnienia właściwej ochrony zabytkowym cmentarzom jest uwzględnianie ich w krajowych i samorządowych programach opieki nad zabytkami. Dla ochrony substancji zabytkowej cmentarza równie ważny jest obowiązek otrzymania pozwolenia właściwego wkz na planowane prace i roboty przy zabytkowym grobie lub na terenie nekropolii.

Wojewódzcy konserwatorzy uprawnieni są do przeprowadzania kontroli dotyczących przestrzegania i stosowania przepisów odnośnie prac prowadzonych na terenie zabytkowego cmentarza, a także wydawania zaleceń pokontrolnych. Za naruszenia nakazów lub zakazów w tym zakresie u.o.z. przewiduje szereg sankcji. Jako działanie zapobiegające przypadkowemu zniszczeniu zabytkowych cmentarzy rejestrowych, zasadne jest umieszczanie na ich terenie tablic informujących, że dany obiekt jest zabytkiem wpisanym do rejestru i w związku z tym podlega szczególnej ochronie prawnej.

---

<sup>822</sup> Tamże.

### **4.3.1. Ujęcie zabytkowych cmentarzy w programach opieki nad zabytkami**

Omówiona wcześniej ewidencja zabytków stanowi podstawę do sporządzania programów opieki nad zabytkami, które obejmują ochroną cały zasób zabytków na terenie zarówno całego kraju, jak i na terenie działania poszczególnych samorządów. Wśród zasobu zabytków obejmowanych ochroną i opieką w takich programach znajdują się także zabytkowe groby i cmentarze.

Jako podstawę opracowania i uchwalenia krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami należy przede wszystkim wskazać na art. 84-88 u.o.z. Celem tego programu jest stworzenie warunków niezbędnych do realizacji zadań ochronnych wynikających z u.o.z., zaś jego opracowanie ustawodawca powierzył ministrowi właściwemu ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, który w myśl art. 84 tej ustawy inicjuje i sporządza go przy pomocy Generalnego Konserwatora Zabytków.

Zgodnie z brzmieniem art. 85 u.o.z., w przyjmowanym na okresy 4-letnie krajowym programie określa się, w szczególności, cele i kierunki działań oraz zadania w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, warunki i sposób finansowania planowanych działań, a także harmonogram ich realizacji. Na mocy art. 86 ust. 1 u.o.z. Rada Ministrów na wniosek ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego uchwała ten program. Jednocześnie ust. 2 wskazanego artykułu nakłada na tego ministra obowiązek przedstawiania Radzie Ministrów, co 2 lata, sprawozdania z realizacji zadań wynikających z krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

Odnosząc się jeszcze do uchwał Rady Ministrów dodać należy, że na mocy art. 93 ust. 1 Konstytucji RP mają one charakter wewnętrzny, wobec czego mogą wiązać jedynie te podmioty, które są podporządkowane organowi podejmującemu uchwałę, zaś przedmiot tej uchwały nie może wykraczać poza kompetencje adresatów<sup>823</sup>. Uchwały Rady Ministrów nie mogą zatem określać norm prawnych obowiązujących: „1) obywateli [...]; 2) osoby prawne prawa prywatnego i prawa publicznego; 3) jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, a także samorząd zawodowy i inne rodzaje samorządu

---

<sup>823</sup> J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 85.

(art. 17 Konstytucji); 4) organy państwowe<sup>824</sup>, gdyż powyższa materia regulowana jest przepisami ustaw. Należy więc stwierdzić, że adresatem krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami jest cała administracja rządowa, a zwłaszcza do bezpośredniego działania zobowiązany jest minister właściwy ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego wraz z wyspecjalizowanymi podległymi mu jednostkami oraz wojewodowie wraz z podległymi im wcz<sup>825</sup>.

Warto dodać, że krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami to stosunkowo nowy instrument wykonywania zadań publicznych z zakresu prawnej ochrony zabytków. Pierwszym takim dokumentem strategicznym na poziomie centralnym był krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, który obowiązywał w latach 2014-2017<sup>826</sup>, zaś jego głównym celem było: „Wzmocnienie roli dziedzictwa kulturowego i ochrony zabytków w rozwoju potencjału kulturowego i kreatywnego Polaków”. Za główną zaletę Programu na lata 2014-2017 uznać należy jakościową zmianę polegającą na zapoczątkowaniu planowania strategicznego na poziomie centralnym w obszarze ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Jednak pilotażowy charakter programu sprawił, że już na etapie jego redagowania pojawiło się w nim wiele wad, które w konsekwencji uniemożliwiły i utrudniły zgodną z planem realizację zawartych w nim zadań<sup>827</sup>.

Program na lata 2019-2022<sup>828</sup> jest drugim krajowym programem ochrony zabytków. Jego główny cel to: „Stworzenie warunków dla zapewnienia efektywnej ochrony i opieki nad zabytkami”. Realizacja celu głównego ma się odbywać przez wdrożenie trzech celów szczegółowych, podzielonych na następujące kierunki działania: optymalizację systemu ochrony dziedzictwa kulturowego, wsparcie działań w zakresie opieki nad zabytkami oraz budowanie świadomości społecznej wartości dziedzictwa kulturowego. Koordynatorem Programu na lata 2019-2022 jest Dyrektor NID, który

---

<sup>824</sup> K. Działocha, *Komentarz do art. 93 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 14.

<sup>825</sup> K. Zalańska, *Prawna ochrona...*, s. 180.

<sup>826</sup> Uchwała nr 125/204 Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2014 r. (M.P. z 2014 r., poz. 733).

<sup>827</sup> Wśród wad m.in. należy wymienić: nadmiernie rozbudowana i szczegółowa warstwa opisowa, niezapewniająca przejrzystości, precyzji i elastyczności w późniejszej realizacji; brak czytelnego powiązania niektórych konkretnych zadań, składających się na poszczególne kierunki działania, z przyjętymi wskaźnikami realizacji; rozproszenie i nadmierna komplikacja struktury zarządzania i monitoringu realizacji zadań; brak koordynatora Programu.

<sup>828</sup> Uchwała nr 82 Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2019 r. w sprawie „Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019-2022” (M.P. z 2019 r., poz. 808).

kieruje zespołem zarządzającym, liczącym co najmniej dwie osoby. Rolę doradczą, wspomagającą zarządzanie i koordynację Programu, pełni Rada Ochrony Zabytków, zaś podmiotami odpowiedzialnymi za realizację Programu są: NID, wojewódzcy konserwatorzy wraz z obsługującymi ich urzędami, dyrektorzy urzędów morskich wraz z obsługującymi ich urzędami, Narodowe Muzeum Morskie w Gdańsku, a także inne podmioty angażowane w miarę potrzeby do wykonania konkretnych zadań niezbędnych do realizacji Programu.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 1 u.o.z., krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami powinien być uwzględniany w koncepcjach, strategiach, analizach, planach i studiach, w tym w szczególności przy sporządzeniu i aktualizacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego powiatu, strategii rozwoju gmin, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz mpzp.

Artykuł 87 u.o.z. nakłada na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek sporządzenia wojewódzkiego, powiatowego i gminnego programu opieki nad zabytkami. Takie programy, ze względu na ich strategiczny charakter, są elementem polityki samorządowej w części dotyczącej zabytków znajdujących się na terenie województwa, powiatu i gminy. Odnoszą się zarówno do zasobów własnych, jak i tych, które stanowią własność innych podmiotów. Programy te opracowywane są na 4 lata, zaś z ich realizacji zarząd województwa, powiatu oraz organ wykonawczy gminy co 2 lata sporządza sprawozdanie, które przedstawia odpowiednio sejmikowi województwa, radzie powiatu oraz radzie gminy. W kolejno sporządzanych programach konieczne jest uwzględnianie aktualnych uwarunkowań prawnych i administracyjnych, a także zmieniających się warunków społecznych, gospodarczych i kulturowych, nowych kryteriów oceny i aktualnego stanu zachowania zasobu oraz prowadzonych okresowo ocen efektów wdrażania obowiązującego programu<sup>829</sup>.

Samorządowe programy opieki nad zabytkami służą przede wszystkim: włączeniu problemów ochrony zabytków do systemu zadań strategicznych, wynikających z koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju; wyeksponowaniu poszczególnych

---

<sup>829</sup> *Gminny program opieki nad zabytkami. Poradnik metodyczny*, „Kurier Konserwatorski” 2009, nr 3, s. 15.



zabytków; zahamowaniu procesów degradacji zabytków i doprowadzeniu do poprawy stanu ich zachowania; uwzględnieniu uwarunkowań ochrony zabytków łącznie z uwarunkowaniami ochrony przyrody i równowagi ekologicznej; a także wspieraniu inicjatyw sprzyjających wzrostowi środków finansowych na opiekę nad zabytkami<sup>830</sup>. Programy mogą być także wykorzystywane przez inne jednostki samorządu terytorialnego, badaczy i naukowców, właścicieli i posiadaczy obiektów zabytkowych, jak również wszystkie osoby zainteresowane kulturą i dziedzictwem narodowym<sup>831</sup>.

Powiatowe i gminne programy opieki mają różne formy, przy czym rozbieżności dotyczą treści i sposobu sporządzenia dokumentu. Słusznie więc zauważa Jan Jeżewski, że przepisy u.o.z. w sposób niewystarczający określają treść i procedurę przygotowania programów opieki jednostek samorządu terytorialnego. Ten sam Autor wysuwa wniosek *de lege ferenda*, aby ustawodawca wyraźnie określił wytyczne co do treści tych dokumentów w celu zapewnienia spójności polityki jednostek samorządu terytorialnego z polityką państwa<sup>832</sup>.

Gminne programy opieki nad zabytkami to obowiązkowe dla gmin opracowania przedplanistyczne, wykonywane niezależnie od opracowań planistycznych i w dowolnym momencie. Niezwykle ważne jest jednak, aby cele i zadania wymienione w programach były spójne z innymi opracowaniami strategicznymi i planistycznymi obowiązującymi na terenie gminy, w konsekwencji czego konieczne jest dokonanie analizy tych opracowań już na wstępnym etapie przygotowania programu. W przypadku gdy gminny program opieki nad zabytkami opracowany jest przed przygotowaniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy, to w studium należy zawrzeć zapisy z programu.

Programy sporządzane na szczeblu gminnym mają największe znaczenie w faktycznym sprawowaniu opieki nad zabytkami. Jednocześnie to właśnie one

---

<sup>830</sup> *Programy opieki nad zabytkami*, <http://ewidencjazabytkow.pl/program-opieki-nad-zabytkami.html> (16.07.2021).

<sup>831</sup> *Gminny program opieki nad zabytkami...*, s. 14.

<sup>832</sup> Por. J. Jeżewski, *Z problemów rozgraniczenia i administracji*, [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga Jubileuszowa Prof. Jana Jendryski*, Wrocław 1999, s. 128. Podobny pogląd prezentuje K. Zalasińska, wskazując jako przykład konkretne programy; zob. K. Zalasińska, *Prawna ochrona...*, s. 194.

w praktyce często nie są w ogóle sporządzane lub opracowywane bez późniejszego właściwego zaangażowania w ich realizację<sup>833</sup>.

Głównym odbiorcą tych programów jest społeczność lokalna, która bezpośrednio powinna odczuć efekty ich wdrażania. Wobec tego wskazane jest, aby w proces tworzenia programów angażować społeczność gminy, gdyż sprawny i skuteczny system ochrony i opieki nad zabytkami powinien odbywać się przy udziale zarówno samorządów, jak też właścicieli i użytkowników zabytków oraz mieszkańców i wspólnot lokalnych.

Opracowanie i uchwalenie gminnego programu opieki nad zabytkami nie może być traktowane jedynie jako realizacja przez gminę zadania ustawowego, co uzasadnione jest kilkoma powodami. Przede wszystkim programy mają służyć rozwojowi gminy poprzez dążenie do poprawy stanu zachowania zabytków, ekspozycji walorów krajobrazu kulturowego, wykorzystania zabytków na potrzeby społeczne, gospodarcze i edukacyjne. Określenie w programie warunków współpracy z właścicielami zabytków może eliminować możliwe sytuacje konfliktowe, a także sprawić, że programy te będą pełnić ważną rolę społeczną oraz w istotny sposób przyczyniać się do rozwoju gminy. Opracowane i wdrażane programy powinny również pomóc w aktywnym zarządzaniu zasobem stanowiącym dziedzictwo kulturowe gminy, przyczyniać się do zwiększenia atrakcyjności turystycznej regionów, budzić w lokalnej społeczności świadomość wspólnoty kulturowej.

Narodowy Instytut Dziedzictwa opracował poradnik metodyczny dotyczący tworzenia takich programów<sup>834</sup>. Może on służyć jako wzór do samodzielnego opracowywania programów przez gminę lub jako podstawa sporządzenia specyfikacji opisu przedmiotu zamówienia przy zleceniu wykonania programu ekspertom zewnętrznym. W poradniku zawarto opis metody opracowania programu, instrukcję jego wykonania oraz dobre przykłady dotychczas opracowanych programów jako inspiracja dla gmin przystępujących do tworzenia własnych.

Zgodnie z wytycznymi NID, prace przy opracowaniu gminnego programu opieki nad zabytkami powinny być rozłożone na trzy etapy. W pierwszej fazie konieczne jest

---

<sup>833</sup> Zob. np. NIK, *Informacja o wynikach kontroli „Opieka nad cmentarzami wojennymi w Polsce południowo-wschodniej”*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21173,vp,23805.pdf> (dostęp: 21.07.2021).

<sup>834</sup> NID, *Gminny program opieki nad zabytkami. Poradnik metodyczny*; <https://www.nid.pl/upload/iblock/5b9/5b969b15ceca07b4ed33ae2020cde48e.pdf> (dostęp: 11.10.2021).

zebranie i analiza istniejących materiałów o charakterze strategicznym i planistycznych opracowanych na poziomie województwa, powiatu i gminy, gdyż powiązanie gminnego programu opieki nad zabytkami z istniejącymi materiałami może ułatwić dostęp do finansowania ochrony zabytków oraz może okazać się istotne ze względów kształtowania współpracy z podmiotami zewnętrznymi. Ponadto przed przystąpieniem do sporządzania programu powinna zostać przygotowana gminna ewidencja zabytków. Druga faza obejmuje analizę stanu dziedzictwa kulturowego gminy, która powinna zostać przeprowadzona na podstawie zebranych informacji w trakcie pierwszej fazy. Na tym etapie konieczne jest również określenie potencjalnych szans i zagrożeń dla zachowania i ochrony tego dziedzictwa kulturowego w aspekcie rozwoju społeczno-gospodarczego gminy. Ta faza jest niezwykle istotna z uwagi na to, że stanowi podstawę do określenia celów gminnego programu opieki nad zabytkami. W ostatniej fazie opracowania programu konieczne jest określenie priorytetów, kierunków działań i zadań wraz z instrumentarium, w tym finansowania oraz kryteriami oceny realizacji gminnego programu opieki nad zabytkami.

Zadania określone w gminnym programie opieki nad zabytkami powinny być wykonywane za pomocą szeregu instrumentów, przede wszystkim instrumentów: prawnych (wynikających z przepisów ustawowych), finansowych (m.in. finansowanie prac przy zabytkach), koordynacji (m.in. poprzez realizację projektów i programów dotyczących ochrony dziedzictwa kulturowego zapisanych w strategiach i planach rozwoju lokalnego), społecznych (poprzez prowadzenie działań edukacyjnych i promocyjnych związanych z ochroną zabytków) oraz kontrolnych (m.in. aktualizację gminnej ewidencji zabytków oraz monitoring stanu zachowania dziedzictwa kulturowego)<sup>835</sup>.

Poprawnie sporządzony i rzetelnie wdrażany przez gminę program opieki nad zabytkami jest nieocenionym narzędziem w aktywnym zarządzaniu zasobem dziedzictwa kulturowego znajdującego się na jej terenie, w tym także zabytkowymi grobami i nekropoliami. Z tego powodu opracowanie i uchwalenie programu nie może być traktowane przez gminę wyłącznie jako konieczne do realizacji zadanie ustawowe. Program powinien wzmacniać wspólną dbałość lokalnej społeczności o zachowanie

---

<sup>835</sup> Tamże.

wartości kulturowych, co zaś z kolei wpływa na poczucie tożsamości mieszkańców gminy oraz wspiera utożsamianie się jednostki z tak zwaną małą ojczyzną.

Wyniki pokontrolne NIK ukazują, że tylko część gmin sporządziła program opieki nad zabytkami<sup>836</sup>. Gminy, które posiadają taki program, w większości wskazują w nim jako jeden z kierunków planowanych działań na przygotowanie programu ochrony zabytkowych cmentarzy, ze szczególnym uwzględnieniem cmentarzy wojskowych z okresu pierwszej wojny światowej oraz kirkutów jako ważnych elementów dziedzictwa kulturowego. Przykładowo w programie gminy Jodłowa ustanowiono konserwatorską strefę ochrony zachowanych elementów zabytkowych dla terenu cmentarza parafialnego z murowaną kaplicą pw. św. Mikołaja i kwaterą wojskową z czasu I wojny światowej w Jodłowej wraz z zastrzeżeniem, że na terenie tym należy zapobiegać likwidacji starych, zabytkowych nagrobków celem pozyskania miejsca pod nowe pochówki. Wskazano również, że oznaczenia, uczytelnienia i uporządkowania wymaga kwatera wojskowa oraz zaleca się rekonstrukcję jej pierwotnego wyglądu zgodnie z istniejącą ikonografią, załączoną do opracowania<sup>837</sup>. Wśród kierunków planowanych działań gmina Biecz zawarła w programie m.in. remont dziewięciu cmentarzy wojskowych z okresu I wojny światowej<sup>838</sup>. Program Opieki nad Zabytkami Gminy Przemyśl na lata 2020-2023 przewiduje wyznaczenie konserwatorskiej strefy ochrony, wspieranie lub prowadzenie prac porządkowych na terenach zabytkowych cmentarzy znajdujących się na terenie gminnym, a także ustawienie przy wszystkich zabytkowych cmentarzach tablic informacyjnych zawierających historię i opis tych obiektów<sup>839</sup>.

Praktyka pokazuje, że nawet ustawowy wymóg sporządzenia gminnej ewidencji zabytków i programu opieki nad zabytkami w niektórych gminach nadal nie jest stosowany. Przykładowo, jak wykazała przeprowadzona w 2017 roku kontrola NIK, gmina Fredropol, pomimo obowiązku określonego w art. 22 ust. 4 u.o.z., nie prowadziła

---

<sup>836</sup> Zob. np. NIK, *Informacja o wynikach kontroli „Opieka nad cmentarzami wojennymi w Polsce południowo-wschodniej”*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21173,vp,23805.pdf> (dostęp: 21.07.2021).

<sup>837</sup> Uchwała nr XXV/69/20 Rady Gminy Jodłowa z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami Gminy Jodłowa na lata 2019-2022”, załącznik (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2020 r., poz. 4751).

<sup>838</sup> Uchwała nr XXXIV/256/2021 Rady Miejskiej w Bieczu z dnia 29 stycznia 2021 roku w sprawie przyjęcia „Programu Opieki Nad Zabytkami Gminy Biecz na lata 2021-2024:”, załącznik (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2021 r., poz. 865).

<sup>839</sup> Uchwała nr XXXIV/260/2021 Rady Gminy Przemyśl z dnia 18 czerwca 2021 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami Gminy Przemyśl na lata 2021-2024” (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego, poz. 2439).

gminnej ewidencji zabytków, a w konsekwencji czego nie uchwaliła wymaganego art. 87 ust. 1 tej ustawy gminnego programu opieki nad zabytkami<sup>840</sup>. Wójt gminy Fredropol nie podał w czasie kontroli NIK przyczyn braku założenia gminnej ewidencji zabytków w ustawowym terminie trzech lat od dnia wejścia w życie u.o.z., chociaż termin ten upłynął 17 listopada 2006 roku. Biorąc pod uwagę, że na terenie gminy Fredropol znajduje się aż 149 zabytków drewnianych i 16 drewniano-murowanych (w tym m.in. budynków sakralnych i unikalnego w skali kraju młyna wodnego), taka sytuacja w wymowny sposób pokazuje, że nawet najdoskonalsze regulacje prawne w zakresie ochrony zabytków nie spełnią swojej ochronnej funkcji, jeśli nie będą rzeczywiście wdrażane i stosowane ze zrozumieniem dla ich znaczenia w zakresie ochrony lokalnego dziedzictwa kulturowego. Gmina Fredropol nie była jednak wyjątkiem, gdyż takich gmin jest znacznie więcej w całej Polsce i większość z nich jako jeden z głównych powodów niesporządzenia ewidencji zabytków czy programu opieki nad zabytkami wskazuje na brak środków finansowych<sup>841</sup>.

#### **4.3.2. Wydawanie pozwoleń na podejmowanie działań przy zabytkowym grobie i na terenie zabytkowego cmentarza oraz kontrola konserwatorska**

Zgodnie z treścią art. 36 ust. 1 pkt 11 u.o.z., podejmowanie przy grobie lub na terenie nekropolii działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia ich substancji lub zmiany wyglądu, wymaga uzyskania stosownego pozwolenia właściwego wcz. Oprócz wydawania pozwoleń na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy cmentarzach wpisanych do rejestru zabytków, wcz wydaje również pozwolenia na usunięcie i pielęgnację zieleni na cmentarzach rejestrowych, opinie konserwatorskie na wykonanie prac pielęgnacyjnych drzew oraz opinie konserwatorskie na prace konserwatorskie i roboty budowlane na terenie cmentarzy wojennych znajdujących się w wojewódzkiej ewidencji.

---

<sup>840</sup> NIK, Delegatura w Rzeszowie, *Wystąpienie pokontrolne*, nr P/17/076, LRZ.410.006.06.2017; [https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lrz~p\\_17\\_076\\_201712050850291512463829~id5~01,typ,kj.pdf](https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lrz~p_17_076_201712050850291512463829~id5~01,typ,kj.pdf) (dostęp: 11.10.2021).

<sup>841</sup> Tamże.

Pozwolenia konserwatorskie wydawane są na wniosek osoby fizycznej lub jednostki organizacyjnej posiadającej tytuł prawny do korzystania z zabytku wpisanego do rejestru, wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu albo ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego – a więc w przypadku nekropolii zwykle na wniosek zarządcy cmentarza. Natomiast w sytuacji prowadzenia badań konserwatorskich czy archeologicznych przy zabytku wpisanym do rejestru, pozwolenia te wydawane są również na wniosek osób fizycznych lub jednostek organizacyjnych zamierzających prowadzić takie badania. Tryb wydawania pozwoleń konserwatorskich określony został w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 2018 roku<sup>842</sup>.

W celu uzyskania pozwolenia na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane na terenie zabytkowego cmentarza, osoba zainteresowana zobowiązana jest złożyć wniosek do właściwego wcz, wskazując jednocześnie: położenie grobu według ewidencji cmentarnej (dokładne określenie kwatery, rzędu, numer grobu, cmentarza; ewentualnie można podać dane osób pochowanych, co ułatwi identyfikację grobu); zakres planowanych prac; termin przeprowadzenia planowanych prac; a także dołączając wydane przez zarządcę cmentarza (działającego w imieniu właściciela lub posiadacza nieruchomości) potwierdzenie odnośnie położenia grobu oraz wyrażenie przez niego zgody na przeprowadzenie wnioskowanych prac. Ponadto składający taki wniosek zobowiązany jest załączyć dwa egzemplarze programu podejmowania innych działań, a także informacje niezbędne do oceny wpływu innych działań na zabytek, zawierające: dokumentację fotograficzną obecnego stanu grobu (miejsca pochówku); dokumentację opisową, czyli dokładne określenie planowanych do przeprowadzenia działań wraz ze wskazaniem przewidzianych do zastosowania materiałów, ich kolorystyki i sposobu wykończenia, a także planowanych do zastosowania metod, technik, sposobów prowadzenia prac; dokumentację rysunkową, zawierającą plan sytuacyjny grobu (z naniesionymi wymiarami i odległościami od innych elementów architektury cmentarnej) oraz projekt planowanego grobu, ukazujący zamierzony efekt końcowy

---

<sup>842</sup> Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 2018 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (Dz. U. z 2018 r., poz. 1609).

z uwzględnieniem wymiarów oraz materiału i koloru, z jakiego będą wykonywane ewentualne nowe elementy grobu<sup>843</sup>.

Wnioskodawca musi również załączyć oświadczenie o posiadaniu przez niego tytułu prawnego do korzystania z zabytku, które uprawnia go do występowania z takim wnioskiem lub dokument potwierdzający prawo do dysponowania zabytkowym grobem. W przypadku gdy grób posiada więcej niż jednego dysponenta, konieczne jest złożenie oświadczenia o prawie do dysponowania zabytkowym grobem przez wszystkich dysponentów i wyrażenie przez każdego z nich zgody na wykonanie wymienionych prac w określonym zakresie. Przepisy przewidują także możliwość złożenia wniosku przez pełnomocnika strony. Na mocy ustawy z dnia 16 listopada 2006 roku o opłacie skarbowej<sup>844</sup> oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 roku w sprawie zapłaty opłaty skarbowej<sup>845</sup>, za wydanie pozwolenia konserwatorskiego należy uiścić opłatę skarbową w wysokości 82 zł, zaś potwierdzenie zapłaty dołączyć do wniosku o pozwolenie na podjęcie prac przy zabytkowym grobie. Zaznaczyć należy, że planowane prace przy pomnikach nagrobnych wpisanych do rejestru zabytków wymagają złożenia wniosku o wydanie pozwolenia na prowadzenie prac konserwatorskich lub restauratorskich albo badań konserwatorskich przy zabytku ruchomym wpisanym do rejestru zabytków.

W odniesieniu do grobów i cmentarzy wojennych problematyka pozwoleń na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich oraz robót budowlanych jest o wiele bardziej skomplikowana. Przede wszystkim rozpoczęcie takich prac musi być poprzedzone uzyskaniem nie tylko pozwolenia konserwatorskiego, ale też – zgodnie z przepisami u.g.c.w. – stosownego zezwolenia właściwego miejscowo wojewody.

Oprócz prowadzenia prac poszukiwawczych przez IPN<sup>846</sup>, groby wojenne bywają odnajdywane także przez inne podmioty w wyniku prowadzenia przez nie badań archeologicznych oraz poszukiwań. Badania archeologiczne zostały zdefiniowane w art.

---

<sup>843</sup> WUOZ w Przemyślu, *Pozwolenia na podejmowanie działań przy grobie lub na terenie zabytkowego cmentarza*, <https://wuooprzemysl.pl/do-pobrania/pozwolenia-na-podejmowanie-dzialan-przy-grobie-lub-na-terenie-zabytkowego-cmentarza> (dostęp: 3.09.2021).

<sup>844</sup> T.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2142.

<sup>845</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 187, poz. 1330.

<sup>846</sup> Zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 5 oraz art. 53b ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, poszukiwanie i rozpoznawanie miejsc spoczynku ofiar zbrodni wojennych i zbrodni komunistycznych powierzono IPN.

3 ust. 11 u.o.z. jako działania mające na celu odkrycie, rozpoznanie, udokumentowanie i zabezpieczenie zabytku archeologicznego. Natomiast zgodnie z brzmieniem art. 36 ust. 1 pkt 12 u.o.z., poszukiwanie ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych, w tym zabytków archeologicznych, przy użyciu wszelkiego rodzaju urządzeń elektronicznych i technicznych oraz sprzętu do nurkowania wymaga pozwolenia właściwego wcz.

Celem poszukiwań prowadzonych na podstawie pozwolenia konserwatorskiego, wydane w trybie art. 36 ust. 1 pkt 12 u.o.z., nie może być wydobywanie szczątków ludzkich, stanowiące w swej istocie ekshumację. Jak wskazuje art. 210 k.p.k.<sup>847</sup>, ekshumacja oznacza wyjęcie zwłok z grobu. Z kolei zgodnie z art. 4 u.g.c.w. ekshumacja grobu wojennego może być przeprowadzona jedynie na zarządzenie Prezesa IPN lub za jego zgodą, wyrażoną wskutek umotywowanej prośby rodziny lub otoczenia osoby pochowanej w grobie wojennym bądź prośby instytucji społecznej. Prawo do przeprowadzenia ekshumacji odnalezionych grobów wojennych posiada wyłącznie IPN.

W tym miejscu warto przywołać punkt 4 wytycznych Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 17 grudnia 2018 roku, dotyczących badań archeologicznych prowadzonych w związku z inwestycjami drogowymi przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad<sup>848</sup>, gdzie napisano, że: „należy wydawać pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych w stosunku do zabytków z okresu nowożytnego i współczesnego, które spełniają definicję zabytku archeologicznego umieszczoną w art. 3 pkt 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami” i jako przykłady podano: „nieużytkowane cmentarze (cmentarzyska), często niewidoczne w terenie, pojedyncze mogiły [...]”. W tym punkcie podkreślono również, że: „na etapie badań wyprzedzających inwestycję nie zawsze kwalifikowane są one jako zabytki archeologiczne. Praktyka taka sprawia, że stanowiska te są niszczone lub traktowane w niewłaściwy sposób. Przykładem mogą być historyczne cmentarze, które zamiast przebadania w ramach badań archeologicznych podlegają standardowej ekshumacji, wykonywanej przez zakłady pogrzebowe. Stanowi to ogromne zagrożenie dla tych zabytków – z przeprowadzonych prac nie powstaje żadna dokumentacja naukowa, a los przedmiotów odkrywanych przy szczątkach pozostaje nieznan”. Wart przytoczenia jest także punkt 7 wytycznych, w którym dokonano rozróżnienia na

---

<sup>847</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1375).

<sup>848</sup> Pismo DOZ-KiNK. 6521.32.2018.AO,

<https://nid.pl/upload/iblock/aa0/aa01db277e77aba9a6c07a2df6e0a43f.pdf> (dostęp: 8.09.2021).



cmentarze i groby wojenne znajdujące się w ewidencji prowadzonej przez wojewodę oraz na cmentarze nieuwzględnione w tej ewidencji. W przypadku grobów wojennych wpisanych do ewidencji wcz ma obowiązek powiadomić GDDKiA o konieczności wystąpienia przez nią do Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej z wnioskiem o ekshumację pochowanych tam osób i przeniesienie szczątków na odpowiedni cmentarz. Zaś w przypadku, gdy grób lub cmentarz wojenny nie jest uwzględniony w wojewódzkiej ewidencji zabytków, lecz o jego lokalizacji wie konserwator, uznano, że nie ma potrzeby angażowania IPN oraz organizowania ekshumacji, przy czym takie groby i cmentarze należy uznać za zabytki archeologiczne i przeprowadzić ich ratownicze badania archeologiczne.

Podobną procedurę postępowania zalecono stosować do nieznanymi wcześniej cmentarzy i grobów wojennych, jeśli zostaną przypadkowo odkryte podczas prac ziemnych i robót budowlanych<sup>849</sup>. Zgodnie z przywołanymi powyżej wytycznymi, szczątki ludzkie wydobyte w trakcie prowadzenia takich badań archeologicznych powinny docelowo spocząć na cmentarzu wojennym. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na praktykę IPN w odniesieniu do wydawania pozwoleń na ekshumację szczątków z cmentarzy i grobów wojennych. Mianowicie IPN o ekshumacji informuje wcz wyłącznie w sytuacji, gdy dotyczy ona grobu lub cmentarza wpisanego do rejestru zabytków lub stanowiska archeologicznego ujętego w wojewódzkiej ewidencji zabytków. Tylko w tych dwóch przypadkach IPN prowadzi ekshumacje pod nadzorem archeologicznym, który oczywiście wymaga pozwolenia wcz, wydanego niezależnie od pozwolenia IPN na ekshumację.

Warto również porównać przywołane wytyczne z 2018 roku do wytycznych z dnia 3 grudnia 2019 roku w sprawie działalności na terenie RP amerykańskiej agencji rządowej Defense POW/MIA Accounting Agency<sup>850</sup>. Analizując ich treść można zauważyć wyraźny brak konsekwencji przyjętego stanowiska. Otóż w wytycznych z 2019 roku podano, że poszukiwania szczątków żołnierzy amerykańskich poległych podczas konfliktów zbrojnych oraz ewentualne prace ekshumacyjne powinny być traktowane jako badania archeologiczne i prowadzone po uzyskaniu stosownej zgody

---

<sup>849</sup> M. Florek, *Ekshumacje czy badania archeologiczne?*, „Raport” 2020, nr 15, s. 371.

<sup>850</sup> *Wytyczne w zakresie postępowania wojewódzkich konserwatorów zabytków w związku z działalnością na terenie naszego kraju amerykańskiej agencji rządowej Defense POW/MIA Accounting Agency*, pismo Generalnego Konserwatora Zabytków z dnia 3 grudnia 2019 r., DOZ-KiNK.070.27.2019.WJ, „Kurier Konserwatorski” 2020, nr 19, s. 79.

wkz. W tych samych wytycznych wskazano ponadto, że: „problematyka *stricto* konserwatorska zająłaby się tu (lub może zająłaby) z procedurą ekshumacji grobu wojennego, zgodnie z jego szeroko zakrojoną definicją uregulowaną w art. 1 ustawy z dnia 28 marca 1933 roku o grobach i cmentarzach wojennych [...] Tak więc, obok decyzji administracyjnej wydawanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, w tego typu pracach wymagana być może również zgoda Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej na ekshumację grobu wojennego w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych”. Jak można zauważyć, w przytoczonym fragmencie wytycznych z 2019 roku użyto zwrotu, że zgoda IPN na ekshumację może być wymagana, zaś w wytycznych z 2018 roku wskazano o konieczności angażowania IPN w ekshumację w przypadku, gdy dany grób lub cmentarz wojenny znajduje się w ewidencji zabytków.

Wśród zaleceń Generalnego Konserwatora Zabytków wydanych w 2017 roku wskazano, że: „w razie natrafienia na szczątki osób, których poszukiwaniem i ekshumacją zajmuje się w ramach swojej działalności IPN [...] osoby prowadzące badania czy poszukiwania powinny natychmiast przerwać prace i niezwłocznie powiadomić o tym fakcie wojewódzkiego konserwatora zabytków”<sup>851</sup>. Decyzji wkz pozostawiono uznanie, czy w danym przypadku należy powiadomić IPN. W zaleceniach zauważono również, że nielegalne lub niewłaściwie przeprowadzone ekshumacje stanowią ogromne niebezpieczeństwo dla godności osób pochowanych, losów znajdujących się w grobach zabytków, a także możliwości zabezpieczenia ewentualnych śladów zbrodni, które w trakcie nieprofesjonalnego wyjęcia z grobu mogłyby zostać bezpowrotnie zatarte<sup>852</sup>.

Daleko idące konsekwencje pociąga za sobą uznanie nowożytnych cmentarzy, mogił i miejsc pochówków wojennych za nieruchome zabytki archeologiczne. Chociaż słusznym jest podejmowanie działań mających na celu dokumentowanie, wydobywanie i zabezpieczenie szczątków ludzkich oraz towarzyszących im przedmiotów, a więc prowadzenie badań archeologicznych w rozumieniu przepisów u.o.z., to jednak działania

---

<sup>851</sup> *Podjęcie działań polegających na poszukiwaniu i rozpoznawaniu miejsc spoczynku ofiar zbrodni wojennych i zbrodni komunistycznych oraz przeprowadzaniu ekshumacji grobów wojennych* (pismo Generalnego Konserwatora Zabytków z dnia 11 kwietnia 2017 r., DOZ.6811.1.2017.AO), „Kurier Konserwatorski” 2020, nr 19, s. 10. Dodać należy, że powyższe zalecenia Generalnego Konserwatora Zabytków wydane zostały przed dniem wejścia w życie przepisu art. 90 ust. 3 u.o.z.

<sup>852</sup> Tamże, s. 11.

te mogą stać w sprzeczności z innymi przepisami prawa oraz ich interpretacją. Zgodzić się należy z Markiem Florkiem, że w myśl art. 19 u.c.ch.z. przepisy dotyczące ekshumacji i przewożenia zwłok nie odnoszą się do archeologicznych prac wykopaliskowych grobów i cmentarzyk położonych poza terenem cmentarzy komunalnych i wyznaniowych, a także – na mocy art. 10 u.g.c.w. – do cmentarzy wojennych. Zgodnie z brzmieniem tych przepisów, bez ograniczeń można podejmować badania archeologiczne w odniesieniu do przypadkowych odkryć szczątków ludzkich w miejscach, gdzie dotąd nie było zewidencjonowanych i znanych grobów bądź cmentarzy wojennych<sup>853</sup>.

Pozwolenia wcz wymagają również wszelkie prace związane z pielęgnacją zieleni na terenie zabytkowego cmentarza. Na mocy ustawy z dnia 24 listopada 2017 roku o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o ochronie przyrody, na terenach zabytkowych przywrócono bowiem właściwość wcz w sytuacji, gdy zieleń rośnie na terenie nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków. Przywrócono również możliwość naliczania opłat za usuwanie zieleni, nakładania obowiązku nasadzeń kompensacyjnych oraz nakładania administracyjnej kary pieniężnej<sup>854</sup>, wymierzanej przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starostę lub marszałka województwa za nielegalną wycinkę. Przywołana nowelizacja ustawy rozszerzyła także brzmienie art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.z., który od 18 stycznia 2018 roku stanowi, że wydaje się na jego podstawie pozwolenie konserwatora na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, w tym prac polegających na usunięciu drzewa lub krzewu z nieruchomości lub jej części będącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni.

W przypadku gdy bez wymaganego pozwolenia wcz lub w sposób odbiegający od zakresu i warunków określonych w pozwoleniu wykonano przy cmentarzu wpisanym do rejestru określone prace, roboty i inne działania wymagające pozwolenia, wcz wydaje jedną z dwóch możliwych decyzji: albo jest to decyzja nakazująca przywrócenie cmentarza lub grobu do stanu poprzedniego lub uporządkowania jego terenu wraz z określeniem terminu wykonania tych czynności, albo decyzja zobowiązująca do doprowadzenia cmentarza do jak najlepszego stanu we wskazany sposób i w określonym

---

<sup>853</sup> M. Florek, *Ekshumacje...*, s. 372.

<sup>854</sup> Zgodnie z art. 88 i 89 ustawy o ochronie przyrody.

terminie. Wybór rozstrzygnięcia jest uzależniony od tego, czy działania podjęte przy cmentarzu wpisanym do rejestru i bez wymaganego pozwolenia wcz doprowadziły do stanu, który w ogóle nie może być tolerowany biorąc pod uwagę ich zakres i charakter, czy też przyczyniły się do stanu, który można odpowiednio dostosować do wymagań ochrony konserwatorskiej, co wymagałoby podjęcia dodatkowych działań, robót lub czynności wskazanych przez wcz.

Prowadzenie prac, robót, badań i innych działań wymagających pozwolenia konserwatorskiego przy cmentarzu wpisanym do rejestru bez pozwolenia wcz lub w sposób odbiegający od zakresu i warunków określonych w pozwoleniu może również stanowić podstawę do wydania przez wcz decyzji o wstrzymaniu wykonywania tych działań. Decyzja ta jednak wygasa po upływie dwóch miesięcy od dnia jej doręczenia, jeśli w tym czasie wcz nie wyda jednej z następujących decyzji: nakazującej przywrócić zabytku do poprzedniego stanu lub uporządkowanie terenu, z określeniem terminu wykonania tych czynności; nakładającej obowiązek uzyskania pozwolenia wcz na prowadzenie wstrzymanych badań, prac, robót lub innych działań przy cmentarzu; nakładającej obowiązek podjęcia określonych czynności w celu doprowadzenia wykonywanych badań, prac, robót lub innych działań przy cmentarzu do zgodności z zakresem i warunkami określonymi w pozwoleniu; zakazującej prowadzenia wstrzymanych działań<sup>855</sup>. Jak można więc zauważyć, w tym przypadku ustawodawca przewidział aż cztery alternatywne uprawnienia wcz, zaś wybór jednego z nich uzależniony jest od okoliczności danej sprawy, aby jak najskuteczniej zapobiec zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości konkretnego zabytku.

Podkreślenia wymaga, że zgodnie z brzmieniem art. 46 ust. 1 u.o.z. wojewódzki konserwator może wydać decyzję o wstrzymaniu prac także w stosunku do cmentarza niewpisanego do rejestru zabytków, jeżeli spełnia on warunki uzasadniające dokonanie wpisu do rejestru. W takiej sytuacji najpóźniej w ciągu czternastu dni od doręczenia decyzji o wstrzymaniu prowadzonych prac lub robót, wcz powinien wszcząć postępowanie w sprawie wpisu cmentarza do rejestru.

Za podejmowanie prac przy zabytkowym cmentarzu bez pozwolenia konserwatorskiego lub naruszenie jego warunków, w sytuacji orzekania w sprawie

---

<sup>855</sup> Zgodnie z brzmieniem art. 44 ust. 1 u.o.z.

działań, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt. 1-5 u.o.z., możliwe jest nałożenie administracyjnej kary pieniężnej w wysokości od 500 do 500 000 zł. Tej samej karze podlega ten, kto podejmuje działania, o których mowa we wspomnianym przepisie, ale niezgodnie z zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu wcz. Za uniemożliwienie lub utrudnianie organowi ochrony zabytków dostępu do zabytkowego cmentarza lub niepoinformowanie wcz o uszkodzeniu czy zagrożeniu dla nekropolii, u.o.z. przewiduje karę pieniężną w wysokości od 500 do 2 000 zł. Karę pieniężną nakłada w drodze decyzji organ ochrony zabytków, który wydał pozwolenie bądź był właściwy do jego wydania<sup>856</sup>. Do kar pieniężnych stosuje się przepisy działu czwartego k.p.a., a wpływy z tych kar przekazywane są na rachunek Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków<sup>857</sup>.

W 2003 roku ustawodawca wprowadził nowe rozwiązanie w systemie ochrony zabytków, jakim jest nadzór konserwatorski<sup>858</sup>. Istotą takiego nadzoru jest kontrola zgodności postępowania z przepisami prawa w zakresie ochrony zabytków oraz możliwość działania równoległe z inspekcją budowlaną, w celu przestrzegania i stosowania przepisów odnoszących się do ochrony i opieki nad zabytkami. Kontrola może być przeprowadzona przez wcz lub przez działających z jego upoważnienia, wskazanych w tym upoważnieniu imiennie, pracowników wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków<sup>859</sup>.

Zakres przedmiotowy kontroli w ramach nadzoru konserwatorskiego obejmuje zamknięty katalog działań wymienionych w art. 38 ust. 3 u.o.z., które Rafał Golat podzielił na dwie grupy: działania sprawdzające, które służą ocenie wywiązywania się z obowiązków wobec zabytków, zarówno na podstawie stanu ich zachowania, jak i podejmowanych w stosunku do nich działań (np. oględzin przez osoby kontrolujące); a także analizę na potrzeby kontroli dostarczanych przez kontrolowanego informacji i dokumentów, dotyczących danego zabytku<sup>860</sup>. Stosownie do przepisu z art. 38 u.o.z.,

---

<sup>856</sup> Zgodnie z art. 107d u.o.z.

<sup>857</sup> Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków to państwowy fundusz celowy, którego dysponentem jest minister właściwy ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego; zgodnie z art. 107i u.o.z.

<sup>858</sup> Nadzór konserwatorski wprowadzony na mocy u.o.z. nie miał swojego odpowiednika na gruncie ustawy z 1962 r. Chociaż art. 28 i 29 ustawy o ochronie dóbr kultury przewidywały możliwość wstrzymania przez wcz czynności podjętych bez wymaganego pozwolenia oraz nakazanie przywrócenia zabytku lub jego otoczenia do poprzedniego stanu, to jednak jej przepisy nie precyzowały zasad prowadzenia procedury kontrolnej w tym zakresie.

<sup>859</sup> Zgodnie z art. 38 ust. 1 i 2 u.o.z.

<sup>860</sup> R. Golat, *Ustawa...*, s. 70.

wśród czynności objętych nadzorem konserwatorskim znajduje się prowadzenie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów u.o.z. oraz sprawdzenie zgodności podejmowanych przy zabytku działań z zakresem i warunkami określonymi w pozwoleniu oraz zatwierdzoną dokumentacją. W przypadku stwierdzenia naruszenia, organ kontrolujący może zastosować środki mające na celu usunięcie naruszeń i zabezpieczenie wartości zabytku.

Wojewódzki konserwator zabytków lub działający z jego upoważnienia pracownicy wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków przy wykonywaniu kontroli uprawnieni są do: wstępu na teren nieruchomości, jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie zniszczenia lub uszkodzenia zabytku; oceny stanu zachowania, warunków przechowywania i zabezpieczenia zabytku wpisanego do rejestru w terminie uzgodnionym z jego właścicielem lub posiadaczem; sprawdzania zgodności wszelkich działań podejmowanych przy zabytku wpisanym do rejestru oraz prowadzonych badań archeologicznych z zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu i zatwierdzoną dokumentacją; żądania ustnych lub pisemnych informacji w zakresie niezbędnym dla ustalenia stanu faktycznego dotyczącego zakresu kontroli; żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z zakresem kontroli; dokonania wpisu w dzienniku budowy w zakresie określonym przepisami Prawa budowlanego. Wszystkie te czynności kontrolne przeprowadzane są w obecności kontrolowanej osoby fizycznej albo kierownika kontrolowanej jednostki samorządu terytorialnego lub upoważnionej przez niego osoby.

Z czynności kontrolnych sporządzany jest protokół, który powinien zawierać opis stanu faktycznego stwierdzonego podczas kontroli, w tym ustalonych nieprawidłowości oraz osób za nie odpowiedzialnych. W przypadku stwierdzenia w czasie kontroli, że cmentarz lub grób znajduje się w nieodpowiednim stanie zachowania, wkw uprawniony jest do wydania zarządcy cmentarza zaleceń pokontrolnych usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości wraz z określeniem terminu na takie działania. Jeśli jednak stwierdzone nieprawidłowości mają poważny charakter, wojewódzki konserwator może od razu wydać decyzję nakazującą przeprowadzenie wskazanych prac przy cmentarzu lub grobie w terminie wyznaczonym w tej decyzji. Takie rozwiązanie stosowane jest

w przypadku, gdy wykonanie prac przy cmentarzu lub grobie jest niezbędne ze względu na istniejące zagrożenie zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem danego obiektu<sup>861</sup>.

Nakaz konserwatorski ma charakter decyzji administracyjnej, wobec czego w razie niewykonania przez właściciela nałożonego obowiązku, wcz może skorzystać ze środków egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym, do której odnoszą się przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zastosowany w art. 6 § 1 tej ustawy zwrot „powinien” oznacza „ma obowiązek”, a „uchylanie się od wykonania obowiązku” to niepodjęcie przez zobowiązanego działań zmierzających do jego wykonania. Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, w przypadku obowiązku o charakterze niepieniężnym oznacza to niewywiązanie się z obowiązku w wyznaczonym terminie<sup>862</sup>.

W sytuacji gdy nakaz przeprowadzenia określonych prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy cmentarzu wpisanym do rejestru nie zostanie zrealizowany w terminie wskazanym w decyzji wcz, może on również skorzystać z innego środka egzekucyjnego – wykonania zastępczego. Środek ten polega na realizacji za zobowiązanego i na jego koszt tych prac i robót, do wykonania których został zobowiązany w decyzji<sup>863</sup>. Wykonanie zastępcze stosuje się jednak wyłącznie wobec konieczności natychmiastowego przeprowadzenia robót budowlanych lub prac konserwatorskich ze względu na występujące zniszczenia lub uszkodzenia zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru. Takie sytuacje związane są zwykle z nieuregulowanym stanem prawnym zabytku czy brakiem kontaktu z właścicielem lub posiadaczem zabytku.

Do zrealizowania wykonania zastępczego konieczne jest ponadto wejście na cudzy grunt, które musi być poprzedzone ustanowieniem zabezpieczenia zabytku w postaci czasowego zajęcia. Decyzję w tym zakresie wydaje starosta na wniosek wcz, ustalając to zabezpieczenie do czasu usunięcia zagrożenia, nie dłużej jednak niż na sześć miesięcy,

---

<sup>861</sup> Zgodnie z brzmieniem art. 49 ust. 1 u.o.z.

<sup>862</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 maja 2013 r., I SA/GI 146/13.

<sup>863</sup> W takim przypadku wcz, po wcześniejszym przesłaniu upomnienia, wszczyna postępowanie egzekucyjne, wydając postanowienie o zastosowaniu wykonania zastępczego. Wydaje on także decyzję określającą wysokość wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu wykonania zastępczego oraz termin wymagalności tej wierzytelności; art. 49 ust. 3 u.o.z. W przypadku stwierdzenia nieściągalności wierzytelności lub gdy jej ściągnięcie spowoduje znaczny uszczerbek dla sytuacji materialnej osoby, której nakazano przeprowadzenie określonych prac lub robót przy zabytku, wojewoda w porozumieniu z wcz może tą wierzytelność umorzyć w całości lub w części albo rozłożyć na raty.

stosując przy tym odpowiednio przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.

Najdalej idącym i najrzadziej stosowanym w praktyce środkiem nadzoru konserwatorskiego jest wywłaszczenie zabytku<sup>864</sup>. Wywłaszczenie zabytku nieruchomego może być dokonane na wniosek wcz przez starostę na rzecz Skarbu Państwa lub gminy właściwej ze względu na miejsce położenia tego zabytku. Zgodnie z art. 112 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami wywłaszczenie zabytku nieruchomego może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie prawa do nieruchomości.

### **4.3.3. Potrzeba oznakowania zabytkowych cmentarzy jako działanie w zakresie ochrony i informacji o zabytku**

Pierwsze prawne zalecenie oznakowania obiektów zabytkowych zostało wydane w drugiej połowie XIX wieku, w czasie wojny domowej w Ameryce<sup>865</sup>, kiedy to na polecenie prezydenta Abrahama Lincolna opracowano Kodeks Liebera<sup>866</sup>, zawierający w § 118 sformułowanie: „Dowódca jednostki oblegającej żąda niekiedy od oblężonego, aby oznaczył budynki zawierające zbiory dzieł sztuki, muzea naukowe, obserwatoria astronomiczne lub cenne biblioteki, tak aby w miarę możliwości dało się uniknąć ich zniszczenia”. Dokument ten stanowi pierwszy znany w tekście prawnym ślad dostrzegający konieczność oznaczenia obiektów i przedmiotów w czasie działań wojennych. Chociaż instrukcja ta nie podawała sposobu ani wzoru oznakowań, to nie ulega wątpliwości, że była wyraźnym zaleceniem korzystania z takiej możliwości ochrony obiektów o znaczeniu kulturowym<sup>867</sup>. Bardziej precyzyjne uregulowanie oznakowania obiektów zabytkowych nastąpiło w uchwalonym w 1874 roku projekcie

---

<sup>864</sup> Zgodnie z brzmieniem art. 50 ust. 4 pkt 2 u.o.z.

<sup>865</sup> Tzw. wojny secesyjnej, toczącej się w latach 1861-1865.

<sup>866</sup> Kodeks Liebera został ogłoszony 24 kwietnia 1863 r. rozkazem Nr 100 Abrahama Lincolna jako naczelnego dowódcy armii Unii. Był to liczący 157 artykułów regulamin prowadzenia wojny zredagowany przez prawnika Francisza Liebera, profesora Columbia College (Nowy Jork). Kodeks ten nakazywał oszczędzanie obiektów cywilnych, zwłaszcza szpitali, zabytków, obiektów sakralnych oraz zakazywał bezzasadnych zniszczeń. Zasady zawarte w Kodeksie, z pewnymi modyfikacjami, recypowała później Deklaracja brukselska (1874), a następnie Konwencje haskie o prawach i obyczajach wojny (1899 i 1907).

<sup>867</sup> T. Polak, *Znak ochrony obiektów zabytkowych w czasie wojny*, „Ochrona Zabytków” 1983, nr 3-4, s. 189.



deklaracji międzynarodowej dotyczącej praw i zwyczajów wojny<sup>868</sup>. W artykule 17 tego dokumentu wymieniono obiekty, które należało chronić przed bombardowaniem, o ile nie służyły one do celów wojskowych, a także nakazano, że: „[...] obowiązkiem obłożonych jest oznaczenie tych gmachów specjalnymi i widocznymi znakami, które należy zawczasu wskazać oblegającemu”. Od końca XIX wieku aż do połowy XX wieku podejmowano jeszcze kilka prób prawnego uregulowania znakowania zabytkowych obiektów nieruchomości<sup>869</sup>.

Pierwsze zorganizowane akcje oznakowania obiektów zabytkowych na ziemiach polskich odbywały się z inicjatywy Towarzystwa Opieki nad Zabytkami Przeszłości w Warszawie, które w § 3 pkt 5 dokumentu z 1907 roku nazwanego „ustawą” zadeklarowało: „[Towarzystwo podejmie] pomieszczanie na ścianach domów i w miejscach upamiętnionych zdarzeniami historycznymi lub pobytem znakomitych osób tablic z odpowiednimi napisami”<sup>870</sup>. Powyższe zalecenie realizowane było w społecznej działalności Towarzystwa, co potwierdza sprawozdanie za lata 1906/1907 i 1908<sup>871</sup>: „[...] z inicjatywy członka Towarzystwa dra Aleksandra Jaworowskiego w Lublinie, Zarząd wyjednał u władz tamtejszych pozwolenie na wmurowanie tablic pamiątkowych Wincentego Pola i Sebastiana Klonowicza, które z wiosną r.b. (1909) umieszczone zostaną na domach przez nich ongi zamieszkiwanych [...]. Z uwagi, że tablice takie niezależnie od wyrazu hołdu, którym są dla zasługi, stanowią skuteczny środek krzewienia idei poszanowania pamiątek i zabytków, Zarząd postanowił w miarę możliwości poświęcić na nie co rok pewien fundusz”. Podobne inicjatywy były później podejmowane także na terenie Wilna, Lwowa i Krakowa przez towarzystwa społeczne.

---

<sup>868</sup> Powszechnie nazywanym deklaracją brukselską, tekst deklaracji: S. Nahlik, *Międzynarodowa ochrona dóbr kulturalnych. Zbiór tekstów*, Warszawa 1962, s. 109.

<sup>869</sup> W Konwencji Haskiej z 1907 r. dotyczącej bombardowania przez siły morskie w czasie wojny w art. 5 określono konkretny znak ochrony: „[...] obowiązkiem mieszkańców jest oznaczenie tych zabytków, gmachów lub miejsc, widocznymi znakami, którym i będą duże sztywne tablice prostokątne, podzielone wzdłuż przekątnych na dwa trójkąty, górny o barwie czarnej, dolny — białej”. W Konwencji Haskiej z 1907 r. dotyczącej praw i zwyczajów wojny lądowej w art. 27 nakazano: „[...] obowiązkiem obłożonych jest oznaczyć te gmachy i miejsca za pomocą specjalnych widocznych znaków, które będą notyfikowane oblegającym”. W artykule III Paktu Roericha o ochronie instytucji artystycznych i naukowych oraz zabytków historycznych, podpisanego w Waszyngtonie w dniu 15 kwietnia 1935 r. przez 21 państw kontynentu amerykańskiego, został określony znak rozpoznawczy: „[...] ażeby zidentyfikować zabytki i instytucje wymienione w art. I, można korzystać z flagi rozpoznawczej (czerwone koło zawierające potrójną czerwoną kulę na białym tle) zgodnie z wzorem załączonym do niniejszego traktatu”.

<sup>870</sup> Ustawa Towarzystwa Opieki nad Zabytkami Przeszłości z dnia 28 czerwca 1907 r., [http://mbc.cyfrowemazowsze.pl/dlibra/docmetadata?id=35168&from=&dirids=1&ver\\_id=&lp=2&QI=](http://mbc.cyfrowemazowsze.pl/dlibra/docmetadata?id=35168&from=&dirids=1&ver_id=&lp=2&QI=), (dostęp: 10.10.2021).

<sup>871</sup> *Sprawozdanie Towarzystwa Opieki nad Zabytkami Przeszłości w Warszawie za lata 1907 i 1908*, Warszawa 1909, s. 10.

Rozpoczęta przez społeczne towarzystwa akcja oznakowania obiektów zabytkowych stała się inspiracją umieszczenia w ustawodawstwie dotyczącym ochrony zabytków odpowiednich w tym względzie przepisów. Początkowo stosowano tablice o treści informacyjnej o obiekcie zabytkowym. Tuż po drugiej wojnie światowej oznakowanie obiektów zabytkowych oraz ich ruin spełniało inną rolę. Porządkowanie ruin wymagało bowiem wywieszenia tablic ostrzegawczych, aby uniknąć rozbiórek ocalałych resztek obiektów zabytkowych<sup>872</sup>.

Możliwość oznakowania zabytku została wprowadzona na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 roku o opiece nad zabytkami. Przepis zawarty w punkcie trzecim tego rozporządzenia stanowił, że: „Władza ma prawo umieścić na zabytku nieruchomym odpowiedni znak lub napis”. Z kolei w § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 1932 roku o sposobie chronienia przedmiotów zabytkowych będących własnością Państwa zawarto przepis zezwalający władzy konserwatorskiej występowanie z żądaniem umieszczenia na zabytku nieruchomym odpowiedniego oznakowania. Podobny przepis znalazł się w art. 19 ustawy o ochronie dóbr kultury z 1962 roku. Określał on, że organy konserwatorskie mają prawo umieszczać na zabytkach nieruchomych odpowiednie znaki lub napisy.

Działania zbrojne drugiej wojny światowej nie oszczędziły obiektów zabytkowych i dzieł sztuki. Z tego względu w 1954 roku uchwalona została konwencja haska, która oprócz wielu bardzo istotnych postanowień dla zabezpieczenia dóbr kultury wprowadziła pojęcie „znaku rozpoznawczego konwencji”. Zadanie oznaczania dóbr kulturowych za pomocą znaku rozpoznawczego zwykle jest powierzane właściwym władzom cywilnym. Jednak w czasie działań zbrojnych czy okupacji wojennej także siły zbrojne mogą umieszczać ten znak na niektórych zabytkach pozostających pod ich kontrolą. Według postanowień konwencji znakowanie zabytków nie jest obowiązkowe, zaś personel przydzielony do ochrony zabytków uprawniony jest do noszenia na ramieniu opaski zaopatrzonej w znak rozpoznawczy, wystawionej i opieczętowanej przez właściwe

---

<sup>872</sup> T. Polak, *Oznakowanie zabytków architektury i budownictwa*, „Ochrona Zabytków” 1974, nr 2, s. 116-119.

władze oraz legitymowania się specjalnymi kartami tożsamości zaopatrzonymi w ten znak rozpoznawczy<sup>873</sup>.

Artykuł 16 konwencji haskiej stanowi, że „Znakiem rozpoznawczym konwencji jest tarcza skierowana ostrzem w dół, podzielona wzdłuż przekątnych na cztery pola, dwa błękitne i dwa białe (tarcza herbowa złożona z błękitnego kwadratu – jeden z kątów tworzy ostrze tarczy oraz umieszczonego nad nim błękitnego trójkąta, rozgraniczonych po każdej stronie białym trójkątem)”<sup>874</sup>. W konwencji ustalono dodatkowo, że znak „Błękitnej Tarczy” użyty w układzie potrójnym służyć będzie do oznakowania dóbr kultury korzystających z ochrony specjalnej, natomiast w układzie pojedynczym – do oznakowania obiektów korzystających z ochrony ogólnej. Co do zasady, pojedynczy znak można umieścić zarówno na zabytkach nieruchomych, jak i ruchomych, jednak względy praktyczne i estetyczne przemawiają za umieszczeniem go wyłącznie na obiektach nieruchomych.

Protokół drugi do konwencji haskiej wprowadził nowy rodzaj ochrony – ochronę wzmocnioną – jednocześnie nie wskazując wzoru oznakowania obiektów podlegających wzmocnionej ochronie. W tym miejscu warto zauważyć, że to decyzji rządu danego państwa pozostawiono wybór obiektów, którym miałyby zostać przyznana ochrona wzmocniona ze względu na ich wyjątkowe znaczenie dla ludzkości<sup>875</sup>. Dopiero w 2015 roku na Zgromadzeniu Stron protokołu drugiego z 1999 roku przyjęto, że znakiem graficznym wzmocnionej ochrony zabytków będzie znak „Błękitnej Tarczy” otoczony na zewnątrz czerwonym kolorem.

Szczególne oznaczenie dóbr kultury znakiem rozpoznawczym ma ułatwiać ich identyfikację w czasie konfliktów zbrojnych. Ochroną specjalną otoczone są obiekty wpisane do Międzynarodowego Rejestru Dóbr Kulturalnych Objętych Ochroną

---

<sup>873</sup> K. Sałaciński, *Cele wojskowe i obiekty cywilne oraz dobra i obiekty podlegające szczególnej ochronie*, [w:] *Międzynarodowe prawo humanitarne. Kompendium dla słuchaczy polskiej szkoły Międzynarodowego Prawa Humanitarnego*, opr. zbior., Warszawa 2019, s. 43.

<sup>874</sup> Na marginesie warto dodać, że autorem projektu znaku „Błękitnej Tarczy” jest Jan Zachwatowicz – polski architekt, profesor Politechniki Warszawskiej i wybitny znawca historii architektury polskiej, zwycięzca w konkursie na międzynarodowy znak rozpoznawczy dóbr kultury objętych ochroną, zob. M. Kulikowska, Z. Falkowski, *Znaki ochronne i oznaczenia w międzynarodowym prawie humanitarnym konfliktów zbrojnych*, Warszawa 2011, s. 32.

<sup>875</sup> R. Karlikowska, *Ochrona wzmocniona dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego – znaczenie, ograniczenia i perspektywy zastosowania*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2016, nr 14, s. 35; por. J. Toman, *Cultural Property in War: improvement in Protection. Commentary on the 1999 Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*, UNESCO Publishing 2009, s. 194.

Specjalną i wpis jest równoznaczny z uznaniem ich za nietykalne w czasie wojny. W myśl postanowień konwencji haskiej, nietykalność oznaczonych dóbr ma przejawiać się w powstrzymaniu się od wszelkich ataków nieprzyjacielskich, a także nieużytkowaniu ich wraz z otoczeniem do celów wojskowych. Prowadzenie Międzynarodowego Rejestru Dóbr Kulturalnych Objętych Ochroną Specjalną powierzone zostało dyrektorowi generalnemu UNESCO.

Znakowanie zabytków pełni szereg funkcji. Poza ochroną na czas wojny, stanowi formę promocji dziedzictwa narodowego, gdyż oznakowanie zapewnia obiektom rozpoznawalność i dodatkową ochronę prawną. Jest to szczególnie istotne również jako przeciwdziałanie ewentualnym aktom wandalizmu bądź nieumyślnemu naruszeniu zabytkowej substancji przez użytkowników.

Wyrażone w art. 12 u.o.z. przepisy odnoszące się do umieszczania informacji na zabytkach objętych ochroną przez wpis do rejestru odpowiadają przepisowi z art. 19 ustawy o ochronie dóbr kultury, jednakowo dając staroście uprawnienia w tym zakresie. Zgodnie z § 1 tego artykułu, starosta w uzgodnieniu z wks może umieszczać na zabytkach nieruchomości wpisanych do rejestru znaki informujące, że zabytki te podlegają ochronie. Starosta nie może zatem podejmować zupełnie samodzielnie decyzji o miejscu lokalizacji znaku informującego na zabytku. Takie uzgodnienie powinno zostać wydane w formie postanowienia na podstawie art. 106 k.p.a.

Wzór i wymiary znaku określone zostały w rozporządzeniu Ministra Kultury z dnia 9 lutego 2004 roku w sprawie wzoru znaku informacyjnego umieszczonego na zabytkach nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków<sup>876</sup>. Taki znak powinien być wykonany z blachy w kształcie pięciokątnej tarczy skierowanej ostrzem w dół, o wymiarach 185×100 mm, z napisem w górnej części: „Zabytek chroniony prawem”, poniżej zaś powinna być umieszczona tarcza herbowa złożona z błękitnego kwadratu, którego jeden z kątów tworzy ostrze tarczy i umieszczonego nad nim błękitnego trójkąta, rozgraniczonych po każdej stronie białym trójkątem<sup>877</sup>. Znak informacyjny „Zabytek chroniony prawem”, którym wyróżnia się zabytki nieruchome wpisane do rejestru zabytków, to międzynarodowy symbol ochrony dóbr kultury – znak „Błękitnej Tarczy”.

---

<sup>876</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 30, poz. 259.

<sup>877</sup> Tamże, § 2.1.

Chociaż przywołane rozporządzenie określa wzór i wymiary znaku, to jednak nie podaje szczegółowych rozstrzygnięć dotyczących trybu montażu takich oznakowań. Z tego powodu kwestie organizacyjne związane z montażem znaków regulowane są przepisami w ramach poszczególnych urzędów powiatowych. Część starostów uznaje umieszczanie znaków informujących jako w całości zadanie własne, gdzie właściciele zgłaszają chęć oznakowania zabytku, zaś starosta uzgadnia z wkz lokalizację znaku, a następnie wydaje decyzję administracyjną i montuje nieodpłatnie na zabytku tabliczkę oznakowania. Z kolei inne starostwa przedstawiają na swojej stronie podmiotowej BIP informacje dotyczące składania wniosków o umieszczenie na zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru zabytków znaku informującego o tym, że zabytek ten podlega ochronie, wzory wniosków oraz wykaz potrzebnych dokumentów wraz ze wskazaniem konieczności uiszczenia opłaty skarbowej. Taki wniosek starosta musi rozpatrzyć zgodnie z art. 35 k.p.a., a więc bez zbędnej zwłoki.

Możliwe, że stosunkowo niewielka liczba oznakowanych zabytków nieruchomości wynika z braku szczegółowych regulacji odnośnie montażu znaków informujących, z braku świadomości właścicieli i posiadaczy zabytków o korzyściach płynących z oznakowania obiektów, a także z braku obligatoryjnego wymogu znakowania zabytków. Problem ten dostrzegli specjaliści z zakresu prawnej ochrony zabytków i w projekcie z 2021 roku, dotyczącym nowelizacji u.o.z.<sup>878</sup>, proponują zmianę przepisów w zakresie oznakowania zabytków poprzez wprowadzenie obowiązku oznaczenia wszystkich zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru znakiem informacyjnym, że dany obiekt ma taki status i podlega ochronie.

Proponowana zmiana przepisów u.o.z. w zakresie znakowania zabytków dotyczy brzmienia art. 12. Obecnie umieszczenie znaku informacyjnego jest nieobligatoryjne i należy do kompetencji starosty, który wydaje w tym zakresie decyzję administracyjną. Gdyby weszła w życie proponowana nowelizacja ustawy, to oznakowanie zabytku przekształci się w obowiązek właściciela lub posiadacza zabytku nieruchomego, który będzie jednocześnie odpowiedzialnym za umieszczenie znaku i utrzymywanie go w należyтым stanie. Zgodnie z treścią projektu noweli, na umieszczenie znaku wyznaczony zostanie termin 120 dni, liczony od dnia doręczenia ostatecznej decyzji

---

<sup>878</sup> Projekt ustawy z dnia 27 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw; <https://bip.mkdnis.gov.pl/pages/posts/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-ochronie-zabytkow-i-opiece-nad-zabytkami-oraz-niektorych-innych-ustaw-3527.php> (dostęp: 12.10.2021).

o wpisaniu zabytku do rejestru. Obowiązek znakowania obiektów, co do zasady, dotyczyłby zabytków archeologicznych oraz zabytków będących historycznymi układami urbanistycznymi lub ruralistycznymi albo historycznymi zespołami budowlanymi, z uwagi na ich przestrzenny charakter.

Projekt nowelizacji u.o.z. zakłada dodanie po artykule 12 art. 12a w brzmieniu: „1. Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego określi w drodze rozporządzenia formę graficzną znaku, o którym mowa w art. 12, oraz sposób i miejsce jego umieszczenia na zabytku. 2. Formę graficzną znaku określa się, uwzględniając dotychczas używany wzór oraz konieczność umieszczenia na znaku pisemnej informacji, że dany obiekt jest zabytkiem i że podlega on ochronie. 3. Sposób i miejsce umieszczania znaku, o którym mowa w ust. 1, określa się, uwzględniając rozwiązania ograniczające ingerencję w substancję zabytku oraz konieczność zapewnienia odpowiedniej widoczności i czytelności znaku”. Ten artykuł zmieniałby więc upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia określającego formę graficzną znaku informacyjnego oraz sposób i miejsce jego umieszczenia na zabytku<sup>879</sup>.

Niezwykle ważnym elementem ochrony cmentarzy wpisanych do rejestru zabytków jest umieszczanie na nich znaku informującego o objęciu ich tą formą ochrony. Z tego powodu należy mieć nadzieję, że postulowane w nowelizacji u.o.z. przepisy wejdą w życie i umieszczanie oznakowań będzie obligatoryjnie wymagane.

Dotychczas podobne oznakowanie zaczęto umieszczać na cmentarzach żydowskich znajdujących się na terenie naszego kraju. W listopadzie 2017 roku Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego zainicjował program zatytułowany „Projekt oznakowania miejsc cmentarzy żydowskich na terenie RP”. Celem tego Programu jest identyfikacja i ujednoczenie oznakowania cmentarzy żydowskich na terenie Polski, a także zainicjowanie procesu przywracania ich społecznej świadomości<sup>880</sup>. Zaznaczyć należy, że w Polsce znajduje się około 1 200 cmentarzy żydowskich, a różny stan zachowania, niejednorodna ochrona, skomplikowany stan prawny i nierównomierny poziom opieki wymagają usystematyzowania oznakowania tych cmentarzy i ich granic.

---

<sup>879</sup> Obecnie przepis upoważniający do wydania rozporządzenia regulującego kwestie związane ze znakiem informacyjnym, znajduje się w art. 12 ust. 2 u.o.z., z tym że zakres spraw przekazanych do uregulowania w tym rozporządzeniu ograniczony jest do określenia wzoru znaku.

<sup>880</sup> Opracowanie i realizacja tego Programu związane jest z porozumieniem z dnia 5 grudnia 2018 r. między Podsekretarzem Stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Generalnym Konserwatorem Zabytków a Naczelny Rabinem Polski. Dokument zakłada bezwzględna ochronę cmentarzy żydowskich na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, a także przywrócenie należytej pamięci tym obiektom by powstrzymać proces ich zanikania w przestrzeni publicznej.

Przygotowanie Programu poprzedziły wielomiesięczne prace terenowe pracowników NID, a także wielostronny dialog z przedstawicielami społeczności żydowskiej oraz podmiotami zaangażowanymi w ochronę dziedzictwa żydowskiego w Polsce<sup>881</sup>. Forma oznakowania żydowskich cmentarzy w postaci mosiężnych tablic o zarysie macewy z polsko-hebrajską inskrypcją i kodem QR linkującym do opisu obiektów na portalu ZABYTEK.PL<sup>882</sup> została uzgodniona przez Generalnego Konserwatora Zabytków i Naczelnego Rabina Polski. Za realizację Projektu „Oznakowanie cmentarzy żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej” odpowiedzialny jest NID, a od kwietnia 2020 roku także Muzeum Historii Żydów Polskich POLIN<sup>883</sup>.

Idea Programu „Projekt oznakowania miejsc cmentarzy żydowskich na terenie RP”, choć ważna i potrzebna, nie jest jednak tożsama z umieszczaniem na obiektach wpisanych do rejestru zabytków tabliczki z napisem: „Zabytek chroniony prawem”. Na pewno znakowanie żydowskich cmentarzy spełni swoją rolę jako oznaczenie tego typu obiektów, jednak w mojej ocenie nie zastąpi powszechnego obowiązku oznakowania wszystkich nekropoli znakiem „Błękitnej Tarczy” – powszechnie rozpoznawalnego międzynarodowego symbolu prawnie chronionych obiektów materialnego dziedzictwa kulturowego.

#### 4.4. Wnioski

Artykuł 7 u.o.z. wymienia pięć form ochrony zabytków. Zabytkowe cmentarze mogą być objęte ochroną przez: wpis do rejestru, uznanie za Pomnik Historii, utworzenie parku kulturowego oraz ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację

---

<sup>881</sup> Cmentarz żydowski w Orli na Podlasiu oznakowany w ramach projektu MKiDN, <https://www.gov.pl/web/kulturaisport/cmentarz-zydowski-w-orli-na-podlasiu-oznakowany-w-ramach-projektu-mkdnis> (dostęp: 12.10.2021).

<sup>882</sup> Portal „Zabytek.pl” tworzony jest przez pracowników NID i współtworzony przez zarejestrowanych użytkowników. Służy on udostępnianiu w nowoczesny sposób informacji o polskich zabytkach wraz z ich opisami, dokumentacją, towarzyszącymi zdjęciami, atrakcyjnymi zasobami cyfrowymi oraz lokalizacją obiektów. Administratorem portalu jest NID, zob. <https://zabytek.pl/pl> (dostęp: 12.10.2021).

<sup>883</sup> Udział Muzeum POLIN w projekcie oznakowania cmentarzy żydowskich możliwy jest dzięki wdrażaniu zadania „Żydowskie Dziedzictwo Kulturowe”, finansowanego w ramach III edycji funduszy norweskich w Polsce na lata 2014-2021. Budżet tego projektu to 10 mln euro.

inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego. Ostatnią formą ochrony, chociaż nieujęta w przywołanym przepisie, jest wpis cmentarza do ewidencji zabytków.

Na pochwałę zasługuje obowiązująca od września 2017 roku tymczasowa ochrona zabytków, określona w art. 10a u.o.z. Ustawodawca w ten sposób zareagował na spotykane bezprawne działania celowego niszczenia zabytków, wobec których wszczęto procedurę wpisu do rejestru. Istotą przywołanego przepisu jest wstrzymanie z mocy prawa działań przy zabytku, którego dotyczy postępowanie o wpis do rejestru. Naruszenie tego zakazu może skutkować zniszczeniem lub uszkodzeniem zabytku, co stanowi przestępstwo zagrożone odpowiedzialnością karną z art. 108 u.o.z.

Rejestr zabytków zdaje się zapewniać cmentarzom bardzo dobrą ochronę. Jednakże w praktyce często zdarza się, że w decyzji o wpisie cmentarza do rejestru nie wyszczególnia się zabytków indywidualnych. Taka sytuacja uniemożliwia odróżnienie grobu zabytkowego od grobu bez cech zabytkowych. Wpis całego cmentarza do rejestru, a więc objęcie go ochroną konserwatorską jako zespół przestrzenny wraz z zamykającym go murem, pomnikami nagrobnymi i kaplicą nie zapewnia dostatecznej ochrony poszczególnym obiektom zabytkowym na jego terenie<sup>884</sup>.

Biorąc pod uwagę sposób nadania tytułu Pomnika Historii przez Prezydenta RP w drodze rozporządzenia, sama gwarancja otrzymania większej punktacji przy ubieganiu się o dotację jest nieproporcjonalna w porównaniu do skali i kosztów całego przedsięwzięcia związanego z nadaniem tak prestiżowego tytułu. Jako postulat *de lege ferenda* wskazuję więc, że znacznie większy sens miałyby przykładowo zagwarantowanie obiektom uznanym za Pomnik Historii otrzymania dotacji na przeprowadzenie koniecznych prac, bez konieczności składania wniosków i niepewności dotyczącej faktycznego przyznania dotacji. Takie działanie byłoby logiczną konsekwencją oficjalnego uznania szczególnej wartości danego zabytku – skoro dostrzeżono wyjątkowe wartości obiektu, a następnie potwierdzono je na drodze rozporządzenia, to oczywistym jest, że dany zabytek jest cenniejszy dla dziedzictwa kulturowego niż inne obiekty wpisane do rejestru. Wobec tego zagwarantowanie środków finansowych na prowadzenie prac i robót przy tak cennym obiekcie powinno być naturalną konsekwencją uznania za Pomnik Historii. Jako kolejny postulat *de lege ferenda* wskazuję, że równie zasadną konsekwencją uznania obiektu za Pomnik Historii

---

<sup>884</sup> Zob. P. Sularz, *Cmentarze w Polsce...*, s. 195-196.



jako docenienia jego szczególnych wartości zabytkowych, byłoby wprowadzenie przez ustawodawcę zapisu nazwy tej formy ochrony wielką literą<sup>885</sup>.

Chociaż rejestr zabytków wskazywany jest jako podstawowa forma ochrony, to moim zdaniem dla zabytkowych cmentarzy najważniejszą z form ochrony jest ujęcie ich w prowadzonych przez gminy ewidencjach zabytków. Gminna ewidencja przez lata służyła przede wszystkim jako baza wiedzy o całym zasobie zabytkowym znajdującym się na terenie gminy, a obiekty w niej ujmowane były uwzględniane w planach miejscowych. Na mocy nowelizacji u.o.z. wprowadzonej w 2010 roku, gminne ewidencje *de facto* stały się nową formą ochrony zabytków, chociaż niewymienioną literalnie w art. 7 u.o.z. Przede wszystkim gminna ewidencja nakłada obowiązek dokonania uzgodnień z wcz. w przypadku niektórych planowanych działań przy wpisaniu do niej zabytkowym cmentarzu. Ponadto gminna ewidencja zabytków jest często jedynym źródłem informacji o rozpoznanych zabytkowych cmentarzach znajdujących się na obszarze gminy. W mojej ocenie celowe byłoby literalne wskazanie w art. 7 u.o.z. na ewidencję zabytków jako jedną z form ochrony, przy jednoczesnym wykreśleniu uznania zabytku za Pomnik Historii jako takiej formy. Dotychczasowe konsekwencje uznania za Pomnik Historii są tylko formą szczególnej nobilitacji zabytku i trudno zgodzić się z ustawodawcą, że jest to forma ochrony – przecież uznanie zabytku za Pomnik Historii nie zapewnia ochrony prawnej, a wyłącznie ochrona ta wynika z wcześniejszego wpisania obiektu do rejestru zabytków.

Podkreślić należy, że zgodnie z przepisami u.o.z. w gminnej ewidencji zabytków powinny być ujęte także inne zabytki nieruchome z terenu gminy, wyznaczone przez organ wykonawczy gminy w porozumieniu z wcz. Z tego względu ustawodawca słusznie zobowiązał w 2010 roku wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) do założenia gminnych ewidencji zabytków. Niestety chociaż minęło już 12 lat, to nadal część gmin nie zastosowała się do tego obowiązku i nie założyła ewidencji, co potwierdzają wyniki kontroli prowadzonych przez NIK.

Sprawny i skuteczny system ochrony i opieki nad zabytkowymi cmentarzami powinien funkcjonować przy udziale samorządów, właścicieli i zarządców cmentarzy, a także mieszkańców i lokalnych wspólnot. To właśnie społeczność lokalna jest głównym

---

<sup>885</sup> Wielką literą przy zapisie zwrotu „Pomnik Historii” często posługuje się NID, np. *Procedura uznania zabytku za Pomnik Historii*, <https://nid.pl/wp-content/uploads/2021/11/PROCEDURY-WYBORU.pdf> (dostęp: 11.11.2022).

odbiorcą sporządzanych przez gminę programów opieki nad zabytkami i wskazane jest, aby mieszkańcy gminy byli zaangażowani w proces tworzenia takich programów.

Zadaniem programów opieki nad zabytkami jest dążenie do poprawy stanu zachowania zabytków na terenie gminy, a także przyczynianie się do jej rozwoju poprzez zwiększanie atrakcyjności zabytków czy eksponowanie ich walorów kulturowych. O ile jednak sama idea ochrony zabytków przez sporządzanie programów opieki jest słuszna i godna pochwały, to realia pokazują ogromne braki w zakresie organizacji tej ochrony. W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 26 lipca 2019 roku NIK oceniła jako nieprawidłowe nieopracowanie krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami bezpośrednio po zakończeniu programu na lata 2014-2017, w wyniku czego w 2018 r. nie obowiązywał żaden program<sup>886</sup>, a to tylko jeden z przykładów nieprawidłowości we wdrażaniu tego Programu<sup>887</sup>.

Jako znaczącą i pozytywną zmianę należy ocenić zgłoszony w 2021 roku projekt nowelizacji u.o.z. Istotną proponowaną zmianą m.in. byłby obligatoryjny nakaz umieszczania na zabytkach wpisanych do rejestru informacji, że jest to obiekt chroniony prawem. Oznakowanie zabytku ma na celu zapewnienie mu rozpoznawalności, podniesienie świadomości u mieszkańców i turystów o wyjątkowej wartości danego obiektu, a także przeciwdziałanie ewentualnym atakom wandalizmu. Jednak obecnie obowiązujące w tym zakresie przepisy wyłącznie zalecają, ale nie nakazują oznakowania zabytków wpisanych do rejestru.

---

<sup>886</sup> NIK, *Informacja o wynikach kontroli: „Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych”*, nr ewid. P/19/023/KNO, [https://bip.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kno~p\\_19\\_023\\_201907041350541562241054~01,typ,kk.pdf](https://bip.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kno~p_19_023_201907041350541562241054~01,typ,kk.pdf) (dostęp: 26.10.2022).

<sup>887</sup> Jak wykazała kontrola NIK, w Ministerstwie Kultury nie zostało także utworzone stanowisko do obsługi Programu, mimo że jego utworzenie i finansowanie zostało zaplanowane w Krajowym programie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019-2022. W latach 2019-2020 nie osiągnięto również założonych wskaźników Programu; NIK, *Informacja o wynikach kontroli: „System ochrony zabytków w Polsce”*, nr ewid. 170/2021/P21023/KNO, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,25591,vp,28358.pdf> (dostęp: 26.10.2022).

# ROZDZIAŁ V

## FINANSOWANIE OPIEKI NAD ZABYTKOWYMI CMENTARZAMI

### 5.1. Uwagi wprowadzające

W ostatnim rozdziale wskażę na źródła i zasady pozyskiwania wsparcia finansowego w opiece nad zabytkowymi cmentarzami. Dotacje celowe udzielane z budżetu państwa, dofinansowania z budżetu jednostek samorządów terytorialnych oraz dofinansowania ze środków strukturalnych Unii Europejskiej stanowią pomoc w niwelowaniu negatywnych zjawisk niszczenia zabytkowych cmentarzy.

Udzielane wsparcie finansowe pomaga właścicielom i zarządcom w sprawowaniu opieki nad nekropoliami, a także umożliwia przeprowadzanie koniecznych prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych, aby zapewnić tym zabytkom przetrwanie w niepogorszonym stanie oraz usuwać negatywne skutki upływu czasu i oddziaływania czynników zewnętrznych. Jednak pomoc w postaci udzielanych dotacji jest często jedynym i niewystarczającym źródłem decydującym o przetrwaniu nekropolii. Koszty prac i robót przy zabytkowych cmentarzach i grobach zwykle przekraczają możliwości finansowe rodzin pochowanych zmarłych – o ile w ogóle te groby posiadają żyjących opiekunów – oraz zarządców cmentarzy, zaś nekropolie w praktyce nie mają równych szans przy ubieganiu się o dotacje w porównaniu z innymi obiektami<sup>888</sup>.

---

<sup>888</sup> Przy rozpatrywaniu wniosków o udzielenie wsparcia finansowego przyznawane są punkty według ustalonego kryterium oceny wniosków. Cmentarze, ze względu na swoją specyfikę jako zabytki, w wielu kategoriach nie mają szansy otrzymać maksymalnej liczby punktów. Szerzej ten temat omawiam w dalszej części niniejszego rozdziału.

## 5.2. Dofinansowanie opieki nad zabytkowymi cmentarzami ze środków pochodzących z budżetu państwa

Rozważania tej części pracy rozpocząć należy od wyjaśnienia pojęcia „dotacja”, często używanego w odniesieniu do udzielania wsparcia finansowego. Otóż termin ten wywodzi się ze średniowiecznej łaciny (*dotatio*) i w dosłownym tłumaczeniu oznacza „zaopatrzenie”, „wyposażenie” drugiej osoby w określone dobra o wartości materialnej lub finansowej. Słownik ekonomiczny objaśnia dotację jako: „dopłatę z budżetu państwa do nieopłacalnej produkcji lub sprzedaży określonego wyrobu lub usługi (dotacja przedmiotowa) lub do nieopłacalnej działalności całego podmiotu gospodarczego (dotacja podmiotowa)”<sup>889</sup>. Z kolei zgodnie z brzmieniem art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych<sup>890</sup>, dotacje to podlegające szczególnym zasadom rozliczenia środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie tej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

Przepisy prawa rozróżniają kilka rodzajów dotacji, a mianowicie: dotacje celowe, dotacje przedmiotowe, dotacje podmiotowe oraz dotacje przekazywane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego do nowo tworzonego samorządowego zakładu budżetowego (dotacja na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe). Finansowanie opieki nad zabytkami odbywa się ze środków dotacji celowej<sup>891</sup>. Transfery finansowe w ramach tej dotacji mogą być udzielane wyłącznie na konkretnie określony cel, a więc m.in. na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji lub zadań bieżących, co wpisuje się w dotowanie prac konserwatorskich, restauratorskich oraz robót budowlanych przy zabytkach. Zaznaczyć należy, że przyznawanie dotacji celowych powinno odbywać się według kryteriów uznaniowych, mniej lub bardziej obiektywnych lub mieszanych<sup>892</sup>. Dotowanie, czyli zaopatrzenie w publiczne środki finansowe, jest wyrazem uznania

---

<sup>889</sup> A. Komosa, *Słownik ekonomiczny*, Warszawa 1998, s. 31.

<sup>890</sup> T.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1634.

<sup>891</sup> A. Mazurek, *Zasady i źródła udzielania wsparcia finansowego w opiece nad zabytkami*, [w:] *Współczesne trendy w badaniach naukowych*, red. J. Zimny, Wrocław 2020, s. 340.

<sup>892</sup> M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007, s. 95.

działalności danego beneficjenta za działalność istotną dla osiągnięcia celów i zadań podmiotu administracji publicznej<sup>893</sup>.

Cały proces ustalenia, przekazania, rozliczenia i kontroli w przedmiocie prawidłowości wykorzystania dotacji powinien przebiegać zgodnie z ustalonymi normami i regułami w oparciu o wyraźną podstawę prawną. Dotacje jako środki publiczne podlegają bowiem szczególnym zasadom rozliczenia<sup>894</sup>. Z tego powodu każde działanie, które skutkuje naruszeniem zasad lub trybu przekazywania, udzielania czy nieterminowości rozliczenia dotacji, wyczerpuje przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych w myśl przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>895</sup>.

Jednakowy reżim stosowania się do dyscypliny finansów publicznych w zakresie dotacji dotyczy beneficjentów. Wśród najczęstszych naruszeń dyscypliny w zakresie dotacji na prace przy zabytku wskazać należy na wydatkowanie tych funduszy niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez donatora oraz niedotrzymywanie terminów na rozliczenie dotacji<sup>896</sup>. Należy w tym miejscu zwrócić jednak uwagę, że chociaż to beneficjent ponosi całą odpowiedzialność za realizację zadania oraz poprawne rozliczenie dotacji, to w praktyce prawie nigdy samodzielnie nie przeprowadza przy zabytku prac, na które otrzymał dotację. Zwykle realizacją prac i robót przy zabytku zajmują się zatrudnieni przez beneficjenta wyspecjalizowani przedsiębiorcy posiadający odpowiednie w tym zakresie kwalifikacje, jednak oni nie ponoszą ustawowej odpowiedzialności za utracenie dotacji z powodu niewłaściwie wykonanych prac czy nieterminowości<sup>897</sup>.

Udzielanie dotacji na cele opieki nad zabytkowymi nekropoliami zawiera się przede wszystkim w systemie finansowania ochrony zabytków przewidzianym w rozdziale siódmym u.o.z. Rozdział ten stanowi nowość w zakresie regulacji prawnej ochrony zabytków i nie miał swojego odpowiednika w uprzednio obowiązującej ustawie

---

<sup>893</sup> W. Lachiewicz, M. Legutko, M. Winiarz, *Udzielanie dotacji z budżetów samorządów*, Warszawa 2006, s. 14.

<sup>894</sup> P. Sołtyk, *Transfery finansowane z budżetu państwa na ochronę zabytków w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2018, nr 54, s. 326.

<sup>895</sup> T.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 289.

<sup>896</sup> Por. L. Lipiec-Warzecha, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 122.

<sup>897</sup> W. Malesa, *Procedury udzielania dotacji na zabytki*, „Ochrona Zabytków” 2020, nr 2, s. 169-170.

o ochronie dóbr kultury. Przepisy aktualnie obowiązującej ustawy z jednej strony porządkują zasady finansowania szeroko pojętej konserwacji zabytków, zaliczonej wyraźnie do sfery opieki nad zabytkami, zaś z drugiej strony wprowadzają szczegółowe zasady dofinansowania tej opieki ze środków publicznych<sup>898</sup>. Zgodnie z brzmieniem art. 82 ust. 2 u.o.z., dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru jest zadaniem z zakresu administracji publicznej. Ma rację Magdalena Swaryczewska, że problematyka finansowania ochrony dziedzictwa kulturowego nie sprowadza się wyłącznie do regulacji zawartych w u.o.z., gdyż tak ważne społecznie zadanie powinno być finansowane zarówno ze środków publicznych, jak i z prywatnych<sup>899</sup>.

Artykuł 71 ust. 1 u.o.z. stanowi, że: „w zakresie sprawowania opieki nad zabytkami osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna posiadająca tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, finansuje prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku”, a więc wprost wskazuje na finansowanie opieki nad zabytkami przez ich prawnych dysponentów. W przypadku nekropolii obowiązek taki ciąży zwykle na właścicielu i zarządcy cmentarza. Z podmiotowego punktu postrzegania obowiązku finansowania opieki nad zabytkami nie ma znaczenia status prawny dysponenta zabytku, lecz przysługujący mu w tym zakresie określony tytuł prawny. Z przytoczonego brzmienia przepisu wynika jednak, że obowiązki w zakresie finansowania opieki nad zabytkami nie obciążają faktycznych posiadaczy zabytków<sup>900</sup>.

Zgodnie z art. 71 ust. 2 omawianej ustawy, jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialne są za sprawowanie opieki nad zabytkami, w tym finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach, w stosunku do których dysponują określonym tytułem prawnym, niekoniecznie w postaci prawa własności. Natomiast zgodnie z zasadą wynikającą z art. 72 u.o.z., źródłem finansowania prac i robót przy zabytkach znajdujących się w administrowaniu publicznych jednostek są środki przyznane odpowiednio przez dysponentów części budżetowych lub jednostki

---

<sup>898</sup> R. Golat, *Ustawa...*, s. 131.

<sup>899</sup> Zob. M. Swaryczewska, *Prawno-finansowe podstawy ochrony dziedzictwa kulturowego*, [w:] *Zachowane – ocalone? O krajobrazie kulturowym i sposobach jego kształtowania*, red. I. Litewska, W. Knercer, Olsztyn 2003, s. 79 i n.

<sup>900</sup> R. Golat, *Ustawa...*, s. 133.

samorządu terytorialnego, którym podlegają te jednostki. Artykuł 75 u.o.z. wskazuje, że dotacja celowa z budżetu państwa na prace przy zabytku może być udzielona przez MKiDN oraz wcz, a przyznawane dotacje stanowią podstawowe źródło finansowania opieki nad zabytkami. Środki z budżetu państwa, będące w dyspozycji ministra oraz wojewódzkich konserwatorów (z części budżetu, którego dysponentem jest wojewoda), mogą zostać przeznaczone na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane tylko przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

Sposób i zakres udzielania dotacji został szczegółowo opisany w u.o.z. Artykuł 77 tej ustawy zawiera zamknięty katalog prac, na przeprowadzenie których można uzyskać wsparcie finansowe, a więc dotacja może obejmować nakłady konieczne na: sporządzenie ekspertyz technicznych i konserwatorskich; przeprowadzenie badań konserwatorskich lub architektonicznych; wykonanie dokumentacji konserwatorskiej; opracowanie programu prac konserwatorskich i restauratorskich; wykonanie projektu budowlanego zgodnie z przepisami Prawa budowlanego; sporządzenie projektu odtworzenia kompozycji wnętrz; zabezpieczenie, zachowanie i utrwalenie substancji zabytku; stabilizację konstrukcyjną części składowych zabytku lub ich odtworzenie w zakresie niezbędnym dla zachowania tego zabytku; odnowienie lub uzupełnienie tynków i okładzin architektonicznych albo ich całkowite odtworzenie, z uwzględnieniem charakterystycznej dla tego zabytku kolorystyki; odtworzenie zniszczonej przynależności zabytku, jeżeli odtworzenie to nie przekracza 50% oryginalnej substancji tej przynależności; odnowienie lub całkowite odtworzenie okien, w tym ościeżnic i okiennic, zewnętrznych drzwi i drzwi, więźby dachowej, pokrycia dachowego, rynien i rur spustowych; modernizację instalacji elektrycznej w zabytkach drewnianych lub w zabytkach, które posiadają oryginalne, wykonane z drewna części składowe i przynależności; wykonanie izolacji przeciwwilgociowej; uzupełnianie narysów ziemnych dzieł architektury obronnej oraz zabytków archeologicznych nieruchomych o własnych formach krajobrazowych; działania zmierzające do wyeksponowania istniejących, oryginalnych elementów zabytkowego układu parku lub ogrodu; zakup materiałów konserwatorskich i budowlanych, niezbędnych do wykonania prac i robót przy zabytku wpisanym do rejestru, o których mowa w pkt 7-15; oraz zakup i montaż instalacji przeciwwłamaniowej oraz przeciwpożarowej i odgromowej.

Szczegółowe wytyczne wskazujące warunki udzielania dotacji z budżetu państwa określone są w rozporządzeniach ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego<sup>901</sup>. Minister ten oraz wkrz corocznie organizują nabory wniosków o udzielenie dotacji. Pomoc finansowa na prace konieczne przy zabytku udzielana jest na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych, planowanych do przeprowadzenia w roku złożenia wniosku lub następnym, a także na zasadzie refundacji poniesionych już nakładów przed upływem 3 lat po wykonaniu prac. W przypadku ubiegania się o refundację kosztów prac, wniosek powinien zostać złożony w roku następującym po roku, w trakcie którego zostały zakończone wszystkie prace przy zabytku podlegające dofinansowaniu. Należy także zwrócić uwagę na przewidziany w przepisach u.o.z. oraz w obowiązującym rozporządzeniu 10-letni okres karencji na ponowne dotowanie tych samych prac lub robót.

Dnia 22 kwietnia 2021 roku weszło w życie rozporządzenie Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu z dnia 16 kwietnia 2021 roku zmieniające rozporządzenie 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<sup>902</sup>. Zgodnie z nowymi przepisami zawartymi w tym rozporządzeniu, zmianie uległ termin składania wniosków na przeprowadzenie w 2022 roku prac przy zabytku wpisanym do rejestru<sup>903</sup>, rozszerzono katalog niezbędnych dokumentów na etapie składania wniosku o ważne pozwolenie wkrz, a także wprowadzono możliwość złożenia wniosku z pominięciem obowiązujących terminów, jeżeli prace przy zabytku wpisanym do rejestru są wymagane ze względu na uszkodzenie tego zabytku w następstwie: pożaru, wybuchu, wstrząsu sejsmicznego, silnego wiatru, intensywnych opadów atmosferycznych, osuwiska ziemi, powodzi, katastrofy budowlanej lub innego nagłego

---

<sup>901</sup> 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 Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie zakresu zadań objętych mecenatem państwa, udzielania dotacji celowej na zadania nim objęte oraz udzielania dofinansowań podmiotom prowadzącym działalność w dziedzinie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2374).

<sup>902</sup> Dz. U. z 2021 r., poz. 731.

<sup>903</sup> Dotychczas obowiązujący termin do 28 lutego roku, w którym dotacja celowa ma być udzielona został zmieniony na 30 listopada roku poprzedzającego, w przypadku dofinansowania prac, które zostaną przeprowadzone.



zdarzenia o podobnym przebiegu, które wystąpiło w okresie 6 miesięcy przed dniem złożenia wniosku.

Aktualnie wnioski o dotacje przygotowywane i składane są za pośrednictwem systemu informatycznego – Elektronicznego Biura Obsługi Interesanta (EBOI). Jeśli wnioskodawca dysponuje kwalifikowanym podpisem elektronicznym, wówczas potwierdza złożenie wniosku za pomocą certyfikatu. Pozostali wnioskodawcy zmuszeni są do wydrukowania przygotowanego wniosku i przesłania go do MKiDN za pośrednictwem operatora pocztowego, gdyż nie ma obecnie możliwości podpisania wniosku przykładowo za pomocą Profilu Zaufanego czy e-dowodu.

W przypadku nieotrzymania dotacji w pierwszym rozstrzygnięciu istnieje możliwość odwołania. Dla najwyżej ocenionych wniosków, które nie otrzymały dotacji, wystarczy, aby ubiegający się o dotację potwierdził chęć złożenia odwołania w systemie, bez konieczności ponownego przesyłania załączników i podpisów. Jednak mimo tej dogodnej formy procedury odwoławczej, przy rozpatrywaniu odwołań organ nie bierze pod uwagę punktów przyznanych wnioskowi w ramach oceny przy pierwszym rozstrzygnięciu.

Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 16 sierpnia 2017 roku wskazuje na obligatoryjnie wymagane załączniki do wniosku o udzielenie dotacji. Są to: harmonogram (o ile nie został zawarty we wniosku), oświadczenie wnioskodawcy o dysponowaniu zasobami rzeczowymi i kadrowymi zapewniającymi prawidłową obsługę prac (o ile nie zostało zawarte we wniosku), kosztorys, a dodatkowo w przypadku podmiotów prowadzących działalność gospodarczą – dokumenty dotyczące pomocy *de minimis*<sup>904</sup>. W odniesieniu do prac, których wykonawcę należy wyłonić na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych<sup>905</sup>, po wyborze wykonawcy wnioskodawca zobowiązany jest dołączyć do wniosku o dotację między innymi pozwolenie na prowadzenie prac i pozwolenie na budowę, jeśli jest konieczne ze względu na zakres planowanych prac, a także kopię najkorzystniejszej oferty.

---

<sup>904</sup> Pomoc *de minimis* jest jedną z form wsparcia przedsiębiorców. Od 1 stycznia 2014 roku zasady przyznawania pomocy *de minimis* reguluje rozporządzenie Komisji Europejskiej 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*.

<sup>905</sup> T.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1710.

Podkreślić należy, że w brzmieniu u.o.z. dotacja rozumiana jest jako dofinansowanie prac przy zabytku, a nie ich sfinansowanie. Dofinansowanie oznacza częściowe pokrycie wydatków ze środków pochodzących z budżetu państwa, a więc do 50% wartości nakładów koniecznych na prace lub roboty przy zabytkach. Jednak w wyjątkowych przypadkach wysokość przyznanej dotacji może zostać zwiększona nawet do 100% nakładów koniecznych<sup>906</sup>. Całkowite finansowanie prac i robót przy zabytkowym cmentarzu jest więc możliwe, jeżeli: posiada on wyjątkową wartość historyczną, artystyczną lub naukową; wymaga przeprowadzenia złożonych pod względem technologicznym prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych; a także gdy stan jej zachowania wymaga niezwłocznego podjęcia prac i robót.

Poza załącznikami wymaganymi przepisami rozporządzenia, poszczególni wks wskazują na konieczność dołączania dodatkowych dokumentów. Wymagania w tym zakresie różnią się w zależności od województwa, jednak zwykle wojewódzcy konserwatorzy żądają: kopii decyzji o wpisie do rejestru zabytków, dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do zabytku, dokumentacji fotograficznej czy dokumentu potwierdzającego umocowanie osób do reprezentowania wnioskodawcy<sup>907</sup>. Gdy złożony wniosek zawiera braki formalne, wówczas zgodnie z § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia wks wzywa wnioskodawcę do uzupełnienia ich w terminie nie dłuższym niż 14 dni, ale nie krótszym niż siedmiodniowy. Jeżeli wnioskodawca nie uzupełni braków w tym terminie, to jego wniosek pozostanie bez rozpoznania.

---

<sup>906</sup> A. Mazurek, *Prawna ochrona zabytków drewnianej architektury sakralnej*, „Pedagogika Katolicka” 2020, nr 26, s. 347.

<sup>907</sup> Wnioskodawca może działać przez pełnomocnika. Pełnomocnictwo musi zostać udzielone w formie aktu notarialnego oraz zostać potwierdzone oświadczeniem pełnomocnika o jego aktualności. Umocowanie osoby do działania w imieniu wnioskodawcy musi zostać dodatkowo potwierdzone np. zaświadczeniem władz kościelnych, odpisem z Krajowego Rejestru Sądowego czy zaświadczeniem wojewody, wobec czego przedłożenie pełnomocnictwa przy ubieganiu się o dotację jest obciążone większymi restrykcjami niż przepisy dotyczące pełnomocnictwa zawarte z k.c.; zob. § 9 załącznika do Zarządzenia nr 61 Łódzkiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu naboru wniosków i przyznawania dotacji celowej na prace konserwatorskie lub restauratorskie przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków ze środków budżetu państwa będących w dyspozycji Łódzkiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w roku 2021; <https://www.wuoz-lodz.pl/files/docs/skmc227xdd.210104114600.pdf> (dostęp: 31.10.2021); § 7 załącznika do Zarządzenia nr 9/2021 Podkarpackiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Przemysłu z dnia 6 lipca 2021 roku, [https://wuozprzemysl.pl/sites/default/files/do-pobrania/2021-07/Regulamin%20dotacja%202022%20%281%29\\_0.pdf](https://wuozprzemysl.pl/sites/default/files/do-pobrania/2021-07/Regulamin%20dotacja%202022%20%281%29_0.pdf) (dostęp: 31.10.2021).

Złożone wnioski oceniane są przez wojewódzkich konserwatorów pod kątem spełnienia wielu kryteriów oceny. Za podstawowe wskaźniki przemawiające za zasadnością przyznania dotacji uznaje się stan zachowania zabytku oraz powiązaną z tym stanem konieczność podjęcia prac. Równie istotna jest wartość zabytku, która często powiązana jest z czasem jego powstania. Wprowadzenie kryteriów oceny poszczególnych aspektów dotyczących zarówno zabytku, jak i samego wniosku oraz przypisanej im punktacji, jest konieczne z uwagi na ograniczone środki przeznaczone na dotowanie prac oraz dużą skalę potrzeb dofinansowania prac przy zabytkach. Priorytetowo traktowane są wnioski dotyczące prac o charakterze pilnym. Przykładowo Podkarpacki Wojewódzki Konserwator Zabytków wprowadził następującą gradację oceny stanu zachowania zabytków: 1) stan katastrofalny; 2) stan zagrożenia; 3) bardzo zły stan techniczny; 4) zły stan techniczny; 5) zły stan estetyczny<sup>908</sup>. Obok stanu zachowania zabytku, najwyżej punktowana jest także jego wartość historyczna, artystyczna lub naukowa.

Niekiedy wśród kryteriów oceny wniosków punktowana jest wysokość wkładu własnego<sup>909</sup>. Co do zasady wkład własny stanowią te środki wnioskodawcy, które są przedmiotem jego wyłącznego i niezależnego posiadania.<sup>910</sup> Jednak zdarzają się inne rozumienia wkładu własnego. Wskazać można chociażby Łódzkiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, który w formularzu wniosku o udzielenie dotacji za wkład własny uznaje sumę: środków własnych, środków przyznanych lub zapewnionych przez podmioty publiczne oraz środków pozyskanych od sponsorów prywatnych<sup>911</sup>.

Podstawę podpisania umowy dotyczącej finansowania prac przy zabytku stanowi art. 75 u.o.z. Stronami takiej umowy jest MKiDN lub inny organ udzielający dotacji oraz

---

<sup>908</sup> § 17 załącznika do zarządzenia nr 9/2021 Podkarpackiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Przemysłu z dnia 6 lipca 2021 roku.

<sup>909</sup> Przykładowo: Małopolski WKZ premiuje stopień zaangażowania finansowego właściciela lub posiadacza zabytku dziesięciostopniową gradacją – od 0 punktów w przypadku braku wkładu własnego do 10 punktów przy wkładzie powyżej 90%; zob. *Regulamin finansowania prac konserwatorskich, prac restauratorskich i robót budowlanych przy obiektach wpisanych do rejestru zabytków ze środków Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków*, <https://www.wuoz.malopolska.pl/wp-content/uploads/2021/10/REGULAMIN-FINANSOWANIA-PRAC-przy-zabytkach-ze-%C5%9Brodok%C3%B3w-MWKZ-2022-1-1.pdf> (dostęp: 31.10.2021); zaś Podkarpacki WKZ obecnie zupełnie pominął zaangażowanie finansowe właścicieli lub posiadaczy zabytków przy ocenianiu wniosków o dotację.

<sup>910</sup> W. Malesa, *Procedury...*, s. 174.

<sup>911</sup> Załącznik nr 1 do regulaminu określającego zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków województwa łódzkiego, [https://www.lodzkie.pl/images/2021\\_Wzor\\_wniosku\\_doc.doc](https://www.lodzkie.pl/images/2021_Wzor_wniosku_doc.doc) (dostęp: 31.10.2021).

beneficjent. Ma ona charakter umowy cywilnoprawnej, co tym samym wyłącza procedurę dotacyjną spod przepisów k.p.a., a więc i spod jurysdykcji sądów administracyjnych.

Większość wojewódzkich konserwatorów zamieszcza w regulaminie przyznawania dotacji zapis o konieczności montażu tablicy informującej o dofinansowaniu realizacji zadania ze środków publicznych<sup>912</sup>. Taki wymóg jest jak najbardziej zrozumiały. Niestety zdarzają się postanowienia regulaminów niezgodne z prawem. Przykładem może być § 14 pkt 3 regulaminu finansowania prac ze środków Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, stanowiący, że; „W przypadku obiektów sakralnych, wnioskodawca zobowiązany jest do umieszczenia w aktach parafialnych lub klasztornych adnotacji o udziale finansowym MWKZ w pokryciu kosztów prac przeprowadzonych przy zabytku”. Wymóg ten w oczywisty sposób narusza zasadę rozdziału państwa i Kościoła. Przytoczyć tu należy art. 25 ust. 3 Konstytucji RP, w którym prawodawca w wymiarze generalnym uznał poszanowanie autonomii i wzajemnej niezależności państwa i kościołów oraz innych związków wyznaniowych – każdego w swoim zakresie. Zastosowanie znajduje tutaj także art. 1 konkordatu, uznający rozdział państwa i Kościoła w wymiarze dwustronnym. Trybunał Konstytucyjny oceniając relację obu tych przepisów stwierdził, że: „Szczególna pozycja Kościoła katolickiego, wynikająca z zawarcia traktatu, została potwierdzona w Konstytucji RP (art. 25 ust. 4). Konstytucja, określając model stosunków między państwem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 3), przyjęła, co do istoty, to samo ujęcie, które zostało zamieszczone w art. 1 konkordatu, podkreślające poszanowanie wzajemnej niezależności i autonomii państwa i Kościoła, każdego w swojej dziedzinie (zakresie) oraz współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego”<sup>913</sup>. Ponadto Trybunał Konstytucyjny wprost uznał poszanowanie autonomii i niezależność Kościoła jako zasadę ustrojową, wskazując: „Trafnie podnosi się w doktrynie, że skoro regulacji instytucjonalnej pozycji kościołów i związków wyznaniowych, zamieszczonej w art. 25 Konstytucji, nadano postać zasady ustrojowej, to interpretacja wszystkich innych postanowień konstytucyjnych musi być

---

<sup>912</sup> Przykładowo: Małopolski WKZ jako jeden z warunków udzielenia dotacji wskazuje, że: „Wnioskodawca jest zobowiązany do umieszczenia informacji o przyznaniu przez MWKZ dotacji na prace przy zabytku na tablicy informacyjnej o formacie nie mniejszym od A4 /wg wzoru określonego przez MWKZ/, ustawionej przy zabytku w trakcie ich prowadzenia oraz w informacjach prasowych, radiowych, telewizyjnych, związanych z tym zabytkiem w okresie 3 lat od zakończenia prac. W przypadku posiadania przez Wnioskodawcę strony internetowej zobowiązany jest on do umieszczenia informacji o udzielonej dotacji na tej stronie”; <https://www.wuoz.malopolska.pl/wp-content/uploads/2021/10/REGULAMIN-FINANSOWANIA-PRAC-przy-zabytkach-ze-%C5%9Brodk%C3%B3w-MWKZ-2022-1-1.pdf> (dostęp: 31.10.2021).

<sup>913</sup> Wyrok TK z dnia 2 grudnia 2009 r., U 10/07.

prowadzona w sposób «przyjazny» tym zasadom, a więc w sposób zapewniający im maksymalną możliwość realizacji. To istotnie pewna zaleta przyjętej metody dyspersji oraz nadania art. 25 Konstytucji statusu zasady ustrojowej [...]”<sup>914</sup>. Wobec powyższego Małopolski Wojewódzki Konserwator Zabytków narusza postanowienia Konstytucji, nakładając na kościelnych beneficjentów dotacji wymóg określonego sposobu prowadzenia akt parafialnych oraz zamieszczanych tam treści.

Jednym ze źródeł pomocowych dofinansowania prac przy zabytkach, z którego można pokrywać prace przy zabytkowych grobach i cmentarzach, jest program „Ochrona zabytków”<sup>915</sup>, finansowany ze środków przyznawanych na podstawie rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 16 sierpnia 2017 roku 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, a także środków Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków na podstawie art. 83b ust. 4 u.o.z. Jako strategiczny cel tego programu przyjęto zachowanie materialnego dziedzictwa kulturowego, realizowane poprzez konserwację i rewaloryzację zabytków nieruchomych i ruchomych oraz ich udostępnianie na cele publiczne.

Za kluczowe dla realizacji celów tego programu uznano zadania prowadzące do zabezpieczenia, zachowania i utrwalenia substancji zabytku. W ramach programu dofinansowania nie mogą jednak uzyskać projekty zakładające adaptację, przebudowę obiektów zabytkowych lub ich znaczącą rekonstrukcję. Priorytetem ma być dofinansowanie prac przy obiektach najbardziej zagrożonych oraz zabytkach najcenniejszych – wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa Kulturowego i Przyrodniczego Ludzkości UNESCO, uznanych za Pomniki Historii oraz tych, które posiadają wyjątkową wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Jako istotny cel programu przyjmuje się również zwrócenie uwagi na obiekty o szczególnym znaczeniu dla dziedzictwa kulturowego – zarówno w kontekście ogólnoswiatowym, jak lokalnym, gdzie pełnią ważną rolę nośnika historii i tradycji. Wskazać należy, że określone regulaminem zasady dopuszczają możliwość całkowitego sfinansowania zadania, jednakże wsparcie takie będzie można otrzymać wyłącznie w szczególnych przypadkach:

---

<sup>914</sup> Tamże.

<sup>915</sup> Program „Ochrona zabytków”, <https://www.gov.pl/web/kulturalisport/ochrona-zabytkow3> (dostęp: 29.07.2021).

gdy zabytek posiada wyjątkową wartość historyczną, artystyczną i naukową, wymaga przeprowadzenia złożonych pod względem technologicznym prac lub gdy stan zabytku wymaga niezwłocznej interwencji. Przy ocenie złożonych wniosków o dofinansowanie premiowane mają być podejmowane w przeszłości działania wnioskodawców zmierzające do zabezpieczenia obiektu<sup>916</sup>.

W ramach programu „Ochrona zabytków” można ubiegać się o dofinansowanie: prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, planowanych do przeprowadzenia w roku udzielenia dofinansowania; prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, planowanych do przeprowadzenia w roku udzielenia dofinansowania dla zabytków wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO oraz uznanych za Pomnik Historii (dotyczy wpisów indywidualnych oraz obszarowych); prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków przeprowadzonych w okresie trzech lat poprzedzających rok złożenia wniosku (po wykonaniu wszystkich prac lub robót określonych w pozwoleniu wydanym przez wcz); prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków przeprowadzonych w okresie trzech lat poprzedzających rok złożenia wniosku (po wykonaniu wszystkich prac lub robót określonych w pozwoleniu wydanym przez wcz) dla zabytków wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO oraz uznanych za Pomnik Historii (dotyczy wpisów indywidualnych oraz obszarowych)<sup>917</sup>. Dofinansowanie, zgodnie z art. 77 u.o.z., może być udzielone w wysokości do 50% nakładów koniecznych. W przypadkach określonych w art. 78 ust. 2 i 3 tej ustawy, dofinansowanie może być udzielone w kwocie do 100% nakładów koniecznych.

Jako pozostałe źródła finansowego wsparcia działań w obszarze kultury wskazać należy zwłaszcza na: inne środki programów pomocowych ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, środki Funduszu Kościelnego, środki urzędów marszałkowskich, środki Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych PFRON oraz granty Funduszu Inicjatyw Obywatelskich. W wielu

---

<sup>916</sup> Program MKiDN 2021 „Ochrona zabytków”, <https://www.gov.pl/attachment/c1006752-e05e-4644-893b-1d946951e4cf> (dostęp: 29.07.2021).

<sup>917</sup> Tamże.

przypadkach takie wsparcie przeznaczone jest nie tylko dla gminy, ale również dla organizacji pozarządowych działających w obszarze kultury.

Środki pochodzące z różnych programów pomocowych MKiDN w efektywny sposób wspierają realizację dużych projektów – a więc tych o wartości około 1 mln zł – przez małe miejscowości, które zwykle nie są w stanie zabezpieczyć we własnym zakresie wymaganego wkładu własnego przy ubieganiu się o dofinansowanie prac. Wykaz takich programów, ogłoszenia dotyczące konkursów oraz aktualna dokumentacja konkursowa są corocznie zamieszczane na stronie internetowej ministerstwa. Ponadto do każdego z programów przygotowany jest corocznie regulamin konkursowy, który wskazuje na priorytetowe kierunki danego programu. Do programów ministra nie kwalifikują się jednak zadania współfinansowane ze środków europejskich.

W odniesieniu do prac na zabytkowych cmentarzach wyznaniowych wskazać również należy na możliwość pozyskania wsparcia finansowego z Funduszu Kościelnego<sup>918</sup>. Fundusz ten stanowi wyodrębnioną pozycję budżetu państwa – wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne, której dysponentem jest minister właściwy ds. wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych (obecnie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji).

Dotacje z Funduszu Kościelnego dofinansowują zadania związane z pracami konserwatorskimi i budowlanymi przy obiektach sakralnych o wartości zabytkowej, jednak z zastrzeżeniem, że dotowane mogą być jedynie podstawowe prace, które są konieczne do zabezpieczenia samego obiektu<sup>919</sup>. Przyznawanie dofinansowania ogranicza się więc tylko do sytuacji wymagających podjęcia działań interwencyjnych, takich jak: remonty dachów, stropów, ścian i elewacji, osuszanie i odgrzybianie, izolację, remonty i wymianę zużytej stolarki okiennej i drzwiowej, instalacji elektrycznej, wodnej, kanalizacyjnej, odgromowej. W szczególnie uzasadnionych przypadkach finansowanie z Funduszu Kościelnego może obejmować remont ruchomego wyposażenia obiektów

---

<sup>918</sup> Fundusz Kościelny został powołany na mocy art. 8 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego (Dz. U. Nr 9, poz. 87, ze zm.) jako forma rekompensaty dla kościołów za przejęte przez Państwo nieruchomości ziemskie. Fundusz ten, stosownie do zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych wyrażonej w art. 25 ust. 1 Konstytucji RP, działa na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych, posiadających uregulowany status prawny w Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>919</sup> A. Mazurek, *Prawna ochrona zabytków...*, s. 270-271.

sakralnych (np. instrumenty muzyczne, dzwony) oraz stałych elementów wystroju wnętrz (np. ołtarze, polichromie, freski, posadzki). Z tego źródła nie finansuje się, co do zasady, prac dotyczących otoczenia obiektu, takich jak chodniki, ogrodzenia czy trawniki<sup>920</sup>.

Właściciele i zarządcy zabytkowych cmentarzy wyznaniowych mogą więc ubiegać się o udzielenie dotacji z Funduszu Kościelnego na przeprowadzenie pilnych prac przy grobach i na terenie cmentarza. Wskazano bowiem, że przez obiekty sakralne – na potrzeby Funduszu Kościelnego – rozumie się obiekty, w których stale i systematycznie zbierają się wierni danej religii (wyznania) dla wzięcia udziału w nabożeństwach i innych zorganizowanych formach uprawiania kultu religijnego. Nie ulega wątpliwości, że czynna nekropolia wyznaniowa jest obiektem, na terenie której zbierają się wierni danej religii, aby uczestniczyć w obrzędach pogrzebowych czy nabożeństwach organizowanych chociażby w dniu Wszystkich Świętych.

Dotacje z Funduszu Kościelnego mają charakter celowy i mogą być udzielane oraz wykorzystywane wyłącznie na finansowanie działań przyszłych. W przypadku tego Funduszu nie ma możliwości wnioskowania o refundację poniesionych kosztów, jak to ma miejsce w przypadku dotacji celowych udzielanych przez MKiDN oraz wcz.

Wnioski o dotacje z Funduszu składa się na urzędowym formularzu w terminie ogłaszanym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na stronie internetowej ministerstwa oraz w BIP. Dokumentami wymaganymi na tym etapie są: wniosek, aktualne zaświadczenie potwierdzające posiadanie statusu kościelnej osoby prawnej oraz umocowanie dla pełnomocnika, dokumenty określające tytuł prawny wnioskodawcy do obiektu, aktualne pozwolenie na budowę, dokumentacja zdjęciowa stanu zachowania obiektu, a także kosztorys inwestorski.

Złożone wnioski weryfikowane są pod względem formalnym przez pracowników Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych oraz wstępnie przez nich opiniowane. Podczas analizy wniosku, przy formułowaniu przez komisję rekomendacji, zastosowanie mają m.in. następujące kryteria: wysokość środków Funduszu Kościelnego w 2020 roku; zgodność wnioskowanego celu z zakresem zadań przewidzianych do realizacji z Funduszu Kościelnego w 2020 r.; aktualny stan techniczny obiektu objętego wnioskiem o dotację, w szczególności stan zagrożenia, w jakim znajduje

---

<sup>920</sup> MSWiA, *Fundusz Kościelny*, <https://www.gov.pl/web/mswia/fundusz-koscielny> (dostęp: 29.07.2021).



się obiekt wymagający remontu; realność wykonania planowanych prac w bieżącym roku kalendarzowym; racjonalne uzasadnienie kosztów realizacji planowanych prac oraz zaangażowanie finansowe podmiotu występującego o dotację, a także wskazanie innych źródeł finansowania prac; wielkość i zaawansowanie realizacji planowanego zadania<sup>921</sup>.

Decyzję o przyznaniu dotacji ze środków budżetowych Funduszu Kościelnego podejmuje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Podjęciu tej decyzji towarzyszy przeprowadzenie oceny wniosku w oparciu o następujące kryteria: aktualny stan techniczny obiektu objętego wnioskiem o dotację; rozliczenie poprzednich dotacji; ocenianie planowanego przedsięwzięcia w świetle zapotrzebowania społecznego i możliwości finansowych społeczności lokalnej; oddziaływanie zadania na społeczność lokalną; wielkością i zaawansowaniem realizacji planowanego działania oraz znaczenie obiektu zabytkowego z punktu widzenia zachowania i ochrony dziedzictwa kulturowego.

Warto podkreślić, że o dofinansowanie z Funduszu Kościelnego mogą ubiegać się również właściciele i zarządcy cmentarzy wpisanych wyłącznie do ewidencji zabytków – nie ma tutaj wymogu wpisu obiektu do rejestru zabytków. Stosownie do zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych wyrażonej w art. 25 ust. 1 Konstytucji RP, podmiotami uprawnionymi do ubiegania się o dotacje są nie tylko osoby prawne Kościoła katolickiego, ale także innych kościołów i związków wyznaniowych działających na podstawie ustaw o stosunku Państwa do kościołów i związków wyznaniowych oraz wpisanych do rejestru kościołów i związków wyznaniowych<sup>922</sup>.

Nie można także pominąć działalności funkcjonującego od niedawna Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków, utworzonego na mocy przepisów ustawy z dnia 22 czerwca 2017 roku o zmianie ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>923</sup>. Wpływami tego państwowego funduszu celowego są środki z administracyjnych kar pieniężnych, orzekanych od 1 stycznia 2018 roku na podstawie art. 107a-107d ustawy o zabytkach w trybie działu IVa k.p.a. Zgodnie z art. 108 u.o.z., wpływami są ponadto nawiazki zasądzone przez sąd w sprawach przestępstw zniszczenia lub uszkodzenia zabytku. Środki Funduszu mogą być przeznaczane m.in. na

---

<sup>921</sup> Tamże.

<sup>922</sup> A. Mazurek, *Prawna ochrona zabytków...*, s. 271.

<sup>923</sup> Inicjatorem utworzenia tego państwowego funduszu celowego była wiceminister kultury i dziedzictwa narodowego, Generalny Konserwator Zabytków prof. Magdalena Gawin.

finansowanie nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru.

### **5.3. Dofinansowanie utrzymania obiektów grobownictwa wojennego**

Na mocy art. 6 ust. 2 u.g.c.w. koszty budowy i utrzymywania, w tym remontów, grobów i cmentarzy wojennych są ponoszone ze środków budżetu państwa. Zgodnie z art. 6. ust. 3 tej ustawy „wojewoda może, w drodze porozumienia, powierzyć jednostce samorządu terytorialnego obowiązek utrzymania grobów i cmentarzy wojennych, z jednoczesnym przekazaniem odpowiednich funduszy, jeżeli jednostka samorządu terytorialnego nie przejmie tego obowiązku bezpłatnie”. Jak wskazuje brzmienie przywołanego przepisu, wojewoda ma możliwość udzielania podmiotom sprawującym opiekę nad grobami i cmentarzami wojennymi środków finansowych na wykonywanie zadań związanych z opieką nad grobami i cmentarzami wojennymi. Podmioty sprawujące opiekę nad takimi miejscami mogą ubiegać się również o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań związanych z grobownictwem wojennym. Podział dotacji z budżetu wojewodów odbywa się w oparciu o zgłaszane przez gminy potrzeby, które następnie są weryfikowane z uwagi na limit środków zarezerwowanych na ten cel.

Należy zauważyć, że zgodnie z obowiązującym stanem prawnym powierzone przez wojewodę zadania w zakresie utrzymania cmentarzy wojennych przejmowane są przez samorząd terytorialny dobrowolnie, na zasadach organizacyjnych i finansowych zawartych w porozumieniu. Wobec tego wojewoda każdego roku proponuje gminom możliwość przejęcia zadania z zakresu administracji rządowej, dotyczącego obowiązku utrzymania grobów i cmentarzy wojennych, wraz z dotacją. Jednocześnie gminy informowane są o ustawowym obowiązku bezpośredniego dozoru stanu powierzonych im grobów i cmentarzy wojennych, a w razie uszkodzenia grobu lub jakichkolwiek urządzeń na cmentarzu wojennym – o konieczności zawiadomienia o tym wojewody<sup>924</sup>.

---

<sup>924</sup> Por. NIK, *Wyniki kontroli NIK*, 2019, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21173,vp,23805.pdf> (dostęp: 02.08.2021).

Wojewoda kontroluje realizację przez gminy zadań objętych porozumieniem oraz wydatkowania przekazanych środków finansowych. Jedną z form nadzoru jest analiza sprawozdań rzeczowo-finansowych, przedkładanych przez gminy dwukrotnie w ciągu roku. Dodatkowo przeprowadzane są kontrole w siedzibie jednostki samorządowej wraz z wizytacją obiektów grobownictwa wojennego.

Dotacja celowa z budżetu państwa na opiekę nad grobami i cmentarzami wojennymi może być udzielona w wysokości do 50% nakładów koniecznych na wykonanie zadań związanych z: wykonywaniem czynności związanych z poszukiwaniem, budową, remontem, przeniesieniem i utrzymaniem grobów i cmentarzy wojennych; niezbędnymi czynnościami dodatkowymi prowadzącymi do realizacji ww. celów; prowadzeniem badań naukowych, ekshumacji i badań archeologicznych związanych z grobami i cmentarzami wojennymi<sup>925</sup>. Ustawodawca przewidział możliwość sfinansowania do 100% koniecznych nakładów, jeżeli grób lub cmentarz wojenny ma wyjątkową wartość historyczną, w szczególności potwierdzoną objęciem go jedną z form ochrony wskazanych w u.o.z. oraz gdy z uwagi na stan zachowania grobu lub cmentarza wojennego wymagane jest niezwłoczne podjęcie prac wskazanych w u.g.c.w.<sup>926</sup>.

We wniosku o udzielenie takiej dotacji, oprócz danych osobowych i teleadresowych wnioskodawcy, konieczne jest: określenie organu, u którego wnioskodawca ubiega się o udzielenie dotacji; wskazanie rodzaju zadania i wskazanie grobu lub cmentarza wojennego, którego dotyczy wniosek, wraz z danymi adresowymi, o ile dane te można ustalić; określenie wysokości dotacji, o którą ubiega się wnioskodawca. Należy również dołączyć harmonogram wykonania zadania, oświadczenie wnioskodawcy o dysponowaniu zasobami rzeczowymi i kadrowymi zapewniającymi jego prawidłowe wykonanie oraz kosztorys całkowitych kosztów wykonania zadania.

Minister właściwy ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego może również powierzyć fundacjom, stowarzyszeniom i instytucjom społecznym, za ich zgodą, obowiązek utrzymania grobów i cmentarzy wojennych, a także przekazywać tym podmiotom, jak również jednostkom samorządu terytorialnego, związkom

---

<sup>925</sup> Art. 6 ust. 4d pkt 1 u.g.c.w.

<sup>926</sup> Art. 6 ust. 4f i 4g u.g.c.w.

wyznaniowym i innym podmiotom sprawującym opiekę nad grobami i cmentarzami wojennymi, środki finansowe na wykonywanie zadań związanych z opieką nad grobami i cmentarzami wojennymi<sup>927</sup>.

Dotacje celowe ze środków MKiDN przyznawane są na wniosek wskazanych powyżej podmiotów, po zasięgnięciu opinii właściwego miejscowo wojewody. Wojewoda powinien wyrazić opinię w terminie 30 dni od dnia otrzymania pisma ministra w tej sprawie. Dotacje przyznawane są w formie pisemnej umowy między ministrem a wnioskodawcą. Należy w niej określić zakres planowanego zadania i termin jego wykonania; wskazać grób lub cmentarz wojenny, którego dotyczy umowa; określić wysokość udzielonej dotacji oraz termin i tryb jej płatności; określić tryb kontroli wykonania umowy oraz sposób rozliczenia dotacji, a także warunki i sposób zwrotu niewykorzystanej dotacji albo dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem. Przedmiotowa dotacja może być udzielona na dofinansowanie nakładów koniecznych na zadania związane z opieką nad grobami i cmentarzami wojennymi, zarówno wykonanych w roku złożenia wniosku o udzielenie dotacji, jak też w roku następującym po roku złożenia tego wniosku. Na rozpatrzenie wniosku o udzielenie dotacji ustawodawca przewidział termin trzech miesięcy od dnia jego otrzymania i wyłączył zastosowanie w tej procedurze przepisów k.p.a.

Aktualnie *stricte* opiece nad grobownictwem wojennym dedykowany jest program „Groby i cmentarze wojenne w kraju”<sup>928</sup>. Głównym celem tego programu jest wspieranie opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiącymi materialne świadectwo kluczowych wydarzeń z historii Polski, związanych z walką i męczeństwem. Dofinansowanie opieki w ramach tego programu dotyczy zadań polegających na prowadzeniu robót budowlanych, prac remontowych, konserwatorskich i restauratorskich; zabezpieczeniu i utrzymaniu grobów i cmentarzy w jak najlepszym stanie; prowadzeniu badań archeologicznych i prac poszukiwawczych; prowadzeniu prac związanych z urządzeniem grobu/kwatery/cmentarza wojennego; dokumentowaniu i prowadzeniu badań naukowych; popularyzowaniu i upowszechnianiu wiedzy. Ponadto w programie promowane jest: obejmowanie opieką obiektów, których stan zachowania wymaga podjęcia niezwłocznego działania; opieka nad grobami

---

<sup>927</sup> Art. 6 ust. 4 i 4b u.g.c.w.

<sup>928</sup> *Programy 2021: Groby i cmentarze wojenne w kraju*, <https://www.gov.pl/web/kulturaimport/groby-i-cmentarze-wojenne-w-kraju2> (dostęp: 27.07.2021).

i cmentarzami wojennymi o wyjątkowej wartości historycznej; nadanie lub przywrócenie odpowiedniej rangi obiektom grobownictwa wojennego; wykorzystanie nowoczesnych metod badań, edukacji, i promocji; zaangażowanie w opiekę nad grobami i cmentarzami wojennymi jak największej liczby różnych podmiotów; stosowanie, w ramach obowiązujących przepisów prawa, rozwiązań sprzyjających lepszej ochronie prawnej grobów i cmentarzy wojennych<sup>929</sup>.

Uprawnionymi do składania wniosków o dofinansowanie w ramach tego programu są podmioty sprawujące opiekę nad grobem lub cmentarzem wojennym, którego dotyczy wniosek, przykładowo: samorządowe instytucje kultury (które nie są współprowadzone przez ministra), organizacje pozarządowe, jednostki samorządu terytorialnego, uczelnie publiczne i uczelnie niepubliczne, kościoły i związki wyznaniowe oraz ich osoby prawne<sup>930</sup>.

Zgodnie z brzmieniem § 6 zarządzenia MKiDN<sup>931</sup>, wnioski rozpatrywane są w trzech etapach: 1) oceny formalnej, która polega na stwierdzeniu czy dany wniosek nie zawiera uchybień lub błędów formalnych; 2) konkursowym, w którym minister przyznaje dofinansowania dla zadań w oparciu o rekomendacje dyrektora instytucji zarządzającej, dokonane na podstawie oceny punktowej, której podlegają wnioski nie zawierające uchybień i błędów formalnych; 3) etapie, w którym minister przyznaje dofinansowania dla wybranych zadań w trybie odwoławczym. Ocena każdego wniosku jest dokonywana w skali od 0 do 100 punktów i składa się z trzech zasadniczych elementów: oceny wartości merytorycznej, której dokonuje zespół sterujący, zgodnie z kryteriami określonymi w ogłoszeniu programów; oceny zgodności zadania ze strategicznymi celami danego programu, której w uzgodnieniu z ministrem dokonuje instytucja zarządzająca, zgodnie z kryteriami określonymi w ogłoszeniu programów; oceny wartości organizacyjnej, której dokonuje instytucja zarządzająca, zgodnie z kryteriami określonymi w ogłoszeniu programów<sup>932</sup>.

---

<sup>929</sup> Ogłoszenie Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu w sprawie naboru do Programów z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa narodowego na rok 2021, realizowanego w terminie do 30 listopada 2020 r.; <https://www.gov.pl/attachment/d418a6bf-5625-4bd2-a36f-5113577f741d> (dostęp: 29.07.2021).

<sup>930</sup> Tamże, s. 22.

<sup>931</sup> Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27 września 2019 r. w sprawie wytycznych do programów Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz. Urz. z 2019 r., poz. 92).

<sup>932</sup> Zgodnie z § 9 ust. 1 Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27 września 2019 r. w sprawie wytycznych do programów Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Corocznie minister właściwy ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego prowadzi nabór wniosków o dofinansowanie w ramach programu „Miejsca pamięci i trwale upamiętnienie w kraju”<sup>933</sup>. Strategicznym celem programu jest wspieranie samorządów w zapewnianiu stabilnej opieki nad miejscami pamięci i trwałymi upamiętnieniami na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiącymi materialne świadectwo kluczowych wydarzeń z historii Polski. Jak podano w regulaminie programu, wspierane są także działania mające na celu upowszechnianie wiedzy na temat miejsc, faktów i postaci związanych z walką i męczeństwem, a w sposób szczególny dotyczy to miejsc noszących ślady masowych zbrodni reżimów totalitarnych. Ze środków otrzymanych w ramach programu możliwe jest finansowanie działań dotyczących otoczenia miejsc pamięci i trwałych upamiętnień opieką polegającą w szczególności na: naukowym badaniu i dokumentowaniu miejsca pamięci oraz wydarzeń i osób z nim związanych; prowadzeniu prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy miejscach pamięci; zabezpieczeniu i utrzymaniu miejsca pamięci oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie; utrwaleniu wartości i autentyzmu miejsc pamięci; popularyzowaniu i upowszechnianiu wiedzy o miejscu pamięci oraz jego znaczeniu dla historii, dziedzictwa i tożsamości narodowej. Promowane są także wnioski uwzględniające: podkreślenie prestiżu miejsca pamięci/trwałego upamiętnienia; nadanie lub przywrócenie odpowiedniego wyrazu; zaangażowanie w opiekę nad miejscami pamięci i trwałymi upamiętnieniami jak największej liczby różnych podmiotów; zapewnienie jak najlepszej dostępności miejsca/trwałego upamiętnienia; tworzenie nowych trwałych upamiętnień w miejscach, gdzie ich obecność jest uzasadniona interesem społecznym; twórcze zastosowanie nowoczesnych metod badań, edukacji i promocji do ochrony dziedzictwa narodowego; stosowanie rozwiązań prawnych sprzyjających lepszej opiece nad miejscami pamięci/trwałymi upamiętnieniami (uwzględnienie miejsca pamięci, jego ochrony w mpzp, czy też objęcie go inną formą ochrony prawnej)<sup>934</sup>.

Przeprowadzona przez NIK w 2018 roku kontrola nad sprawowaniem opieki nad cmentarzami wojennymi w Polsce południowo-wschodniej wykazała, że utrzymywanie

---

<sup>933</sup> Ogłoszenie Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu w sprawie naboru do Programów z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa narodowego na rok 2021, realizowanego w terminie do 30 listopada 2020 r., Załącznik nr 4: Program „Miejsca pamięci i trwale upamiętnienia w kraju”, <https://www.gov.pl/attachment/dfc9003f-657c-45f0-b2ce-b34d2e3508db> (dostęp: 07.11.2021).

<sup>934</sup> Tamże.

obiektów grobownictwa wojennego finansowane było przez wojewodów przede wszystkim dotacjami celowymi przekazywanymi gminom ze środków budżetu państwa. Stwierdzono także, że poza takim rozwiązaniem nie było wspólnych dla wojewodów zasad podziału i wydatkowania środków. Tylko Wojewoda Małopolski ponosił wydatki bieżące na zakup usług związanych z utrzymaniem grobów i cmentarzy wojennych<sup>935</sup>. W pozostałych województwach wszystkie środki zostały przeznaczone na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego.

Nie można pominąć także sytuacji, gdy gminy wyrażają wolę bezpłatnej opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi. Podkreślić należy, że w przypadku gmin, które obowiązek opieki nad grobami wojennymi realizują nieodpłatnie, wyznacznikiem należytej opieki jest brak skarg na stan ich utrzymania. Wojewódzcy konserwatorzy zabytków tylko sporadycznie odnotowują zastrzeżenia dotyczące niewłaściwej dbałości o groby i cmentarze wojenne, którą gminy zapewniają we własnym zakresie. Zgodnie z informacjami zawartymi w wielu wynikach kontroli NIK, bieżące prace porządkowo-pielęgnacyjne oraz drobne remonty i naprawy na grobach i cmentarzach wojennych gminy wykonują w miarę potrzeb i możliwości finansowych gminy.

Prace, w zależności od gminy, organizowane są w różnych formach. Groby i cmentarze wojenne utrzymywane są m.in. w ramach umowy zawartej przez gminę na utrzymywanie i konserwację terenów zieleni miejskiej i cmentarzy komunalnych bądź przez proboszcza w przypadku umiejscowienia grobu w obrębie cmentarza parafialnego. Prace pielęgnacyjno-porządkowe wykonują również osoby zatrudnione w ramach prac interwencyjnych i społecznie użytecznych czy pracownicy gospodarczy gminy. Działania te wspomagane są przez lokalną społeczność, dzieci i młodzież z placówek oświatowych, a nawet przez uczestników Środowiskowych Domów Samopomocy w ramach terapii zajęciowej.

---

<sup>935</sup> W 2014 r. – 235,8 tys. zł, w 2015 r. – 766,2 tys. zł, a 2016 r. – 985 tys. zł; zob. NIK, Informacja o wynikach kontroli. Opieka nad cmentarzami wojennymi w Polsce południowo-wschodniej, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21173,vp,23805.pdf> (dostęp: 21.07.2021).

## 5.4. Dofinansowanie opieki nad zabytkowymi cmentarzami z budżetów jednostek samorządów terytorialnych

Oprócz dotacji udzielanych przez organy bezpośrednio związane z ochroną zabytków, równie istotne są działania podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego. Możliwość dofinansowania opieki nad zabytkami z budżetów samorządowych ma swoje źródło w ustawie zasadniczej. Stosownie do brzmienia art. 166 ust. 1 Konstytucji RP, zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Przywołana norma znajduje rozwinięcie w przepisach powszechnie obowiązujących, określających podstawy i zasady dokonywania wydatków przez gminy w sferze ochrony i opieki nad zabytkami. Stanowi o tym art. 7 ust. 1 pkt 9 u.s.g., określający, że „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zadania własne obejmują sprawy kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”. Przytoczyć także należy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, wskazujące, że „zasada samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej przez gminy na podstawie budżetu nie oznacza samodzielności wewnętrznej gminy rozumianej jako dowolność pobierania dochodów i dysponowania nimi. Przeciwnie, w ramach gospodarki finansowej gminom wolno tylko to, na co zezwalają im ustawy [...]. Znajdujemy się bowiem na gruncie prawa publicznego, gdzie obowiązuje zasada, iż dozwolone jest to, na co zezwala ustawa”<sup>936</sup>. Wobec powyższego nie ulega wątpliwości, że niezbędna jest identyfikacja podstawy prawnej wydatkowanych przez gminy środków publicznych.

Regulacje w tym zakresie zawarte są także w u.o.z., która wskazuje obszary i formy finansowania opieki nad zabytkami z budżetów gmin. Dotowanie prac w przypadku samorządów odbywa się przez uchwały radnych w sprawie określenia zasad udzielania dotacji z budżetu gminy (powiatu, województwa) na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. Wynika to z dyspozycji zawartej w art. 81 ust. 1 przywołanej ustawy, wskazującej, że „w trybie określonym odrębnymi przepisami dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielona przez organ

---

<sup>936</sup> Wyrok TK z dnia 23 października 1996 r., K I/96.



stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale”. W pozostałym zakresie obowiązują te same zasady, które dotyczą przyznawania właścicielom zabytków wpisanych indywidualnie do rejestru wsparcia finansowego w ramach dotacji udzielanych przez wcz oraz MKiDN.

Dotacja z budżetu samorządów gminnych może finansować do 100% koniecznych prac i robót przy cmentarzu wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków. Jest to podstawowa różnica w zakresie udzielania dotacji przez samorządy a administrację rządową, gdyż przypomnieć należy, że wcz może udzielać dotacji w wysokości do 50%, a tylko w uzasadnionych przypadkach dotacja może być zwiększona do 100%. Na mocy art. 81 ust. 2 u.o.z. samorząd, podejmując decyzję o przyznaniu dotacji, może jej udzielić w wysokości do 100% nakładów koniecznych bez dodatkowych uwarunkowań, chociaż najczęściej brane są pod uwagę analogiczne zasady, jakie stosują konserwatorzy wojewódzcy.

Zaznaczyć należy, że w przypadku dotacji udzielanych przez różne organy, ich łączna kwota nie może przekroczyć wysokości 100% nakładów koniecznych na wykonanie tych prac bądź robót. Wobec tego, zgodnie z brzmieniem art. 82 u.o.z., organy uprawnione do udzielania dotacji są zobowiązane do prowadzenia wykazów przyznanych dotacji oraz wzajemnego informowania się o udzielonych dotacjach. Takie rozwiązanie służy unikaniu podwójnego finansowania tych samych prac.

W myśl przywołanego art. 81 ust. 1 u.o.z., warunkiem udzielenia przez organ stanowiący gminy dotacji jest podjęcie dwóch uchwał o zróżnicowanym charakterze. Pierwsza z nich powinna posiadać status aktu prawa miejscowego i określać zasady i tryb udzielania dotacji z budżetu gminy na prace i roboty przy zabytku. Z kolei druga uchwała powinna mieć charakter wykonawczy w stosunku do uchwały budżetowej i rozstrzygać o wysokości i celu oraz podmiocie, któremu dotacja może zostać udzielona<sup>937</sup>.

Dotacje na finansowanie opieki nad zabytkami posiadają charakter dotacji celowych, a więc obowiązkiem organów stanowiących gmin jest każdorazowe precyzyjne określenie przedmiotu dotowania poprzez wskazanie danego obiektu. Z kolei z zakresu legitymacji gminy wyłączone jest uprawnienie do podmiotowego kształtowania

---

<sup>937</sup> A. Talik, M. Łukasiewicz, *Podstawy udzielania dotacji z budżetu na zadania z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami (na przykładzie gmin województwa opolskiego)*, „Samorząd Terytorialny a Polityka Lokalna. Prace naukowe WWWSZiP” 2014, nr 28, s. 298.

katalogu beneficjentów uprawnionych do otrzymania dotacji, gdyż to regulują przepisy u.o.z. Katalog ten uregulowany jest w art. 71 ust. 1 tej ustawy w brzmieniu: „w zakresie sprawowania opieki nad zabytkami osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna posiadająca tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego finansuje prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy tym zabytku”.

Zgodnie z art. 211 ust. 5 ustawy o finansach publicznych: „Podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa”. Jak wynika z przytoczonego przepisu, o prawnej postawie wydatków na realizację zadań z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami może być mowa tylko w sytuacji planowania oraz wykonania przez gminę wydatków w uchwalonej na dany rok budżetowy uchwale budżetowej<sup>938</sup>.

Zarówno na gminach, jak i beneficjentach dotacji ciąży odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, której konsekwencją może być odpowiedzialność administracyjnoprawna. Zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, organ stanowiący gminy może być pociągnięty do odpowiedzialności za „przekazanie lub udzielenie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu przekazywania lub udzielania dotacji, niezatwierdzenia w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji, nieustalenia kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu”. Beneficjent dotacji, zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 1 przywołanej ustawy, może odpowiadać za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jeżeli nie będzie przestrzegał reguł wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego lub aktów prawa miejscowego związanych z wydatkowaniem dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, nierozliczeniem w terminie otrzymanej dotacji, a także niedokonaniem w terminie zwrotu dotacji w należytym wysokości.

Opisane powyżej środki gminne na realizację projektów kulturalnych nie wyczerpują możliwych źródeł uzyskania wsparcia ze strony funduszy samorządowych. Na uwagę zasługują ponadto realizowane corocznie projekty dofinansowane ze środków

---

<sup>938</sup> Tamże, s. 302.

samorządów województw. Przykładowo Sejmik Województwa Małopolskiego zgodnie z uchwałą nr XII/145/19 z dnia 26 sierpnia 2019 r. określił zasady udzielania dotacji z budżetu województwa małopolskiego na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych na obszarze województwa małopolskiego. Wśród zadań, na realizację których może być udzielona dotacja z budżetu tego województwa, są przedsięwzięcia polegające na prowadzeniu prac przy zabytkowych cmentarzach<sup>939</sup>.

Wsparciem finansowym prac przy zabytkowych grobach i cmentarzach może być również fundusz sołecki. Podstawą prawną funkcjonowania tego funduszu jest ustawa z 21 lutego 2014 roku o funduszu sołeckim<sup>940</sup>. Fundusz sołecki tworzą pieniądze z budżetu gminy zagwarantowane dla sołectwa na wykonanie przedsięwzięć służących poprawie warunków życia mieszkańców. Zachętą dla gmin do wyodrębniania funduszu sołeckiego i takiego wydatkowania środków gminnych jest możliwość otrzymania zwrotu części poniesionych wydatków z budżetu państwa. Taki zwrot może dotyczyć 20, 30 lub 40% wydatków zrealizowanych w ramach funduszu sołeckiego.

Ilość pieniędzy, jaką może otrzymać sołectwo, jest uzależniona od zamożności gminy. W art. 8 pkt 2 ustawy o funduszu sołeckim zawarto wzór, za pomocą którego należy obliczać wysokość środków przypadających na dane sołectwo. Rada gminy może jednak zdecydować o przeznaczeniu dla danego sołectwa większych środków, niż wynika to ze sposobu wyliczenia wskazanego w ustawie. Wójt zobowiązany jest corocznie poinformować sołtysów o wysokości środków, które będą do wykorzystania przez dane sołectwo w następnym roku budżetowym.

Aby uzyskać środki z funduszu sołeckiego, należy zwołać zebranie wiejskie, na którym zostanie uchwalony wniosek o przyznanie środków z funduszu sołeckiego. Taki wniosek może być uchwalony z inicjatywy sołtysa, rady sołeckiej lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców sołectwa. Ponadto we wniosku należy wskazać planowane przeznaczenie tych środków oraz podać przewidywany koszt tych prac. Jeżeli wójt oceni,

---

<sup>939</sup> Uchwała nr XXXVII/511/21 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych na obszarze województwa małopolskiego; [https://www.malopolska.pl/\\_userfiles/uploads/kultura%20i%20dziedzictwo/Zabytki/Uchwa%C5%82a%20OSWM%20XXXVII\\_511\\_21%20-%20Ochrona%20zabytk%C3%B3w%20Ma%C5%82opolski%202021.docx](https://www.malopolska.pl/_userfiles/uploads/kultura%20i%20dziedzictwo/Zabytki/Uchwa%C5%82a%20OSWM%20XXXVII_511_21%20-%20Ochrona%20zabytk%C3%B3w%20Ma%C5%82opolski%202021.docx) (dostęp: 21.07.2021).

<sup>940</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 301, ze zm.

że wniosek jest prawidłowo sporządzony, to przekazuje go radzie gminy. Warto podkreślić, że wójt nie ma prawa oceniać, czy mieszkańcy sołectwa wybrali słuszne lub popierane przez niego zadania, gdyż o tym decyduje wyłącznie zebranie wiejskie.

Podstawową zasadą jest, że fundusz sołecki może być bez żadnych ograniczeń wydatkowany na inwestycje na gruncie, do którego gmina ma prawo własności lub inne prawo rzeczowe. Poza tym, jak już wspomniałam, pieniądze z funduszu sołeckiego mają służyć realizacji tych zadań gminy, które będą służyły poprawie życia mieszkańców danego sołectwa. O ile finansowanie prac przy cmentarzu parafialnym nie należy do zadań własnych gminy, to już finansowanie prac przy każdym cmentarzu komunalnym oraz każdym zabytkowym cmentarzu – także wyznaniowym – należy do zadań własnych gminy<sup>941</sup>. W związku z tym, takie wydatki mogą być pokrywane z funduszu sołeckiego.

Warto także wspomnieć o środkach urzędów marszałkowskich, które prowadzą na ogół działalność uzupełniającą w zakresie udzielania wsparcia finansowego na prace przy zabytku w stosunku do dotacji udzielanych przez wojewódzkich konserwatorów. Jednak zakres wsparcia środkami urzędów marszałkowskich jest szerszy i obejmuje również dotacje na działania towarzyszące. Wobec tego możliwe jest uzyskanie dofinansowania z tego źródła nakładów koniecznych – przeważnie w wysokości do 50% – na prace konserwatorskie, restauratorskie oraz roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru, planowanych do przeprowadzenia w roku udzielenia dofinansowania. Ponadto można brać udział w innych otwartych konkursach ofert na realizację zadań publicznych, ogłaszanych przez urzędy marszałkowskie, a dotyczących kultury i ochrony dziedzictwa kulturowego.

Przy omawianiu udzielania dotacji na utrzymanie nekropolii nie sposób pominąć finansowania opieki ze środków prywatnych. Takie działania są często spotykane zwłaszcza w przypadku zapomnianych, bardzo zniszczonych zabytkowych cmentarzy. Podmioty prywatne, kierowane chęcią bezinteresownej pomocy w ratowaniu nagrobków, podejmują się (indywidualnie lub zrzeszając w stowarzyszenia) prac przywracających dawny wygląd zniszczonym grobom i całym cmentarzom, finansując z własnych środków i przeprowadzanych zbiórek zakup materiałów do prowadzenia takich prac.

---

<sup>941</sup> Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 13 u.s.g. i art. 5 ust. 3 oraz art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim.

Kolejnym i ważnym źródłem finansowania są kwesty corocznie organizowane w wielu miastach Polski na rzecz ratowania nekropolii. Od 40 lat kwesty na rzecz odbudowy zabytkowych nagrobków na cmentarzu Rakowickim prowadzi Obywatelski Komitet Ratowania Krakowa. Równie popularna jest coroczna zbiórka na rzecz warszawskich Starych Powązek. W kwestowaniu chętnie i zawsze biorą udział znani artyści, ludzie kultury oraz przedstawiciele władz. Podkreślić należy, że takie kwesty nie dotyczą wyłącznie najbardziej znanych nekropolii, ale organizowane są na wielu cmentarzach w całej Polsce. Środki pozyskane z kwest przeznaczane są na finansowanie zabiegów pielęgnacyjnych i restauracji nagrobków, które uległy całkowitemu zniszczeniu, zarówno na lokalnych cmentarzach, jak też nekropoliach znajdujących się poza granicami kraju. Przede wszystkim działania te koncentrują się na nagrobkach odznaczających się walorami estetycznymi, wiekowych oraz ważnych dla lokalnej społeczności czy kraju oraz nie posiadają osób zobowiązanych do dbania o nie, czy też utrzymywania ich w należyтым stanie.

## **5.5. Dofinansowanie ochrony zabytkowych cmentarzy z programów Unii Europejskiej**

Finansowanie ochrony zabytków odbywa się przy znaczącym udziale funduszy pochodzących z Unii Europejskiej. Spośród projektów współfinansowanych przez Unię Europejską największe możliwości pozyskania dotacji dają Regionalne Programy Operacyjne (RPO), Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko oraz Program Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Pozyskanie środków z RPO umożliwiają zarówno działania i poddziałania bezpośrednio dotyczące zabytków, jak i te, w których powiązanie projektu z zabytkiem gwarantuje otrzymanie dodatkowych punktów preferencyjnych. Konkursy dedykowane zabytkom w programach, gdzie kryterium dostępowym jest posiadanie statusu zabytku zgodnie z art. 7 u.o.z., mają na celu dofinansowanie projektów obejmujących m.in. prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku, udostępnianie

zwiedzającym zabytków, a także zwiększenie dostępności dla niepełnosprawnych oraz działania edukacyjne i kulturalne związane z danym zabytkiem<sup>942</sup>.

Za sprawną i poprawną realizację RPO – zarówno w ujęciu całościowym, jak i na poziomie poszczególnych projektów – odpowiada Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym (IZ RPO) danego województwa. Zasady działania i obowiązki Instytucji Zarządzającej zostały określone w rozdziale 4 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020<sup>943</sup>. Wskazany w tej ustawie zakres zadań IZ RPO w zakresie zarządzania programem jest bardzo szeroki i obejmuje: przygotowywanie propozycji kryteriów wyboru projektów do dofinansowania; wybór projektów do dofinansowania; zawieranie z wnioskodawcami umów o dofinansowanie projektu lub podejmowanie decyzji o dofinansowaniu projektu; zlecanie płatności na rzecz beneficjentów; zapewnienie aktualności i poprawności danych służących do monitorowania realizacji programu; pełnienie funkcji instytucji certyfikującej; prowadzenie kontroli realizacji programu, w tym weryfikacja prawidłowości wydatków ponoszonych przez beneficjentów; nakładanie korekt finansowych; odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi (np. środków niewykorzystanych, odsetek, należności do zwrotu w związku z nieprawidłowościami); ewaluacja programu; monitorowanie postępów realizacji programu; zapewnienie informacji o programie i jego promocja. Przywołana ustawa umożliwia IZ RPO przekazywanie wykonywania części swoich zadań do realizacji Instytucjom Pośredniczącym, jednak przy zachowaniu pełnej odpowiedzialności IZ za całość realizacji programu<sup>944</sup>.

Celem konkursów, które nie dotyczą bezpośrednio zabytków jest m.in. uzyskanie dodatkowych punktów za projekty realizowane w zabytkach lub ich dotyczące, np. projekty z zakresu kultury, odnawialnych źródeł energii, termomodernizacji, rewitalizacji itp. Rozstrzygnięcia takich konkursów i przyznanie dofinansowania zależy tutaj jednak od szeregu czynników: od projektu, zakresu planowanych prac oraz od samego zabytku,

---

<sup>942</sup> NID, *Dotacje na zabytki z regionalnych programów operacyjnych*, [http://samorzad.nid.pl/baza\\_wiedzy/dotacje-na-zabytki-z-regionalnych-programow-operacyjnych/](http://samorzad.nid.pl/baza_wiedzy/dotacje-na-zabytki-z-regionalnych-programow-operacyjnych/) (dostęp: 27.07.2021).

<sup>943</sup> T.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 818.

<sup>944</sup> Przykładowo: funkcję Instytucji Zarządzającej RPO Województwa Podkarpackiego w latach 2014-2020 pełnił Zarząd Województwa Podkarpackiego, zaś dla realizacji Regionalnego Programu wyznaczono dwie Instytucje Pośredniczące: Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie oraz Stowarzyszenie Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego.

w tym stanu technicznego, funkcji, jaką pełni, i formy jego ochrony. Oprócz tego przy ubieganiu się o dofinansowanie funkcjonuje lista dodatkowych wymagań i dokumentów, warunkujących przyznanie dotacji, np. w przypadku projektów rewitalizacyjnych wymagana jest zgodność projektu z obowiązującym programem rewitalizacji opracowanym przez gminę i znajdującym się w wykazie programów rewitalizacji dla danego województwa.

O dofinansowanie na zabytki ze środków programów unijnych mogą ubiegać się różne podmioty, m.in. jednostki samorządu terytorialnego, instytucje kultury, organizacje pozarządowe, podmioty prywatne, przedsiębiorcy, szkoły wyższe, związki wyznaniowe itp. wskazane konkretnie w danym działaniu lub poddziałaniu regionalnych programów operacyjnych. Każdy z podmiotów starających się o środki unijne musi dysponować wkładem własnym, który jest niezbędny do realizacji projektu. W 15 regionach Polski wsparcie maksymalne z programów UE wynosi do 85%, zaś w województwie mazowieckim, które jest regionem lepiej rozwiniętym – do 80%. Istotne jest, że w wybranych obszarach wsparcie finansowe dodatkowo można uzyskać z budżetu państwa i takie wsparcie pomniejsza wysokość koniecznego wkładu własnego<sup>945</sup>.

Projekty również mogą być realizowane w partnerstwie. Zgodnie z brzmieniem art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (tzw. ustawy wdrożeniowej), w celu wspólnej realizacji projektu w zakresie określonym przez IZ RPO może zostać utworzone partnerstwo przez podmioty wnoszące do projektu zasoby ludzkie, organizacyjne, techniczne lub finansowe, realizujące wspólny projekt, na warunkach określonych w porozumieniu albo umowie o partnerstwie. Dokonanie wyboru partnera spoza sektora finansów publicznych musi odbywać się zgodnie z prawem zamówień publicznych, a więc z zachowaniem zasady przejrzystości i równego traktowania podmiotów.

Jak podkreśla NID, program na lata 2014-2020 mocno nastawiony jest na rezultaty w postaci zapewnienia maksymalnych korzyści z funduszy<sup>946</sup>. W praktyce oznacza to

---

<sup>945</sup> Tamże.

<sup>946</sup> NID, *Dotacje na zabytki z regionalnych programów operacyjnych*, [https://samorzad.nid.pl/baza\\_wiedzy/dotacje-na-zabytki-z-regionalnych-programow-operacyjnych/](https://samorzad.nid.pl/baza_wiedzy/dotacje-na-zabytki-z-regionalnych-programow-operacyjnych/) (dostęp: 18.08.2021). Aktualnie nie są już prowadzone nabory wniosków do tego programu, a jedynie rozliczane wydatki. Na dzień pisanie tej pracy nie ma ogłoszonego nowego programu operacyjnego przyznającego dotacje na ochronę zabytków. W przypadku zwolnienia się środków, istnieje możliwość

konieczność osiągnięcia w projekcie określonych wskaźników produktu i rezultatu, wskazanych zarówno w RPO, SZOOP<sup>947</sup>, jak również w dokumentacji konkursowej.

Procedura ubiegania się o dofinansowanie opieki nad zabytkami z funduszy unijnych rozpoczyna się od ustalenia zakresu projektu oraz odszukania w danym regionalnym programie operacyjnym działania, z którego może być on wsparty. Kolejny krok to zapoznanie się z harmonogramem naborów, regulaminem konkursu oraz terminowe złożenie wniosku o dofinansowanie. Zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020<sup>948</sup>, harmonogram naborów wniosków o dofinansowanie projektów w trybie konkursowym na dany rok publikowany jest najpóźniej do 30 listopada roku poprzedzającego.

Aby przygotowany wniosek mógł się znaleźć na liście rankingowej musi zdobyć jak największą liczbę punktów, czyli spełniać większość kryteriów merytorycznych. Wobec tego zalecane jest, aby już podczas przygotowania wniosku sprawdzić, za co można uzyskać dodatkowe punkty. Starając się o dotację konieczne jest założenie odpowiedniego konta w Lokalnym Systemie Informatycznym, które umożliwi m.in. wypełnienie i złożenie wniosku o dofinansowanie, a później modyfikowanie go zależnie od potrzeb. Po zamknięciu naboru wnioski oceniane są pod względem formalnym oraz merytorycznym, a wnioskodawca zostaje poinformowany o wynikach. Lista ocenionych projektów, które spełniły kryteria wyboru projektów i uzyskały kolejno największą liczbę punktów złożonych w ramach konkursu zostaje zatwierdzona przez IZ. Jeżeli w wyniku oceny wniosek zostanie zakwalifikowany do objęcia wsparciem, zostanie zawarta umowa o dofinansowanie. Procedura jej podpisania rozpoczyna się w momencie otrzymania oficjalnego pisma potwierdzającego przyznanie wsparcia na realizację projektu. Do

---

realizacji wniosków z listy rezerwowej. Według informacji telefonicznej uzyskanej w kwietniu 2022 r. w Głównym Punkcie Informacyjny Funduszy Europejskich w Rzeszowie, na ten moment rozdysponowanych zostało ponad 90% środków z tego programu.

<sup>947</sup> Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego (SZOOP) jest dokumentem, który powstał w oparciu o Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 30 stycznia 2015 r. w zakresie szczegółowego opisu osi priorytetowych krajowych i regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020. Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy SZOOP stanowi jeden z elementów systemu realizacji programu operacyjnego określającego warunki i procedury obowiązujące instytucje uczestniczące w realizacji programu. Za przygotowanie i przyjęcie SZOOP odpowiada IZ programem operacyjnym. SZOOP składa się z dwóch części: części ogólnej zawierającej informacje nt. zakresu interwencji oraz podstawowych zasad realizacji RPO WP 2014-2020 przedstawionych w formie opisowej oraz części szczegółowej zawierającej informacje nt. poszczególnych osi priorytetowych działań i poddziałań przedstawionych w formie tabelarycznej.

<sup>948</sup> T.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 818.



podpisania umowy konieczne jest także zgromadzenie wymaganych dokumentów określonych w regulaminach naborów<sup>949</sup>.

Środki pomocowe z Unii Europejskiej przewidziane na lata 2014-2020 dają duże możliwości finansowania działań w obszarze szeroko pojętej kultury, m.in. inwestycji, ochrony zabytków czy budownictwa tradycyjnego. Na działania związane z ochroną i wykorzystaniem dziedzictwa kulturowego w nowej perspektywie finansowej można pozyskać środki z wielu programów wdrażanych na poziomie krajowym (Program operacyjny Infrastruktura i Środowisko) oraz regionalnym (RPO). Wsparcie na inwestycje dostępne jest również w ramach programów sektorowych wdrażanych przez Samorząd Województwa (Program rozwoju obszarów wiejskich<sup>950</sup>).

Program Infrastruktura i Środowisko ma za zadanie wspierać finansowo przede wszystkim zabytki o dużym, ponadregionalnym znaczeniu, w szczególności obiekty wpisane na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO oraz Pomniki Historii. Na ten cel zaplanowano 500 mln euro. Ponadto program wprowadza progi maksymalnej wartości projektów: dla projektów dotyczących zabytkowej infrastruktury małej skali – ale o znaczeniu ponadregionalnym – maksymalna wartość wynosi 5 mln euro kosztów całkowitych, zaś dla projektów dotyczących miejsc dziedzictwa wpisanych na listę UNESCO próg dofinansowania to 10 mln euro.

Środki z programu Infrastruktura i Środowisko mogą być przeznaczone m.in. na konserwację, przebudowę obiektów zabytkowych oraz zachowanie ich otoczenia, a także ochronę zabytków ruchomych wraz z digitalizacją (ale tylko jako element większego projektu). Program ten kierowany jest do jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych, instytucji kultury i szkół artystycznych, kościołów i związków wyznaniowych, podmiotów zarządzających obiektami indywidualnie wpisanymi na Listę Dziedzictwa UNESCO. Wnioski o dofinansowanie należy składać do MKiDN, zaś wybór projektów do dofinansowania następuje w drodze procedury konkursowej.

---

<sup>949</sup> NID, *Dotacje na zabytki z regionalnych programów operacyjnych*, [http://samorzad.nid.pl/baza\\_wiedzy/dotacje-na-zabytki-z-regionalnych-programow-operacyjnych/](http://samorzad.nid.pl/baza_wiedzy/dotacje-na-zabytki-z-regionalnych-programow-operacyjnych/) (dostęp: 18.08.2021).

<sup>950</sup> Zabytkowe obiekty umiejscowione na obszarach wiejskich i związane z tradycyjnym budownictwem mogą liczyć na wsparcie z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Celem głównym PROW 2014-2020 jest poprawa konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu oraz zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich.

Regionalne Programy Operacyjne finansują podobne działania także dla projektów o mniejszym budżecie, wspierając w szczególności zabytki o charakterze regionalnym. W ramach RPO możliwe jest uzyskanie dofinansowania na ratowanie, przywracanie wartości i ochronę charakterystycznych zabytków lub ich zespołów, także z uwzględnieniem ich otoczenia naturalnego. Wspierane są prace w zakresie renowacji i modernizacji tych obiektów, jednak celem tych prac powinno być zachowanie dotychczasowych zadań obiektów zabytkowych, bądź nadanie im nowych funkcji, np. przez dostosowanie na cele kulturalne czy edukacyjne. Należy przy tym zauważyć, że ważnym elementem projektu realizowanego ze środków RPO powinno być zapewnienie – w miarę możliwości – dostępu mieszkańców i turystów do zabytku oraz dostosowanie obiektu do potrzeb osób z niepełnosprawnościami<sup>951</sup>.

Regionalne Programy Operacyjne tworzone i realizowane są przez każde województwo, po uwzględnieniu analizy społeczno-gospodarczej opartej na metodzie SWOT. Konieczne jest, aby dofinansowanie projektów ze środków pochodzących z programów regionalnych było spójne z wytycznymi zawartymi w nadrzędnych dokumentach, krajowych i unijnych, a także z działaniami związanymi ze wsparciem kultury i zachowaniem dziedzictwa narodowego. W ramach ochrony zabytków RPO gwarantują finansowe wsparcie dla projektów z zakresu budowy, rozbudowy oraz rozwoju publicznej infrastruktury kultury<sup>952</sup>.

## **5.6. Dofinansowanie prac przy zabytkowych grobach i cmentarzach zlokalizowanych poza granicami Polski**

O dofinansowanie prac prowadzonych przy nekropoliach położonych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej można ubiegać się w ramach programu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”<sup>953</sup>. Strategicznym celem tego programu jest poprawa stanu zachowania i wzmocnienie ochrony dziedzictwa kulturowego znajdującego się poza granicami RP oraz upowszechnianie wiedzy na jego temat.

---

<sup>951</sup> Ministerstwo Rozwoju, *Fundusze na kulturę*, [https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/19721/ulotka\\_na\\_kulture.pdf](https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/19721/ulotka_na_kulture.pdf) (dostęp: 20.08.2021).

<sup>952</sup> *Możliwości finansowania kultury z funduszy europejskich w latach 2007-2013*, Warszawa 2008, s. 50.

<sup>953</sup> Program „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”, <https://www.gov.pl/web/kulturaisport/ochrona-dziedzictwa-kulturowego-za-granica3> (dostęp: 29.07.2021).

Założeniem programu jest stworzenie warunków do efektywnej ochrony i popularyzacji spuścizny kulturowej, obejmującej zarówno dziedzictwo materialne I jak i II Rzeczypospolitej oraz dorobku kulturowego polskiej emigracji, wytworzonego do 1945 roku. Szeroki katalog zadań, uwzględniający prace konserwatorskie i remontowo-budowlane w obiektach polskich lub z Polską związanych znajdujących się poza granicami kraju, ich ewidencjonowanie i dokumentowanie oraz działania naukowe i promocyjne, pozwala na realizację zadań zgodnych z zasadniczymi celami programu<sup>954</sup>.

Jako kluczowy efekt działań realizowanych w ramach programu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” wskazano na zachowanie oraz dokumentację obiektów polskiego dziedzictwa kulturowego poza granicami kraju, jako komponentu dziedzictwa europejskiego i światowego, świadectwa dziejów Rzeczypospolitej i cennego elementu kształtującego współczesne postawy, budującego świadomość historyczną oraz tworzącego fundament tożsamości narodowej. Podmiotami uprawnionymi do składania wniosków o dofinansowanie z tego programu są: państwowe instytucje kultury, samorządowe instytucje kultury, organizacje pozarządowe, kościoły i związki wyznaniowe oraz ich osoby prawne<sup>955</sup>.

Finansowanie opieki nad polskimi grobami i cmentarzami znajdującymi się za granicą umożliwi również program „Miejsca pamięci narodowej za granicą”<sup>956</sup>. Strategicznym celem tego programu jest dążenie do zapewnienia godnego miejsca spoczynku poległym i pomordowanym Polakom oraz troska i opieka nad miejscami pochówku znajdującymi się poza granicami kraju. Program przede wszystkim dotyczy polskich cmentarzy wojennych, a także polskich miejsc pamięci związanych z ofiarami zbrodni reżimów totalitarnych oraz innych zbrodni wojennych o znamionach ludobójstwa i czystek etnicznych. Jako cel tego programu wskazano również położenie większego nacisku na edukację w zakresie najważniejszych wydarzeń historycznych, popularyzowanie i upowszechnianie wiedzy o miejscach pamięci oraz ich znaczeniu dla historii, dziedzictwa i tożsamości narodowej a także wsparcie prac realizowanych

---

<sup>954</sup> Załącznik nr 4.19 do Ogłoszenia Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu w sprawie naboru do Programów z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa narodowego na rok 2021, realizowanego w terminie do 30 listopada 2020 r., <https://www.gov.pl/attachment/91772980-b64e-45f2-9b49-73b55c5c3e4c> (dostęp: 29.07.2021).

<sup>955</sup> Tamże.

<sup>956</sup> Program „Miejsca pamięci narodowej za granicą”, <https://www.gov.pl/web/kulturaisport/miejsca-pamieci-narodowej-za-granica3> (dostęp: 29.07.2021).

w ramach wolontariatu wspierających działania Polonii i Polaków za granicą w dążeniach do zachowania tożsamości narodowej poprzez opiekę nad miejscami pamięci<sup>957</sup>.

W ramach programu „Miejsca pamięci narodowej za granicą” w szerokim zakresie wprowadzona została możliwość finansowania zadań w trybie dwuletnim, a suma dofinansowań udzielanych w tym trybie może wynieść do 40% budżetu programu. Jako kluczowy efekt działań realizowanych w ramach programu, poprzez realizację nakreślonych wyżej celów, wskazano na zachowanie lub poprawę statusu materialnego i niematerialnego miejsc pamięci narodowej jako ważnego elementu polskiego dziedzictwo kulturowego poza granicami kraju, elementu kształtującego współczesne postawy obywateli, budującego świadomość historyczną oraz tworzącego fundament tożsamości narodowej i kulturowej społeczeństwa<sup>958</sup>. Podmiotami uprawnionymi do składania wniosków o dofinansowanie w ramach tego programu są: państwowe instytucje kultury, samorządowe instytucje kultury, organizacje pozarządowe, fundacje ustanowione przez Skarb Państwa, kościoły i związki wyznaniowe oraz ich osoby prawne.

Warto także wskazać na grantowy program własny Instytutu Polskiego POLONIKA, prowadzony pod nazwą „Polskie dziedzictwo kulturowe za granicą – wolontariat”. Zadaniem tego programu było wspieranie zaangażowania społecznego w ochronę materialnych elementów polskiego dziedzictwa kulturowego pozostającego poza granicami kraju. Obszarem objętym przez program są ziemie historycznej Rzeczypospolitej w jej granicach z 1772 roku oraz cała spuścizna kulturowa powstała na emigracji. Budżet konkursu w ramach tego programu wynosił 1 000 000 zł i dotyczył zadań realizowanych w okresie od 1 maja 2021 roku do 16 listopada tego samego roku.

Jako efekt realizacji tego programu wskazano na utworzenie sieci współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi, instytucjami i organizacjami polonijnymi oraz emigracyjnymi zajmującymi się ochroną polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą, lokalnymi samorządami, instytucjami kultury, służbami konserwatorskimi i wolontariuszami. Dostrzeżono także konieczność zadbania o wzrost wiedzy na temat

---

<sup>957</sup> Ogłoszenie Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu w sprawie naboru do Programów z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa narodowego na rok 2021, realizowanego w terminie do 30 listopada 2020 r., <https://www.gov.pl/attachment/40fea565-32df-466b-b98e-a3d1198afd50> (dostęp: 29.07.2021).

<sup>958</sup> Tamże.

historii danego miejsca wśród społeczności polskiej oraz społeczności lokalnej za granicą. W regulaminie programu wskazano, że zaplanowane prace obejmować mogą przede wszystkim: działania porządkowe i związane z odnalezieniem, opisaniem i utrzymaniem obiektów zabytkowych i ich otoczenia; prace pomocnicze przy pracach lub badaniach konserwatorskich, architektonicznych i archeologicznych; aktywny udział w renowacji lub rewaloryzacji zabytku (w tym polskich grobów i cmentarzy); prace pomocnicze przy kwerendach bibliotecznych i archiwalnych, dokumentacji i inwentaryzacji obiektów zabytkowych, dokumentacji źródłowej i terenowej lub zbieranie informacji pośrednich związanych z obiektami i wydarzeniami historycznymi związanymi z kulturą polską; działania edukacyjne oraz popularyzujące polskie dziedzictwo kulturowe pozostające poza granicami kraju i wiedzę na jego temat, w tym tworzenie możliwości współpracy pomiędzy instytucjami, organizacjami, zespołami badawczymi działającymi poza granicami Rzeczypospolitej – szczególnie pośród grup młodzieżowych i studenckich<sup>959</sup>.

## 5.7. Wnioski

Analizując system udzielania dotacji na prace przy zabytkowych cmentarzach widoczne jest, że największym beneficjentem dofinansowania opieki nad zabytkami są związki wyznaniowe, zaś pozyskane środki z dotacji przeznaczone są na zabezpieczenie i konserwację obiektów sakralnych. Właściciele i zarządcy zabytkowych cmentarzy mogą pozyskać pomoc finansową z różnych źródeł i programów na poziomie krajowym i regionalnym (głównie ze środków budżetowych), na poziomie lokalnym, a także ze środków europejskich w ramach kolejnych perspektyw budżetowych<sup>960</sup>. Przyznawane środki pomocowe dotyczą zarówno prac i robót przy zabytkach, jak i projektów nieinwestycyjnych – związanych z ofertą edukacyjną czy społeczną przygotowaną specjalnie dla remontowanego lub przebudowywanego zabytku.

---

<sup>959</sup> Regulamin Programu Narodowego Instytutu Polskiego Dziedzictwa Kulturowego za Granicą „Polonika” Polskie dziedzictwo kulturowe za granicą – wolontariat 2021; <https://polonika.pl/upload/2021/03/regulamin-wolontariat-2021.pdf> (dostęp: 01.11.2021).

<sup>960</sup> Najbliższa perspektywa obejmuje projekt długofalowy budżetu Unii Europejskiej, czyli wieloletnich ram finansowych na lata 2021-2027.

Omawiając źródła finansowania prac i robót przy zabytkowych cmentarzach nie można pominąć wsparcia pozyskiwanego ze środków prywatnych. Do tego rodzaju działań najczęściej skłania podmioty prywatne bezinteresowna chęć pomocy w ratowaniu i zachowaniu dziedzictwa kulturowego. Indywidualni ofiarodawcy wspierają finansowo zwłaszcza opiekę przy zabytkach, które w jakiś sposób są im bliskie<sup>961</sup>. Przykładem mogą być zbiórki środków finansowych organizowane na ratowanie konkretnego zabytku – na przeprowadzanie prac konserwatorskich przy zabytkowych świątyniach<sup>962</sup>, kwesty corocznie organizowane w dniu 1 listopada na ratowanie nekropolii i zniszczonych zabytkowych grobów, czy też na działalność stowarzyszeń troszczących się o zapomniane i zaniedbane groby<sup>963</sup>. Rosnące zapotrzebowanie na dofinansowanie prac, a także wzrost cen usług na prace i roboty przy zabytkach skutkują tym, że finalnie dotacje otrzymują jedynie niektórzy wnioskodawcy i zazwyczaj kwoty przyznanych dotacji są w wysokości niższej niż wnioskowana.

Należy również wspomnieć, że ocena wniosków o udzielenie wsparcia finansowego powinna być oparta na obiektywnych kryteriach, jednak w praktyce niezmiernie trudno wprowadzić takie jednolite kryteria z uwagi na znaczną różnorodność całego zasobu zabytków<sup>964</sup>. Przykładowo wszyscy wojewódzcy konserwatorzy najwyżej punktuja we wnioskach stan zachowania zabytku oraz jego wartość. W odniesieniu do nekropolii czy pojedynczych zabytkowych grobów trudno wykazać ich wartość – jest to bardzo subiektywna ocena. O ile nikt nie ma wątpliwości, że zabytkowe cmentarze są miejscami *sacrum* i konieczne jest sprawowanie nad nimi opieki, to jednak trudno mówić o ich wartości ekonomicznej czy znaczącym potencjale turystycznym. Warto zauważyć, że poza kilkoma nekropoliami powszechnie znanymi w kraju, przeważającą większość zabytkowych obiektów tego typu stanowią cmentarze położone w nieatrakcyjnym

---

<sup>961</sup> Por K. Zeidler, *Prawo ochrony...*, s. 281.

<sup>962</sup> Warto wspomnieć chociażby o ogromnej skali ofiarności na prace przy odbudowie barokowego kościoła pw. św. Antoniego z Padwy w Radecznicy na Roztoczu, gdzie miesiąc po zakończeniu trwającej kilka lat gruntowej renowacji wnętrza, w dniu 30 lipca 1995 roku wybuchł pożar, który strawił ołtarz główny, polichromie świątyni, organy i wiele ruchomych sprzętów. Straty oszacowano na ponad 6 mld starych złotych. Wierni natychmiast zaangażowali się w odnowę świątyni. Dotacje celowe stanowiły tylko w niewielkiej części dofinansowanie prowadzonych prac. Głównie dzięki ofiarności podmiotów prywatnych do 26 grudnia 1995 roku odrestaurowano prezbiterium, a rok później zakończono prace restauratorskie całej świątyni; zob. A. Mazurek, *Problematyka konserwatorska kościoła w Radecznicy*, „Wiadomości Konserwatorskie” 2020, nr 63, s. 96-115.

<sup>963</sup> Np. działalność stowarzyszenia Magurycz z siedzibą w Nowicy, gmina Uście Gorlickie, odwołuje się do potrzeby służenia zapomnianym nekropoliom, a prace wykonywane podczas organizowanych obozów mają charakter społeczny, finansowane są z różnych fundacji oraz darowizn.

<sup>964</sup> Zob. W. Malesa, *Procedury...*, s. 175-176.

turystycznie regionie, w niezamożnej gminie lub na terenie niezamożnej parafii, wobec czego właściciele i zarządców nie stać finansowo na ponoszenie kosztów zatrudnienia specjalistów w zakresie pozyskiwania dotacji i sami podejmują się przygotowania takich wniosków, często gubiąc się w zawiłościach procedur, wymaganiach formalnych, przepisach regulujących udzielanie dofinansowania. Z tej przyczyny niezwykle istotne jest, aby właściciele i zarządcy zabytkowych cmentarzy poznali wszelkie możliwe źródła i zasady finansowania prac i robót przy tych obiektach, a także byli świadomi obowiązujących przepisów i procedur w zakresie pozyskania funduszy na konieczne prace.

Obowiązującym regulaminom i procedurom przyznawania dotacji ze środków budżetowych można wiele zarzucić. Przede wszystkim liczba załączników wymaganych przez wcz już na etapie składania wniosku o dotację bezsprzecznie jest nadmiernie rozbudowana. Oprócz załączników wskazanych w rozporządzeniu, wojewódzcy konserwatorzy żądają często dostarczenia wielu innych dokumentów. Jako rażąca biurokratyzację należy wytknąć wymaganie dostarczania przez właścicieli lub posiadaczy zabytku kopii decyzji o wpisie danego obiektu do rejestru. Jak słusznie zauważa Wojciech Malesa, w tym przypadku wcz wymagają przecież dostarczenia im kopii decyzji wydanej przez nich samych, zamiast przykładowo weryfikować fakt wpisu do rejestru samodzielnie i nanosić odpowiednią urzędową adnotację na złożonym wniosku<sup>965</sup>.

Drugim tak rażącym i bezzasadnym wymogiem jest konieczność dołączania do wniosku kopii projektu budowlanego, a zatwierdzenie projektu jest przecież i tak potwierdzone wymaganym do złożenia z wnioskiem o dotację pozwoleniem na prowadzenie prac i ewentualnym pozwoleniem na budowę. Trzeci niepotrzebny wymóg to obowiązek dostarczania programu prac konserwatorskich, chociaż zgodność wykonania takich prac z pozwoleniem weryfikowana jest przez wcz przy odbiorze wykonanych prac i robót. Nieuzasadniony obecnie jest również wymóg dołączania odpisu księgi wieczystej zabytkowej nieruchomości, gdy księgi wieczyste są jawne i dostępne dla organu udzielającego dotacji – tutaj wystarczyłoby wprowadzić wyłącznie wymóg wskazania przez wnioskodawcę numeru księgi wieczystej takiej nieruchomości. Dla porównania trzeba wskazać, że MKiDN wymaga dostarczenia załączników dopiero

---

<sup>965</sup> Tamże, s. 183.

po zarezerwowaniu dotacji. Warto więc postulować *de lege ferenda* o uproszczenie procedury składania wniosków o dotację i obligatoryjne stosowanie przez wcz ministerialnego modelu przekazywania niezbędnych załączników po wstępnym zarezerwowaniu dotacji a przed zawarciem umowy<sup>966</sup>.

Wśród drobniejszych uchybień zawartych w regulaminach przyznawania dotacji przez wcz można jeszcze wskazać na wymóg posiadania przez beneficjenta odrębnego rachunku bankowego przeznaczonego wyłącznie do obsługi dotacji, chociaż utworzenie nowego rachunku bankowego generuje niepotrzebne koszty wynikające z konieczności uiszczania opłat bankowych. Podobnie niezrozumiałą jest wymóg narzucający wymiary lub wzór tablicy informacyjnej montowanej na dofinansowanym zabytku, zawierającej informację o realizacji prac lub robót ze środków publicznych<sup>967</sup>.

Ze względu na dużą liczbę nekropolii wymagających dofinansowania oraz ograniczony budżet przeznaczony na ten cel, ogromnym wsparciem są programy pozwalające ubiegać się o środki z budżetu unijnego. Podkreślenia wymaga, że do programów ministerialnych nie kwalifikują się jednak zadania współfinansowane ze środków europejskich. Ponadto w odróżnieniu od pomocy unijnej, wsparcie ministerialne ma formę dotacji i wypłacane jest dopiero po zawarciu umowy z MKiDN.

Finansowanie prac i robót przy grobach i cmentarzach wojennych odbywa się głównie z budżetów wojewodów. Oprócz dotacji z tych źródeł, remonty na cmentarzach wojennych dofinansowuje także MKiDN oraz rządy państw ościennych, których groby wojenne znajdują się na terenie Polski<sup>968</sup>. Pozytywnie należy ocenić rozszerzenie od 2018 roku źródeł pozyskiwania środków na prace przy cmentarzach wojennych o dotacje celowe dla samorządów i innych podmiotów sprawujących opiekę nad takimi miejscami udzielaną przez MKiDN<sup>969</sup>.

---

<sup>966</sup> Tamże, s. 183-185.

<sup>967</sup> Taki wymóg wraz ze wzorem tablicy informacyjnej znalazł się m.in. w regulaminie przyznawania dotacji ze środków Łódzkiego WKZ oraz Podkarpackiego WKZ.

<sup>968</sup> Przykładowo w ostatnich latach Ministerstwo Obrony Narodowej Węgier przekazało 717,4 tys. zł na prace przy grobach i cmentarzach wojennych położonych na terenie Małopolski; NIK, *Wystąpienie pokontrolne*,

[https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lkr~p\\_17\\_097\\_201804060926471523006807~id0~01,typ,kj.pdf](https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lkr~p_17_097_201804060926471523006807~id0~01,typ,kj.pdf) (dostęp: 01.11.2021).

<sup>969</sup> Ustawa z 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, ustawy o muzeach oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. z 2018 r., poz. 369).



Podsumowując ten rozdział pracy, równie pozytywnie należy ocenić finansowanie prac przy polskich grobach i nekropoliach położonych poza granicami kraju. Ze środków ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego na wielu polskich cmentarzach, zarówno wojennych, jak i zabytkowych, znajdujących się niemal na wszystkich kontynentach świata, prowadzone są prace konserwatorskie i renowacyjne. Oczywiście – jak w przypadku każdego rodzaju zabytków – i tutaj środki nie są wystarczające na przeprowadzenie wszystkich koniecznych prac, jednak dynamika tych prac w ostatnich latach oraz ich zakres przy rozproszeniu polskich grobów po całej kuli ziemskiej jak najbardziej zasługują na docenienie troski o przywracanie należytej godności miejscom pochówku rodaków. Należy również mieć na uwadze, że prowadzenie prac poza granicami kraju i ich finansowanie wiąże się z koniecznością stałego podejmowania dialogu w przestrzeni międzynarodowej oraz respektowaniem umów zawieranych między Rządem RP a rządami państw, na terenie których znajdują się polskie groby wymagające przeprowadzenia prac i robót.

## ZAKOŃCZENIE

Konkludując powyższe rozważania stwierdzić należy, że przeprowadzona analiza problematyki określonej w tytule niniejszej dysertacji prowadzi do wniosku, że konieczność prawnej ochrony nekropolii determinowana jest przede wszystkim treścią Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. Szczególny charakter przepisów Konstytucji RP sprawia, że w istotny sposób kształtują one treść ustawodawstwa zwykłego. Z tego względu, poszukując źródła prawnej ochrony zabytkowych cmentarzy w Polsce oraz nekropolii i grobów polskich poza granicami kraju, należy przede wszystkim odnosić się do przepisów zawartych w Konstytucji RP. Wartości wskazane w ustawie zasadniczej są bowiem dla ustawodawcy zwykłego drogowskazem, warunkującym kierunki i granice aktywności władzy publicznej<sup>970</sup>, także w zakresie ochrony zabytkowych cmentarzy.

Konstytucyjna ochrona dziedzictwa kulturowego jest silnie zakorzeniona w jej preambule – odnoszącej się do chrześcijańskiego dorobku kulturowego oraz nakazującej przekazać go przyszłym pokoleniom. Ponadto do dziedzictwa narodowego i dóbr kultury odwołują się postanowienia art. 5, art. 6 i art. 73 Konstytucji RP. W perspektywie art. 5 ustawy zasadniczej dziedzictwo narodowe należy postrzegać jako wartość konstytucyjną wymagającą strzeżenia. Doktrynalna interpretacja określenia „strzeże” jednomyślnie przyjmuje stanowisko, że w zakresie realizacji ochrony dziedzictwa kulturowego państwo dysponuje różnorodnym instrumentarium, takim jak stosowanie środków prawnych w postaci nakazów i zakazów czy ustanawianie adekwatnych regulacji prawnych<sup>971</sup>.

Zgodnie z art. 8 Konstytucji, władze publiczne zobowiązane są do bezpośredniego stosowania jej postanowień. Dla prawidłowego określenia *ratio legis* konkretnych przepisów ustaw konieczne jest zatem uwzględnienie podstawowych zasad polskiego porządku prawnego odnoszących się do problematyki dziedzictwa kulturowego oraz – w węższym rozumieniu – do zabytkowych cmentarzy. Wartości konstytucyjne powinny

---

<sup>970</sup> K. Zalasńska, *Prawna ochrona...*, s. 64.

<sup>971</sup> Zob. wyrok TK z dnia 8 października 2007 r., sygn. K 20/07.

być uwzględniane przez wszystkie władze publiczne – ustawodawcę, organy administracji publicznej oraz sądy<sup>972</sup>.

Konstytucyjnego zobowiązania do ochrony narodowego dziedzictwa kulturowego, a więc także nakazu ochrony zabytkowych cmentarzy, nie można rozpatrywać bez odniesienia do konieczności poszanowania zwłok, szczątków i prochów ludzkich oraz miejsc ich pochówku. Polskie prawo nie tylko gwarantuje ochronę godności osób żyjących, lecz także nakazuje poszanowanie szczątków ludzkich. Wymieniona w art. 30 Konstytucji godność człowieka znajduje się pod szczególną ochroną ustawy zasadniczej. Wobec tego zasadne jest uznanie, że godność człowieka jako konstytucyjnie chronione dobro nie ustaje z chwilą śmierci, a tylko zmienia swój charakter, przekształcając się w obowiązek szacunku okazywanego ciału zmarłego. Z konstytucyjnej gwarancji godności człowieka należy także wywodzić prawo do kultu osoby zmarłej, a więc prawo do pochówku oraz – odnoszące się do uczuć najbliższych dla osoby zmarłej – prawo do pamięci o niej<sup>973</sup>.

Ochrona zabytkowych cmentarzy to zadanie przede wszystkim ciążyące na administracji publicznej. W tym celu właściwe jej organy zobowiązane są do podejmowania działań zapewniających warunki prawne, finansowe i organizacyjne zachowania zabytków, a także prowadzenia prac konserwatorskich i restauratorskich przy zabytkach, zapobiegania niewłaściwemu korzystaniu z tych dóbr, przeprowadzania kontroli stanu zachowania i ich przeznaczenia. Opieka nad nekropolią sprawowana jest przez właściciela lub zarządcę cmentarza. W przypadku cmentarzy stanowiących mienie jednostek samorządu terytorialnego, organy te pełnią podwójną rolę: zobowiązane są do sprawowania opieki oraz do realizowania działań ochronnych jako zadań publicznych. Obie te instytucje – zarówno ochronę, jak i opiekę – łączy wspólny cel, polegający na dążeniu do trwałego zachowania zabytkowych cmentarzy.

Wstęp do Konstytucji RP głosi, że wszyscy obywatele są równi „w prawach i powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski”. Konstytucja nakłada również na obywateli polskich obowiązek wierności RP oraz troskę o wspólne dobro. Zatem w opiece nad zabytkowymi cmentarzami partycypuje cała społeczność zamieszkująca

---

<sup>972</sup> J. Sługocki, *Problematyka ochrony prawnej dziedzictwa kulturowego w Polsce : wybrane zagadnienia*, „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea” 2008, nr 1, s. 39-40.

<sup>973</sup> Zob. wyrok SN z dnia 31 marca 1980 r., II CR 88/80.

w sąsiedztwie takich zabytkowych obiektów. Uznanie jednostek i podmiotów prawa prywatnego jako bytu współtworzącego państwo pozwala nałożyć na wspólnotę obywatelską zobowiązanie do strzeżenia dziedzictwa narodowego. Oczywiście zakres oraz stopień tego zobowiązania będzie odmienny dla jednostki oraz dla organów państwowych, jednak odpowiedzialność za zabytkowe cmentarze nie ogranicza się do zadania spoczywającego wyłącznie na administracji rządowej. Z tego względu konieczna jest ciągła edukacja społeczeństwa o znaczeniu zabytków w budowaniu tożsamości narodowej oraz uświadamianie, że zniszczona nekropolia, pojedynczy grób czy zielen cmentarna to ogromna i nieodnawialna strata dla zasobu dziedzictwa kulturowego.

Podstawową a jednocześnie najstarszą formą ochrony zabytków nieruchomych jest wpis do rejestru<sup>974</sup>. Instytucja ta została utworzona jeszcze w latach 20. XX wieku na mocy rozporządzenia Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 17 lipca 1928 roku o prowadzeniu rejestru zabytków, wydanego na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 roku o opiece nad zabytkami. Rację ma K. Zalaśńska, że w rejestrze powinny znajdować się przede wszystkim te nekropolie, które z określonych względów można uznać za zagrożone, a sama opieka sprawowana przez właściciela czy zarządcę cmentarza nie jest w stanie zagwarantować ich zachowania, wobec czego niezbędna jest władcza ingerencja państwa wynikająca z zasady pomocniczości<sup>975</sup>.

Oczywistą konsekwencją wpisu zabytkowych cmentarzy do rejestru jest konieczność ubiegania się przez właścicieli i zarządców cmentarzy o pozwolenia konserwatorskie na prowadzenie różnego rodzaju prac i robót na terenie nekropolii. Podkreślenia wymaga, że zakres działań przy cmentarzach wpisanych do rejestru a wymagających pozwolenia konserwatorskiego jest bardzo szeroki. Taki wpis skutkuje przecież objęciem przez administrację konserwatorską nadzoru konserwatorskiego nad cmentarzem. Jednakże objęcie całego cmentarza wpisem do rejestru zabytków wraz z pomnikami nagrobnymi, nagrobkami i grobami bez indywidualnego ich wyszczególnienia często nie daje posiadaczowi prawa do zabytkowego grobu wiedzy, że odtąd pełni on władztwo nad obiektem o szczególnym znaczeniu dla dziedzictwa

---

<sup>974</sup> *Leksykon prawa ochrony zabytków...*, s. 322-326.

<sup>975</sup> K. Zalaśńska, *Prawna ochrona...*, s. 220.

kulturowego. W konsekwencji posiadacz prawa do grobu może nie być świadomy ciążących na nim obowiązków wynikających z u.o.z.

Drugą z form ochrony zabytkowych cmentarzy jest uznanie za Pomnik Historii. Nadanie takiego tytułu dedykowane jest wyłącznie zabytkom nieruchomym o szczególnej wartości dla kultury – jako wyraz nobilitacji zarówno ze względu na wyróżniające obiekty wartości zabytkowe, jak i ze względu na sam sposób uznania za Pomnik Historii. Jednak fakt nadania zabytkowemu cmentarzowi tego tytułu nie nakłada na jego właściciela lub zarządcę dodatkowych obowiązków prawnych, oprócz nałożonych wcześniej wpisem do rejestru zabytków. Jediną wymierną korzyścią z nadania cmentarzowi tytułu Pomnika Historii jest przyznanie dodatkowej punktacji w procesie rozpatrywania wniosku o dofinansowanie ze środków znajdujących się w dyspozycji ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Trzecią z form ochrony zabytków, odnoszącą się również do zabytkowych cmentarzy, jest utworzenie parku kulturowego. Wśród korzyści płynących z włączenia nekropolii w parki kulturowe przede wszystkim należy wskazać na uporządkowanie wokół nich przestrzeni poprzez zakaz umieszczania tablic, napisów czy ogłoszeń reklamowych, a także wprowadzenie szczególnych wymogów dotyczących składowania czy magazynowania odpadów.

W mojej ocenie to ujęcie zabytku w ewidencji – niewymienionej w art. 7 u.o.z. jako forma ochrony zabytków – wydaje się najskuteczniejszą z form ochrony zabytkowych cmentarzy. Zadaniem kart ewidencyjnych jest ułatwienie dokonania właściwej lokalizacji i identyfikacji zabytkowych obiektów w przestrzeni, umożliwienie określenia stanu jego zachowania, a także prześledzenie historii prowadzonych prac konserwatorskich oraz badań naukowych, jak również określenie cech zabytkowych obiektu. To właśnie karty ewidencyjne – a nie rejestr zabytków – zawierają spis niezbędnych danych o zabytku, umożliwiając rzetelne uzasadnienie wartości zabytkowej danego obiektu<sup>976</sup>. Wobec tego błędne jest panujące przeświadczenie, że ewidencja zabytków nie pociąga za sobą żadnych wymiernych korzyści i skutków prawnych w porównaniu do form ochrony wymienionych w art. 7 u.o.z. Często także – wobec zachodzącej degradacji danego obiektu – to właśnie ewidencja stanowi jedyny materialny ślad zabytkowego cmentarza.

---

<sup>976</sup> M. Sabaciński, *Kilka uwag o realizacji przepisów ochrony zabytków. Problemy praktyczne*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2012, nr 89, s. 40.

Na mocy art. 19 u.o.z. nieruchomości wpisane do gminnej ewidencji zabytków uwzględnia się w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w mpzp, w decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzjach o warunkach zabudowy, decyzjach o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzjach o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzjach o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego. Ponadto art. 21 tej ustawy stanowi, że ewidencja zabytków jest podstawą do sporządzania programów opieki nad zabytkami przez województwa, powiaty i gminy.

Wobec omówionych w pracy trudności wykładni używanych w u.c.ch.z. terminów „cmentarz” i „teren cmentarny” należy stwierdzić, że ustawa ta posiada zauważalne wady w tym zakresie. Niemożność wyciągnięcia jednoznacznych wniosków interpretacyjnych świadczy o błędnej redakcji przepisów ustawy i konieczne jest zdefiniowanie przez ustawodawcę obu tych fundamentalnych dla ustawy pojęć. Opracowania legalnej definicji wymaga także określenie „zabytkowy cmentarz”. Ponadto należałoby wprowadzić ustawowe rozróżnienie cmentarzy w rozumieniu u.c.ch.z. i cmentarzysk, będących zabytkami archeologicznymi w rozumieniu u.o.z. Przede wszystkim konieczne jest doprecyzowanie przez ustawodawcę kwestii czasu istnienia cmentarza o długiej historii poprzez wskazanie konkretnej daty jego założenia, aby w ten sposób odróżnić cmentarzyska od starych cmentarzy – a co za tym idzie stosować przepisy dotyczące zabytków archeologicznych lub u.c.ch.z.

Odnosnie ochrony grobów i cmentarzy wojennych należy zauważyć, że w przeciwieństwie do cmentarzy cywilnych są one chronione nie tylko w prawodawstwie krajowym, ale także przepisami prawa międzynarodowego. Dokonana w niniejszej pracy analiza prawnej ochrony tych miejsc nasuwa wniosek, że obowiązujące w tym zakresie prawo krajowe wymaga doprecyzowania przepisów oraz opracowania szczegółowych procedur. Fundamentalna dla grobownictwa wojennego ustawa pochodzi przecież z 1933 roku i nie zawiera odniesień do istniejących regulacji ustawowych oraz towarzyszących im przepisów wykonawczych w zakresie prowadzenia prac na grobach i cmentarzach wojennych wpisanych do rejestru zabytków. Brak także odwołań do zapewniania ochrony grobownictwu wojennemu poprzez uwzględnianie ich w mpzp. Ustawodawca nie wskazuje trybu uznawania grobu za obiekt o charakterze wojennym. Nieuregulowane prawnie pozostają kwestie zwolnienia z odpłatności za nienaruszalność grobu wojennego zlokalizowanego na cmentarzu wznaniowym lub komunalnym.

Kolejnym niedociągnięciem ze strony ustawodawcy jest brak procedur ekshumacji i postępowania ze szczątkami i przedmiotami wydobytymi z grobów wojennych<sup>977</sup>. Dla zapewnienia właściwej ochrony grobownictwu wojennemu konieczne jest więc opracowanie nowej ustawy, która w kompleksowy sposób odpowiadałaby na współczesne potrzeby w tym zakresie. Ponadto bez wątpienia każdy grób i cmentarz wojenny stanowią specyficzną formę dziedzictwa historii, wobec czego zasadny jest postulat powszechnego uznania ich statusu jako zabytków. Warto dodać, że część cmentarzy wojennych zupełnie pozbawiona jest opieki – zwłaszcza te, znajdujące się na terenach Lasów Państwowych stopniowo zarastają trawą i krzewami, a wraz z postępującym niszczeniem ginie po nich ślad<sup>978</sup>.

Zadbane zabytkowe cmentarze to miejsca atrakcyjne turystycznie ze względu na ich różnorodne wartości, wśród których należy zwłaszcza wymienić walory krajobrazowe, historyczne, sztukę sepulkralną, a także cmentarną faunę i florę. Postrzeganie nekropolii jako docelowych miejsc wycieczek turystycznych powoduje jednak powstawanie szeregu dylematów natury etycznej. Zwłokom i szczątkom ludzkim, jako pozostałościom bytu człowieka, prawo gwarantuje poszanowanie, zaś obowiązek poszanowania zwłok i miejsc ich pochówku nie jest powiązany z datą zgonu czy pozostawaniem przy życiu rodziny zmarłego. Wykorzystanie zabytkowych cmentarzy w turystyce, oprócz kontrowersji moralnych, budzi również dylematy prawne. Chociaż obecnie żadne przepisy nie odnoszą się bezpośrednio do tego rodzaju praktyk, to biorąc pod uwagę rozwijające się trendy światowej turystyki cmentarnej niebezpieczne jest przypuszczenie, że w przyszłości ta kwestia będzie wymagała uregulowania w polskim prawodawstwie.

Biorąc pod uwagę obowiązujące przepisy prawa należy stwierdzić, że właściciele i zarządcy zabytkowych cmentarzy mogą liczyć na szerokie wsparcie finansowe w sprawowaniu opieki nad tymi obiektami. Lista możliwych źródeł finansowania nie jest zamknięta, gdyż oprócz źródeł wyszczególnionych w niniejszej pracy, środki na prace

---

<sup>977</sup> Por. J. Mikołajczyk, *Ochrona grobów...*, s. 11-16.

<sup>978</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich, *Jak wspólnie ratować zapomniane cmentarze? Materiał o (nie)zapomnianych cmentarzach*, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Materia%20C5%82%20o%20%28Nie%29%20zapomnianych%20cmentarzach%20.pdf> (dostęp: 03.09.2022). Zob. także: R. Traba, *Pamięć zbiorowa i krajobraz kulturowy. Refleksje wokół projektu renowacji cmentarza wojennego w Drwęcku (Dröbnitz)*, „Borussia” 2000, nr 20/21, s.257-258; A. Młyńska, „Setkom tysięcy, co imion nie mają na grobie...” Szadkowski cmentarz wojenny z okresu bitwy Łódzkiej (1914), „Biuletyn Szadkowski” 2013, t. 13, s. 146-147; B. Gosik, *Cmentarze z I wojny światowej jako walor antropogeniczny okolicy Łodzi*, „Turizm” 2004, t. 14, s. 90.

przy zabytkach można również pozyskać z różnego rodzaju fundacji, lokalnych grup działania, a także jako wsparcie udzielone przez osoby prywatne. W poszukiwaniu źródeł finansowania prac przy zabytkowym cmentarzu jego właściciel lub zarządca powinien wykazywać się bieżącym zaangażowaniem i ubiegać się o takie wsparcie również w konkursach ogłaszanych przez samorządy, z budżetów obywatelskich lub partycypacyjnych. Podsumowując problematykę udzielania wsparcia finansowego w opiece nad zabytkami stwierdzić należy, że mimo dobrze funkcjonującego systemu udzielania dotacji celowych z budżetu państwa, dotacji z budżetu jednostek samorządu terytorialnego, wsparcia ze środków UE, a także darowizn podmiotów prywatnych, potrzeby finansowe w opiece nad zabytkowymi grobami i nekropoliami są zdecydowanie większe. Zrozumiałe jest, że podmioty udzielające dotacji dysponują niewielką pulą środków w porównaniu do potrzeb całego zasobu niszczących zabytków. W praktyce jednak właściciele i zarządcy zabytkowych cmentarzy mają małe szanse otrzymania wnioskowanej kwoty dotacji, gdyż w pierwszej kolejności takie wsparcie przyznawane jest na prace przy obiektach architektonicznych, obiektach powszechnie znanych i atrakcyjnych turystycznie, zabytkach sakralnych, czy obiektach, których właściciele sami lub z pomocą wyspecjalizowanych podmiotów w zakresie pozyskiwania dotacji, potrafili celniej dostosować treść wniosku o dotację pod wymogi procedury oceny punktowej wniosku.

Postulować należy o zwiększenie udziału wydatków finansowych z budżetu państwa oraz budżetów gmin na prace i roboty *stricto* przy zabytkowych grobach i nekropoliach z uwagi na niezaprzeczalną ich wartość dla materialnego dziedzictwa kulturowego, zaś opieka nad nimi nie powinna obciążać jedynie ich właścicieli i zarządców. Zwykle jednostki samorządu terytorialnego oraz parafie wyznaniowe, na terenie których znajdują się najbardziej zaniedbane zabytkowe groby i cmentarze wymagające podjęcia pilnych prac i robót nie dysponują środkami, które mogłyby zostać przeznaczone na sfinansowanie takich działań.

Problematyka ochrony zabytkowych grobów i cmentarzy ujęta jest w wielu aktach prawa międzynarodowego oraz krajowego. Na gruncie prawodawstwa wewnętrznego odnoszą się do niej regulacje zawarte w ustawach obejmujących różne gałęzie prawa. Jak można wywnioskować z przytoczonych w niniejszej pracy aktów prawnych, ochrona ta jest wieloaspektowa i jednocześnie raczej niemożliwa do skodyfikowania w jednej ustawie. Z tego względu trudno postulować *de lege ferenda*, aby ustawodawca



przygotował odrębną ustawę poświęconą wyłącznie regulacjom związanym z zabytkowymi cmentarzami. Takie rozproszenie przepisów generuje jednak szereg problemów związanych z nieznaną całością regulacji odnoszących się do ochrony zabytkowych cmentarzy przez osoby faktycznie zajmujące się sprawowaniem takiej ochrony. Zasadnym wydaje się więc postulat, aby minister właściwy ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego zlecił Narodowemu Instytutowi Dziedzictwa opracowanie dokumentu w całości poświęconego ochronie zabytkowych cmentarzy i grobów, gdzie w jednym miejscu znalazłyby się nie tylko wszelkie regulacje prawne odnoszące się do tej problematyki, ale także ich interpretacja, wskazanie obowiązków w zakresie ochrony i opieki, aktualne kompleksowe informacje o źródłach finansowania opieki oraz wzory dokumentów związanych z ochroną nekropolii.

Kończąc, wyrażam głęboką nadzieję, że zawarte w niniejszej pracy rozważania dotyczące uwarunkowań ochrony zabytkowych cmentarzy w polskim prawodawstwie staną się inspiracją do podejmowania dalszych badań nad analizowaną w niej problematyką, która niewątpliwie jest poważnie złożona i wymaga interdyscyplinarnego podejścia. Przywołane i omówione w tej pracy akty prawne odnoszące się do zabytkowych cmentarzy zdają się wskazywać, że ochrona tych wyjątkowych zabytków jest zapewniona przynajmniej w stopniu dostatecznym, chociaż wymaga dostosowania wielu przestarzałych i nieaktualnych dziś przepisów do bieżących problemów dotyczących nekropolii.

## BIBLIOGRAFIA

### Źródła prawa krajowego

- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232)
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.)
- Ustawa z dnia 31 lipca 1919 r. o ratyfikacji traktatu pokoju (Dz. U. z 1920 r. Nr 35, poz. 199)
- Ustawa z dnia 23 lipca 1926 r. o zatwierdzeniu zgłoszonego przez rząd Polski w dniu 28 czerwca 1919 r. przystąpienia Rzeczypospolitej do międzynarodowej konwencji o polepszeniu losu chorych i rannych w armjach czynnych, podpisanej w Genewie dnia 6 lipca 1906 r. (Dz. U. z 1926 r. Nr 83, poz. 462)
- Ustawa z dnia 28 stycznia 1932 r. w sprawie ratyfikacji konwencji o polepszeniu losu rannych i chorych w armjach czynnych, podpisanej w Genewie dnia 27 lipca 1929 r. (Dz. U. z 1929 r. Nr 24, poz. 179)
- Ustawa z dnia 17 marca 1932 roku o chowaniu zmarłych i stwierdzeniu przyczyny zgonu (Dz. U. z 1932 r. Nr 35, poz. 359)
- Ustawa z dnia 18 lipca 1932 r. w sprawie ratyfikacji konwencji, dotyczącej traktowania jeńców wojennych, podpisanej w Genewie dnia 27 lipca 1929 r. (Dz. U. z 1932 r. Nr 103, poz. 866)
- Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2337, ze zm.)
- Ustawa z dnia 2 lipca 1947 r. o utworzeniu Rady Ochrony Pomników Męczeństwa (Dz. U. z 1947 r. Nr 52, poz. 264)
- 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, ze zm.)
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1947)
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 735)

Ustawa z dnia 15 lutego 1962 roku o ochronie dóbr kultury (t.j. Dz. U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150)

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1360)

Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 479, ze zm.)

Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 1969 r. Nr 13, poz. 94)

Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2151)

Ustawa z dnia 6 lipca 1972 r. o zmianie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 1972 r. Nr 27, poz. 194)

Ustawa z dnia 4 maja 1982 r. o Narodowej Radzie Kultury oraz o Funduszu Rozwoju Kultury (Dz. U. z 1982 r. Nr 14, poz. 111)

Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 333)

Ustawa z dnia 21 stycznia 1988 r. o Radzie Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa (Dz. U. z 1988 r. Nr 2, poz. 2, ze zm.)

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (t.j. Dz. U. z 2022r., poz. 1435)

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1347)

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 559)

Ustawa z dnia 19 lipca 1990 r. o zmianie ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz. U. z 1990 r. Nr 56, poz. 322)

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1452)

Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 457)

Ustawa z 14 czerwca 1991 r. o zmianie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 1991 r. Nr 64, poz. 271)

Ustawa z 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 672)

Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1374)

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1333, ze zm.)

Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 169, ze zm.)

Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-  
Metodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz.1712)

Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego  
w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1599)

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1188)

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących  
funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz. U. z 1996 r. Nr 106,  
poz. 596)

Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 385)

Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich  
w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1798)

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1138)

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2022 r.,  
poz. 1375)

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2022 r.,  
poz. 988)

Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 roku o bibliotekach (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 642)

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2021 r.,  
poz. 1899)

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2021 r.,  
poz. 1893, ze zm.)

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2022 r.,  
poz. 1526)

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2022 r.,  
poz. 2094)

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału  
terytorialnego państwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603, ze zm.)

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje  
organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U.  
z 1998 r. Nr 106, poz. 668)

Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania  
Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 177)

Ustawa z dnia 3 lutego 2001 r. o ochronie dziedzictwa Fryderyka Chopina (Dz. U.  
z 2001 r. Nr 16, poz. 168)

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1973)

Ustawa z dnia 18 września 2001 r. – Kodeks morski (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2175)

Ustawa z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2002 r. Nr 25, poz. 253)

Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 888)

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 503)

Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 176)

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 710)

Ustawa z dnia 17 października 2003 r. o wykonywaniu prac podwodnych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 612)

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 916)

Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 289)

Ustawa z dnia 1 lipca 2005 r. o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2134)

Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2142)

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1634)

Ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r. Nr 75, poz. 474)

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 633)

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014 – 2020 (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 818)

Ustawa z 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r., poz. 301)

Ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r., poz. 774)

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1538)

Ustawa z dnia 29 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 749)

Ustawa z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 1595)

Ustawa z dnia 25 maja 2017 r. o restytucji narodowych dóbr kultury (Dz. U. z 2019 r., poz. 1591)

Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r., poz. 10)

Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, ustawy o muzeach oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. z 2018 r., poz. 369)

Ustawa z dnia 22 listopada 2018 roku o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski (Dz. U. z 2018 r., poz. 2529)

Ustawa z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1710)

Ustawa z dnia 27 października 2020 r. o ratyfikacji Konwencji o ochronie podwodnego dziedzictwa kulturowego, przyjętej w Paryżu dnia 2 listopada 2001 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 2201)

Rozporządzenie Ministra Sztuki i Kultury z dnia 24 stycznia 1920 r. o podziale obszaru byłego zaboru rosyjskiego na okręgi konserwatorskie (Dz. U. z 1920 r. Nr 7, poz. 48)

Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 17 maja 1924 r. o utworzeniu okręgowych komisji konserwatorskich (M.P. z 1924 r. Nr 135)

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz. U. z 1928 r. Nr 29, poz. 265)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 września 1932 r. o sposobie chronienia przedmiotów zabytkowych, będących własnością państwa (Dz. U. z 1932 r. Nr 89, poz. 750)

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 października 1936 r. wydane w porozumieniu z Ministrami Spraw Wojskowych i Opieki Społecznej w sprawie wykonania ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (Dz. U. z 1936 r. Nr 85, poz. 595)
- Rozporządzenie Kierownika Resortu Kultury i Sztuki wydane w porozumieniu z Kierownikiem Resortu Administracji Publicznej z dnia 5 października 1944 r. o utworzeniu organów kultury i sztuki przy urzędach wojewódzkich i starostwach powiatowych (Dz. U. z 1944 r. Nr 7, poz. 37)
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie pod cmentarze (Dz. U. z 1959 r. Nr 52, poz. 315)
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 marca 1999 r. w sprawie rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych (Dz. U. z 1999 r. Nr 38, poz. 374)
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2001 r. w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi (Dz. U. z 2001 r. Nr 153, poz. 1783)
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1065)
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908)
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lipca 2003 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów (Dz. U. z 2003 r. Nr 141, poz. 1370)
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587)
- Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie wzoru znaku informacyjnego umieszczonego na zabytkach nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków (Dz. U. z 2004 r. Nr 30, poz. 259)

- Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 9 kwietnia 2004 r. w sprawie organizacji wojewódzkich urzędów ochrony zabytków (Dz. U. z 2004 r. Nr 75, poz. 706.)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie Polskiego Komitetu Doradczego (Dz. U. z 2004 r. Nr 102, poz. 1066)
- Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2004 r. Nr 212, poz. 2153)
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 187, poz. 1330)
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków (Dz. U. z 2008 r. Nr 48, poz. 284)
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 lipca 2009 r. w sprawie trybu i warunków przekazywania zwłok do celów naukowych (Dz. U. z 2009 r. Nr 129, poz. 1067)
- Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz. U. z 2011 r. Nr 113, poz. 661)
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 czerwca 2011 r. w sprawie uznania za pomnik historii „Kórnik – zespół zamkowo-parkowy wraz z kościołem parafialnym – nekropolią właścicieli” (Dz. U. z 2011 r. Nr 143, poz. 836)
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie sposobu postępowania podmiotu leczniczego, wykonującego działalność leczniczą w rodzaju stacjonarnych i całodobowych świadczeń zdrowotnych ze zwłokami pacjenta w przypadku śmierci pacjenta (Dz. U. z 2012 r., poz. 420)
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 października 2012 r. w sprawie uznania za pomnik historii „Bohoniki i Kruszyniany – meczety i mizary” (Dz. U. z 2012 r., poz. 1275)



- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 lipca 2014 r. w sprawie uznania za pomnik historii "Warszawa – zespół zabytkowych cmentarzy wyznaniowych na Powązkach" (Dz. U. z 2014 r., poz. 956)
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lutego 2015 r. w sprawie uznania za pomnik historii „Łódź – wielokulturowy krajobraz miasta przemysłowego” (Dz. U. z 2015 r., poz. 315)
- 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 Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 2018 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (Dz. U. z 2018 r., poz. 1609)
- Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie zakresu zadań objętych mecenatem państwa, udzielania dotacji celowej na zadania nim objęte oraz udzielania dofinansowań podmiotom prowadzącym działalność w dziedzinie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2374)
- Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 10 września 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz. U. z 2019 r., poz. 1886)
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawie zniesienia Urzędu Morskiego w Słupsku (Dz.Urz. MG MiŻŚ, poz. 91)
- Rozporządzenie Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu z dnia 16 kwietnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie 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 2021 r., poz.731)

Dekret Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego o opiece nad zabytkami sztuki i kultury z 1918 r. (Dz. Praw. z 1918 r. Nr 16, poz. 36)

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 listopada 1938 r. o rozciągnięciu mocy obowiązującej niektórych aktów ustawodawczych na odzyskane ziemie Śląska Cieszyńskiego (Dz. U. z 1938 r. Nr 90, poz. 612)

Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 26 stycznia 1927 r. w sprawie opublikowania Międzynarodowej Konwencji Genewskiej z dnia 6 lipca 1906 r. o polepszeniu losu rannych i chorych w armjach czynnych (Dz. U. z 1927 r. Nr 28, poz. 225)

Zarządzenie nr 6 Ministra Kultury i Sztuki z dnia 15 stycznia 1953 r. w sprawie utworzenia Rady konserwatorskiej (niepubl.)

Zarządzenie Ministra Kultury i Sztuki z dnia 15 lutego 1973 r. w sprawie zasad wymiany, nieodpłatnego przekazywania i sprzedaży materiałów bibliotecznych (M.P. z 1973 r. Nr 9, poz. 54)

Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie zmiany nazwy i zakresu działania Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków (Dz. Urz. MKiDN z 2014 r., poz. 1)

Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 23 stycznia 2014 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zmiany nazwy i zakresu działania Narodowego Instytutu Dziedzictwa (Dz. U. z 2014 r., poz. 1)

Zarządzenie porządkowe nr 1 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie zakazu nurkowania, rybołówstwa i amatorskiego połowu ryb w rejonie wraków wojennych (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2019 r., poz. 988)

Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27 września 2019 r. w sprawie wytycznych do programów Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz. Urz. z 2019 r., poz. 92)

- Zarządzenie Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu (Dz. Urz. MKDniS z 2021 r., poz. 26)
- Zarządzenie Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Instytutowi Polskiego Dziedzictwa Kulturowego za Granicą "Polonika" (Dz. Urz. MKDniS z 2021 r., poz. 59)
- Okólnik Nr 20 z dnia 7 marca 1933 r. (BZ. 3.9/1/2) w sprawie starannego wykonywania czynności przy ekshumacji zwłok żołnierzy, poległych w wojnie europejskiej i w wojnie Polski z Z.S.R.R. (Dz. Urz. MSW Nr 4)
- Okólnik Nr 12 z dnia 20 marca 1939 r. w sprawie ogólnych zasad inspekcji wojewódzkich w dziale służby technicznej Ministra Spraw Wewnętrznych, Nr BB 1-48-39 (Dz. Urz. MSW Nr 7)
- Okólnik Ministra Kultury i Sztuki z dnia 30 czerwca 1965 r. w sprawie określenia przedmiotów niestanowiących dóbr kultury (M.P. Nr 39, poz. 221, ze zm.)
- Uchwała nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” (M.P. z 2013 r., poz. 136)
- Uchwała nr 61 Rady Ministrów z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020” (M.P. z 2013 r., poz. 378)
- Uchwała nr XLII/214/14 Rady Gminy w Książkach z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego o nazwie „Park Kulturowy Kościół pw. św. Marii Magdaleny” w Łopatkach, gmina Książki, powiat wąbrzeski, województwo kujawsko-pomorskie (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2014 r., poz. 356)
- Uchwała nr 125/204 Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2014 r. (M.P. z 2014 r., poz. 733)
- Uchwała nr XX/123/2016 Rady Gminy Andrzejewo z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego o nazwie „Park Kulturowy Kardynała Stefana Wyszyńskiego” w Andrzejewie (Dz. U. z 2017 r., poz. 290)
- Uchwała nr 82 Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2019 r. w sprawie „Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019-2022” (M.P. z 2019 r., poz. 808)

Uchwała nr XXV/69/20 Rady Gminy Jodłowa z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami Gminy Jodłowa na lata 2019-2022 (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2020 r., poz. 4751)

Uchwała nr XXXIV/256/2021 Rady Miejskiej w Bieczu z dnia 29 stycznia 2021 r. w sprawie przyjęcia „Programu Opieki Nad Zabytkami Gminy Biecz na lata 2021-2024”, załącznik (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2021 r., poz. 865)

Uchwała nr XXXIV/260/2021 Rady Gminy Przemyśl z dnia 18 czerwca 2021 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami Gminy Przemyśl na lata 2021-2024” (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego, poz. 2439)

Nadsyłanie wykazów grobów wojskowych przez kapelanów do U.O. nad G.W. przy D.O.G., B.P.I. 1058/20 (Dz. Rozk. z 1920 r. Nr 16)

Ustanowienie cmentarzy garnizonowych, O. I. Szt. Gen. 6940. Org. (Dz. Rozk. z 1293 r. Nr 22).

Utworzenie kolumn roboczych grabarskich, S.W.N.2007.S.W.N. (Dz. Rozk. z 1921 r. Nr 7)

Zakres działania Biura Informacyjnego Czerwonego Krzyża i jego stosunek do Wojska, O.I.Szt. 3596 Org. (Dz. Rozk. z 1921 r. Nr 17)

Zakres działania Biura Informacyjnego Czerwonego Krzyża i stosunek tegoż do wojska, D.M.O.I. Nr 5166 Org. (Dz. Rozk. z 1920 r. Nr 5)

Ekshumacja i przewóz żołnierzy W.P. – unieważnienie rozkazu, W.W.N.469 (Dz. Rozk. z 1923 r. Nr 13)

Kodeks Prawa Kanonicznego z dnia 4 grudnia 1983 r., DECRETUM Num. 48/84/P

## **Źródła prawa międzynarodowego i europejskiego**

Traktat pokoju podpisany między mocarstwami sprzymierzonymi i skojarzonymi i Niemcami, podpisany w Wersalu dnia 28 czerwca 1919 r. (Dz. U. z 1920 r. Nr 35, poz. 200)

Traktat pokoju pomiędzy Mocarstwami Sprzymierzonymi i Stowarzyszonymi z jednej strony a Austrią z drugiej, protokół o warunkach wykonania pewnych postanowień tego Traktatu, deklaracja, dotycząca szkód wskutek zatopienia okrętów i ładunków

przez austriackie siły morskie podczas działań wojennych, protokół podpisania, porozumienie pomiędzy Mocarstwami Sprzymierzonymi i Stowarzyszonymi w sprawie udziału w wydatkach, związanych z oswobodzeniem terytoriów byłej Monarchji austriacko-węgierskiej, porozumienie pomiędzy Mocarstwami Sprzymierzonymi i Stowarzyszonymi w sprawie rozrachunku odszkodowań, o ile to dotyczy Włoch, podpisane w St.-Germain-en-Laye dnia 10 września 1919 r. (Dz. U. z 1925 r. Nr 17, poz. 114)

Traktat pokoju między Polską a Rosją i Ukrainą podpisany w Rydze dnia 18 marca 1921 r. (Dz. U. z 1920 r. Nr 49, poz. 300)

Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Bonn dnia 17 czerwca 1991 r. (Dz. U. z 1992 r. Nr 14, poz. 56)

Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy, sporządzony w Warszawie dnia 18 maja 1992 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 125, poz. 573)

Traktat pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzony w Moskwie dnia 22 maja 1992 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 291)

Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białorusi o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Warszawie dnia 23 czerwca 1992 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 118, poz. 527)

Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzony w Wilnie dnia 26 kwietnia 1994 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 15, poz. 71)

Traktat o przyjaźni i współpracy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Uzbekistanu, sporządzony w Warszawie dnia 11 stycznia 1995 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 26, poz. 115)

Układ między Rzeczpospolitą Polską a Rumunią o przyjaznych stosunkach i współpracy, sporządzony w Bukareszcie dnia 25 stycznia 1993 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 29, poz. 106)

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem republiki Kyrgyskiej w wzajemnej ochronie grobów i miejsc pamięci ofiar wojny i represji, sporządzona w Warszawie dnia 5 czerwca 1993 r. (niepubl.)

- Układ o przyjaźni i współpracy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Turecką, sporządzony w Warszawie dnia 3 listopada 1993 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 118, poz. 566)
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o grobach i miejscach pamięci ofiar wojen i represji, sporządzona w Krakowie dnia 22 lutego 1994 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 112, poz. 543)
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o ochronie miejsc pamięci i spoczynku ofiar wojny i represji politycznych, sporządzona dnia 21 marca 1994 r. w Warszawie (Dz. U. z 1994 r. Nr 112, poz. 545)
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Uzbekistanu o wzajemnej ochronie miejsc spoczynku i pamięci ofiar wojny i represji, sporządzona w Warszawie dnia 11 stycznia 1995 r. (niepubl.)
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o ochronie grobów i miejsc pamięci ofiar wojen i represji, sporządzona w Brześciu dnia 21 stycznia 1995 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 32, poz. 185)
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o grobach ofiar wojen i przemocy totalitarnej, podpisana w Warszawie dnia 8 grudnia 2003 r. (M.P. z 2005 r. Nr 55, poz. 749)
- Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki o ochronie określonych dóbr kultury, sporządzona w Waszyngtonie dnia 11 maja 2004 r. (M.P. z 2010 r., poz. 902)
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Włoskiej o grobach wojennych, podpisana w Rzymie dnia 30 marca 2012 r. (M.P. z 2012 r., poz. 801)
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Węgier o grobach żołnierzy i cywilnych ofiar wojen oraz poświęconych im miejscach pamięci, sporządzona w Warszawie dnia 24 października 2013 r. (M.P. z 2014 r., poz. 518)
- Europejska konwencja o ochronie dziedzictwa archeologicznego, sporządzona w La Valetta dnia 16 stycznia 1992 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 120, poz. 564)
- Konwencja haska z dnia 18 października 1907 roku dotyczącej praw i zwyczajów wojny lądowej wraz z załącznikiem w postaci Regulaminu praw i zwyczajów wojny lądowej (Dz. U. z 1927 r. Nr 21, poz. 161)

Konwencja dotycząca traktowania jeńców wojennych, podpisana w Genewie dnia 27 lipca 1929 r. (Dz. U. z 1929 r. Nr 103, poz. 866)

Konwencja o ochronie ofiar wojny, podpisana w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 r. (Dz. U. z 1956 r. Nr 38, poz. 171)

Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z regulaminem wykonawczym do tej konwencji oraz protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisane w Hadze dnia 14 maja 1954 r. (Dz. U. z 1957 r. Nr 46, poz. 212)

Konwencja UNESCO z dnia 17 listopada 1970 r. dotycząca środków zmierzających do zakazu i zapobiegania nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury (Dz. U. z 1974 r. Nr 20, poz. 106)

Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego z dnia 16 listopada 1972 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 32, poz. 190)

Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 59, poz. 543)

Konwencja o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy, sporządzona w Grenadzie dnia 3 października 1985 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 210)

Rozporządzenie Komisji Europejskiej 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* (Dz.Urz.UE.2013. L 352/1)

Drugi Protokół dodatkowy do Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisanej w Hadze dnia 14 maja 1954 r., sporządzony w Hadze dnia 26 marca 1999 r. (Dz. U. 2012 r., poz. 248)

Dyrektywa Rady 93/7/EWG z dnia 15 marca 1993 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium Państwa Członkowskiego (Dz. U. L 74 z 27.3.1993, s. 74)

Karta Narodów Zjednoczonych z dnia 26 czerwca 1945 r. (Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90)

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 83 z 30.03.2010)

Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318)

## **Orzecznictwo**

Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 1993 r., P 6/92

Wyrok TK z dnia 23 października 1996 r., K I/96

Wyrok TK z dnia 3 czerwca 1998 r., K 34/97

Wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99

Wyrok TK dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98

Wyrok TK z dnia 15 listopada 2000 r., P 12/99

Wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 r., K 17/00

Wyrok TK z dnia 10 października 2001 r., K 28/01

Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02

Wyrok TK z dnia 5 marca 2003 r., K 7/01

Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02

Wyrok TK z dnia 22 marca 2005 r., K 22/04

Wyrok TK z dnia 27 kwietnia 2005 r., P 1/05

Wyrok TK z dnia 7 marca 2007 r., K 28/05

Wyrok TK z dnia 11 maja 2007r., K 2/07

Wyrok TK z dnia 8 października 2007 r., K 20/07

Wyrok TK z dnia 8 lipca 2008 r., K 46/07

Wyrok TK z dnia 30 września 2008 r., K 44/07

Wyrok TK z dnia 13 maja 2009 r., Kp 2/09

Wyrok TK z dnia 9 lipca 2009 r., SK 48/05

Wyrok TK z dnia 2 grudnia 2009 r., U 10/07

Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2013 r., K 14/11

Wyrok TK z dnia 21 września 2015 r., K 28/13

Wyrok TK z dnia 25 maja 2016 r., Kp 2/15

Uchwała SN z dnia 7 grudnia 1970 r., III CZP 75/70



Wyrok SN z dnia 12 lipca 1968 r., I CR 252/68

Wyrok SN z dnia 30 sierpnia 1975 r., II CR 405/75

Wyrok SN z dnia 13 lipca 1977 r., I CR 234/77

Wyrok SN z dnia 31 marca 1980 r., II CR 88/80

Wyrok SN z dnia 3 grudnia 2010 r., I CSK 66/10

Wyrok SN z dnia 29 września 2011 r., IV CSK 634/10

Wyrok SN z dnia 6 lutego 2015 r., II CSK 317/14

Wyrok NSA z dnia 13 listopada 1991 r., IV SA 915/91

Wyrok NSA – Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach z dnia 19 maja 1997 r., SA/Ka 1717/95

Wyrok NSA z dnia 19 marca 2001 r., II SA/Ka 1110/99

Wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2001 r., II SA/Wr 1947/99

Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2006 r., II OSK 494/05

Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2007 r., II OSK 7/07

Wyrok NSA z dnia 19 marca 2010 r., II OSK 574/09

Wyrok NSA z dnia 13 października 2011 r., II OSK 1422/11

Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2012 r., II OSK 944/12

Wyrok NSA z dnia 27 września 2016 r., II OSK 3132/14

Wyrok NSA z dnia 7 lutego 2018 r., II OSK 896/16

Wyrok NSA z dnia 8 maja 2018 r., OSK 1926/17

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 24 listopada 2005 r., II SA/Bd 790/05

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 grudnia 2007 r., III SA/Kr 569/07

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 grudnia 2010 r., IV SA/Wr 636/10

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 kwietnia 2011 r., II SA/Wr 594/10

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 sierpnia 2011 r., II SA/Wr 241/11

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 1 grudnia 2011 r., SA/Wr 629/11

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 maja 2013 r., I SA/Gl 146/13

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 sierpnia 2015 r., II SA/Po 331/15

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 lutego 2017 r., II SA/Go 13/17

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 grudnia 2017 r., IV SA/Wr 589/17

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 stycznia 2018 r., II SA/Po 1166/17

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 9 maja 2018 r., II SA/Rz 292/18

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 października 2018 r., II SAB/Bk 90/18

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 listopada 2018 r., VII SA/Wa 531/18

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 grudnia 2018 r., II SA/Lu 691/18

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 maja 2019 r., VII SA/Wa 2432/18

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22 sierpnia 2019 r., II SA/Go 405/19

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 stycznia 2020 r., II SA/Kr 807/19

  

Wyrok SA w Szczecinie z dnia 27 marca 2013 r., I ACa 868/12

Wyrok SA w Łodzi z dnia 15 listopada 2013 r., I ACa 68/13

Wyrok SA w Warszawie z dnia 6 lutego 2015 r., VI A Ca 545/14

Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 30 czerwca 2015 r., I ACa 606/15

Wyrok SA w Szczecinie z dnia 26 listopada 2019 r., I ACa 444/19

Wyrok SA w Krakowie z dnia 22 stycznia 2021 r., I ACa 961/19

Wyrok SO we Wrocławiu z dnia 12 października 2011 r., II Ca 812/11

Wyrok SR dla Wrocławia-Śródmieście z dnia 10 kwietnia 2014 r., I C 89/14

## **Publikacje zwarte**

Ariès P., *Człowiek i śmierć*, Warszawa 1989

Bafia J., Mioduski K., Siewierski M., *Kodeks karny. Komentarz*, t. 2, Warszawa 1987

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012

- Bednarek S., *Pojmowanie kultury i jej historii we współczesnych syntezach dziejów kultury polskiej*, Wrocław 1995
- Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005
- Bosek L., *Gwarancje godności ludzkiej i ich wpływ na polskie prawo cywilne*, Warszawa 2012
- Broch R., Hauptmann H., *Zachodniogalicyskie groby bohaterów z lat wojny światowej 1914-1915*, przekł. H. Sznytka, oprac. J. P. Drogomir, Tarnów 1996
- Chmielewski J.M., *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast*, Warszawa 2010
- Compagnoni F., *Prawa człowieka. Geneza, historia i zaangażowanie chrześcijańskie*, Kraków 2000
- Decyk J., *Eschata w oficjum za zmarłych liturgii godzin*, Warszawa 2003
- Demetrykiewicz W., *Opieka prawna w Austrii dla zabytków sztuki i pomników historycznych, ze szczególnym uwzględnieniem stosunków galicyjskich*, Kraków 1885
- Dercz M., Rek T., *Ustawa o zakładach opieki zdrowotnej. Komentarz*, Warszawa 2007
- Dettloff P., *Odbudowa i restauracja zabytków architektury w Polsce w latach 1918-1930. Teoria i praktyka*, Kraków 2006
- Długosz K., *Inskrypcje nagrobne z Pomorza Zachodniego w ujęciu językoznawczym*, Szczecin 1991
- Dobosz P., *Administracyjnoprawne instrumenty kształtowania ochrony zabytków*, Kraków 1997
- Drela M., *Własność zabytków*, Warszawa 2006
- Drelicharz W., *Inskrypcje polskich grobów na cmentarzach Podola*, t. 1, Kraków 2004
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 2, Kraków 2001
- Flemming M., *Statut Międzynarodowego Ruchu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy. Międzynarodowy Ruch Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy. Zbiór dokumentów*, Warszawa 1992
- Frankiewicz-Bodynek A., *Konstytucyjna regulacja dziedzictwa narodowego oraz dóbr kultury*, Toruń 2019
- Frey B.S., Pommerehne W.W., *Muses and markets: explorations in the economics of the art*, Oxford 1989
- Frycz J., *Restauracja i konserwacja zabytków architektury w Polsce w latach 1795-1918*, Warszawa 1975

- Gadecki B., *Ochrona podwodnego dziedzictwa kultury. Aspekty prawnokarne i kryminologiczne*, Warszawa 2014
- Gadecki B., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Art. 108-120 Przepisy karne. Komentarz*, Warszawa 2014
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016
- Gąska M., Ciupiński A., *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych. Wybrane problemy*, Warszawa 2001
- Gelewski T.M., „*Wilhelm Gustloff*” i „*General von Steuben*”. *Statki śmierci czy zbrodnia wojenna na morzu?*, Manchester-Gdańsk 1997
- Gilas J., *Prawo międzynarodowe*, Toruń 1996
- Gminter M., *Przewodnik po procesie inwestycyjnym w obiektach zabytkowych*, Wrocław 2013
- Golat R., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Kraków 2004
- Góral R., *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2002
- Góralczyk W., Sawicki S., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2009
- Górecka K., *Pobożne matrony i cnotliwe panny. Epitafia jako źródło wiedzy o kobiecie w epoce nowożytnej*, Warszawa 2006
- Górniak M., *Nekropolie. Religia. Encyklopedia*, Warszawa 2003
- Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2017
- Habuda A., Radecki W., *Ochrona prawna drzew i krzewów poza lasami*, Wrocław 2015
- Harasimowicz J., *Mors janua vitae. Śląskie epitafia i nagrobki wieku reformacji*, Wrocław 1992
- Harrison R., *Heritage. Critical approaches*, Routledge, London 2013
- Hońdo L., *Hebrajska epigrafika nagrobna w Polsce*, Kraków 2014
- Ignatowicz J., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2000
- Inskrypcje polskich grobów na cmentarzach Podola*, t. 1, red. W. Drelicharz, Kraków 2004
- Institucje Justyniana*, przeł. C. Kunderewicz, Warszawa 1986
- Jankowski M., *Duchy z głębin Bałtyku. Steuben, Gustloff, Goya*, Warszawa 2010
- Kadłuczka A., *Ochrona zabytków architektury. Tom I. Rozwój doktryny i teorii (Vademecum)*, Kraków 2000
- Kalinowski A., *Cmentarze. Ewolucja przepisów w kościelnym ustawodawstwie kodeksowym w XX wieku*, Pelpin 2001

- Kant I., *Uzasadnienie metafizyki moralności*, przekład: M. Wartenberg, Warszawa 1953
- Klima E., *Przestrzeń religijna miasta*, Łódź 2001
- Kłoskowska A., *Socjologia kultury*, Warszawa 1981
- Knercer W., *Cmentarze wojenne z okresu I wojny światowej w województwie olsztyńskim*,  
*Seria: Katalogi problemowe zabytkowych cmentarzy w Polsce, t. 1, Cmentarze I wojny światowej*, Warszawa 1995
- Kolbuszewski J., *Cmentarze*, Wrocław 1996
- Kolbuszewski J., *Wiersze cmentarza*, Wrocław 1985
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007
- Krawczuk A., Grodziska K., Dębski J., Król A., Kubica T.L., *Cmentarz Rakowicki w Krakowie*, Warszawa 1988
- Krawczyk R., *Niszczanie zabytków nieruchomych w Polsce. Analiza prawna, kryminologiczna i kryminalistyczna*, Kraków 2015
- Krupa B., *Administracyjnoprawne uwarunkowania inwestycji celu publicznego*, Warszawa 2013
- Kulikowska M., Falkowski Z., *Znaki ochronne i oznaczenia w międzynarodowym prawie humanitarnym konfliktów zbrojnych*, Warszawa 2011
- Lachiewicz W., Legutko M., Winiarz M., *Udzielanie dotacji z budżetów samorządów*, Warszawa 2006
- Leksykon prawa ochrony zabytków. 100 podstawowych pojęć*, red. K. Zeidler, Warszawa 2010
- Lewkowska A., Lewkowski J., Walczak W., *Zabytkowe cmentarze na Kresach Wschodnich Drugiej Rzeczypospolitej: województwo wileńskie na obszarze Republiki Białorusi*, Warszawa 2007
- Lipiec-Warzecha L., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012
- Liszewski S., *Użytkowanie ziemi w miastach woj. opolskiego*, Opole 1973
- Makarewicz J., *Kodeks karny z komentarzem i orzecznictwem Sądu Najwyższego 1935-1936*, Lwów 1935
- Makarewicz J., *Kodeks karny z komentarzem*, Lwów 1932
- Makarewicz J., *Kodeks karny z komentarzem*, Lwów 1938
- Malinowski B., *Szkice z teorii kultury*, Warszawa 1958

- Malinowski K., „*Aby pamiątki uczynić powszechnie wiadomymi i wiecznie trwałymi...*”,  
[w:] *Spis zabytków i architektury i budownictwa*, seria A, t. 1, Warszawa 1964
- Mała Encyklopedia Kultury Antycznej*, Warszawa 1983
- Małachowicz E., *Konserwacja i rewaloryzacja architektury w środowisku kulturowym*,  
Wrocław 2007
- Małachowicz E., *Ochrona środowiska kulturowego*, t. 2, Warszawa 1988
- Masternak-Kubiak M., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji  
Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2003
- Mazurkiewicz J., *Non omnis moriar, Ochrona dóbr osobistych zmarłego w prawie  
polskim*, Wrocław 2010
- Michałowski A., *Ochrona cmentarzy zabytkowych. Materiały szkoleniowe Państwowej  
Służby Ochrony Zabytków*, Warszawa 1994
- Midura F., *Spoleczna opieka nad zabytkami na ziemiach polskich do roku 1918*,  
Warszawa 2004
- Międzynarodowe zasady ochrony i konserwacji dziedzictwa archeologicznego*, red.  
Z. Kobyliński, Warszawa 1998
- Mikołajczyk J., *Ochrona grobów i cmentarzy wojennych w Polsce. Wybór dokumentów*,  
Kraków 2017
- Mrozowski P., *Polskie nagrobki gotyckie*, Warszawa 1994
- Muszyński M., *Państwo w prawie międzynarodowym : Istota, rodzaje i atrybuty*, Bielsko-  
Biała 2012
- Nahlik S., *Grabież dzieł sztuki. Rodowód zbrodni międzynarodowej*, Wrocław 1958
- Nahlik S., *Międzynarodowa ochrona dóbr kulturalnych. Zbiór tekstów*, Warszawa 1962
- Nicieja S., *Cmentarz Łyczakowski we Lwowie w latach 1786-1986*, Wrocław-Warszawa-  
Kraków-Gdańsk-Łódź 1989
- Niemieckie inskrypcje w Polsce: Dolny Śląsk, t. 1, Koźuchów (Freystadt): epitafia z muru  
i kaplic starego cmentarza ewangelickiego*, oprac. W. Krawczuk, Koźuchów-Kraków  
1999
- NIK, *Informacja o wynikach kontroli ochrony zabytków archeologicznych odkrytych  
w związku z realizacją inwestycji budowlanych*, Warszawa 2018
- Ochrona dziedzictwa kulturowego i naturalnego. Perspektywa prawna  
i kryminologiczna*, red. W. Pływaczewski, B. Gadecki, Warszawa 2015
- Ossowska M., *Normy moralne w obronie godności człowieka*, Warszawa 1969

- Partridge A., *Otwórzcie bramy pamięci. Cmentarze wojenne z lat 1914-1918 w Małopolsce*, Kraków 2005
- Paszkowski M., *Ochrona prawna i opieka nad nieruchomymi zabytkami sakralnymi Kościoła Katolickiego w Polsce*, Olsztyn 2018
- Pelper L., *Komentarz do kodeksu karnego*, Kraków 1936
- Perkowski M., *Podmiotowość prawa międzynarodowego współczesnego uniwersalizmu w złożonym modelu klasyfikacyjnym*, Białystok 2008
- Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu. W przekładzie z języków oryginalnych*, Poznań-Warszawa 1990
- Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013
- Prawo międzynarodowe publiczne*, red. B. Wierzbicki, Białystok 1997
- Pruszyński J., *Dziedzictwo kultury Polski : jego straty i ochrona prawna*, t. 1, Kraków 2001
- Pruszyński J., *Ochrona zabytków w Polsce*, Warszawa 1989
- Pruszyński J., *Prawna ochrona zabytków architektury w Polsce*, Warszawa 1977
- Przyborowska-Klimczak A., *Rozwój dziedzictwa kulturalnego w prawie międzynarodowym na przełomie XX i XXI wieku*, Lublin 2011
- Radecki W., *Ochrona środowiska w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1995
- Rakoczy B., *Ustawa o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2008
- Reale G., *Historia filozofii starożytnej, t. III, Systemy epoki hellenistycznej*, Lublin 1999
- Riegl A., *Der moderne Denkmalkultus, sein Wesen und seine Entstehung*, Wiedeń 1903
- Rodziński A., *Osoba, moralność, kultura*, Lublin 1989
- Rouba A., *Pielęgnacja świątyni i innych zabytków. Książka nie tylko dla księży*, Toruń 2014
- Rudnicki S., *Prawo do grobu. Zagadnienia cywilistyczne*, Kraków 1999
- Rymaszewski B., *Polska ochrona zabytków*, Warszawa 2005
- Sawicki J., *Synody Diecezji Przemyskiej obrządku łacińskiego i ich statuty. Concillia Poloniae, Źródła i Studia Krytyczne*, t. 8, Wrocław 1955
- Sierpowska I., *Śmierć w ujęciu prawa administracyjnego*, Warszawa 2020
- Siewierski M., *Kodeks karny i prawo o wykroczeniach. Komentarz*, Warszawa 1965
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009

- Smith L., *Uses of heritage*, London 2006
- Sobczak A., *Poradnik cmentarny. Kościelne i cywilne normy prawne o cmentarzach i chowaniu zmarłych wraz z orzecznictwem*, Gniezno 2003
- Soldani A., Jankowski D., *Zabytki. Ochrona i opieka. Praktyczny komentarz do nowej ustawy*, Zielona Góra 2004
- Sommer J., *Oplaty i kary pieniężne w ochronie środowiska. Komentarz*, Wrocław 1993
- Suchodolski B., *Nauka polska w okresie oświecenia*, Warszawa 1953
- Sularz P., *Cmentarze w Polsce. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2022
- Swenson A., *The rise of heritage*, Cambridge 2013
- Szczekała A., *Kilka uwag na tle Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków o opiece nad zabytkami*, wyd. 2, Warszawa 2017
- Szczepański J., *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1970
- Szenic S., *Cmentarz Powązkowski*, Warszawa 1979
- Śliwowski J., *Prawo karne*, Warszawa 1975
- Święcki T., *Opis starożytnej Polski*, Warszawa 1816
- Świto L., *Alienacja majątku kościelnego w diecezjach rzymskokatolickich w Polsce*, Olsztyn 2010
- Trzciniński M., *Przestępczość przeciwko zabytkom archeologicznym. Problematyka prawno-kryminalistyczna*, Warszawa 2010
- Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. M. Cherka, Warszawa 2010
- Walicki M., *Sprawa inwentaryzacji zabytków w dobie Królestwa Polskiego (1827-1862)*, Warszawa 1931
- Wójcicki K.W., *Cmentarz Powązkowski pod Warszawą*, Warszawa 1855
- Zalasińska K., *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010
- Zeidler K., *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005
- Znaniński F., *Nauki o kulturze. Narodziny i rozwój*, Warszawa 1971
- Zwoliński A., *Wprowadzenie do rozważań o narodzie*, Kraków 2005
- Żaryn S., *Dlaczego chronimy zabytki?*, Warszawa 1966



## Artykuły naukowe

- Adamski F., *Tożsamość narodu poprzez kulturę*, [w:] *Kultura. Wartości. Kształcenie. Księga dedykowana Profesorowi Januszowi Gajdzie*, red. D. Kubinowski, Toruń 2003
- Affek-Bujalska B., *Podstawy prawne ochrony cmentarzy*, „Studia i Materiały : Cmentarze” 1994, nr 1
- Ashworth G.J., Tunbridge J.E., *Whose tourist-historic city? Localising the global and globalizing the local*, [w:] *A companion to tourism*, red. A. Lew, A. Williams, Backwell, Oxford 2004
- Banasiewicz-Ossowska E., *Wrocławskie cmentarze żydowskie – miejsca (nie)znane. Wiedza i wyobrażenia młodych mieszkańców Wrocławia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Etnograficzne” 2020, z. 4
- Baniukiewicz E., *Pojęcie cmentarza. Działania konserwatorskie*, [w:] *Ochrona cmentarzy zabytkowych. Materiały szkoleniowe pracowników Państwowej Służby Ochrony Zabytków oraz materiały konferencji Organizacja lapidariów cmentarnych Żagań-Koźuchów 20-23 czerwca 1993*, Warszawa 1994
- Bojarski M., *Profanacja zwłok*, [w:] *System Prawa Karnego. Tom 8. Przepisy przeciwko państwu i dobrom zbiorowym*, red. L. Gardocki, Warszawa 2013
- Bojarski M., Radecki W., *Ochrona zabytków w polskim prawie karnym. Stan aktualny i propozycje de lege ferenda*, [w:] *Prawnokarna ochrona dziedzictwa kultury*, red. J. Kaczmarek, Kraków 2006
- Bosek L., Artykuł 30, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Art. 1-86, t. 1*, red. ZM. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016
- Brückner A., *Cmentarz*, [w:] *Encyklopedia Staropolska*, t. 1, Warszawa 1939
- Brykowski R., *Zabytkowe cmentarze i elementy zabytkowe na cmentarzach niezabytkowych*, „Ochrona Zabytków” 1976, nr 29/2
- Carman J., *Rozważania teoretyczne nad praktyką zarządzania dziedzictwem archeologicznym*, [w:] *Ochrona dziedzictwa archeologicznego w Europie*, red. Z. Kobyliński, Warszawa 1998
- Chmaj M., *Źródło wolności i praw człowieka*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008
- Complak K., *O prawidłowe pojmowanie godności osoby ludzkiej w porządku RP*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP (69–79)*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002

- Complak K., *Uwagi o godności oraz jej ochrona w świetle nowej Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5
- Czarnik Z., *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2010, nr 3
- Czyżak M., *Prawna ochrona grobów i cmentarzy wojennych w polskim systemie prawnym*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2011, nr 2
- Ćwiąkalski Z., [w:] G. Bogdan, K. Buchała, Z. Ćwiąkalski, M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, J. Majewski, M. Rodzyńkiewicz, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll, *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 2, Kraków 1998
- Ćwiąkalski Z., [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do art. 117-277 k.k.*, wyd. 4, red. A. Zoll, Warszawa 2013
- Dadańska K., A. Tomczyk, *Kontrowersje wokół prawa do grobu*, [w:] „*Non omnis moriar*”. *Osobiste i majątkowe aspekty prawne śmierci człowieka. Zagadnienia wybrane*, red. J. Gołaczyński i in., Wrocław 2015
- Darwill T., *Can nothing compare 2 U? Resources and philosophies in archaeological heritage management and beyond* [w:] *Rescuing the historic environment. Archaeology, the Green Movement and conservation strategies for the British landscape*, red. H. Swain, Hertford 1993
- Daszkiewicz W., *Karnoprawna ochrona nekropolii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1989, nr 1
- Daszkiewicz W., *Kradzież i przywłaszczenie zabytku*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1987, nr 3-4
- Dąbrowski J., *Pomniki historii – spojrzenie krytyczne*, „Ochrona dziedzictwa kulturowego” 2019, nr 8
- Dąbrowski P., *Płock w ruinie. Nie trzeba było wojny*, „Prawo i Życie” 1988, nr 2
- Delperee F., *Prawo do godności ludzkiej w belgijskim porządku konstytucyjnym*, [w:] *Godność człowieka jako kategoria prawa. (Opracowania i materiały)*, red. K. Complak, Wrocław 2001
- Dębski R., [w:] *Prawo karne w zarysie. Część szczególna*, red. J. Waszczyński, Łódź 1981
- Dobosz P., *Nieruchomość zabytkowa jako przedmiot regulacji prawnej*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012

- Dobosz P., *Ochrona nazw historycznych w obrębie prawnej ochrony zabytków*, „Ochrona Zabytków” 1986, nr 1
- Dobosz P., *Problemy prawne ochrony zabytków cmentarnych w Polsce*, „Ochrona Zabytków” 1998, nr 3
- Dołęgowska E., Klibisz K., Tworkowska A., *Cywilnoprawna regulacja prawa do grobu*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2013, nr 13
- Domańska H., *Cmentarze na cmentarzu*, „Spotkania z Zabytkami” 1987, nr 5
- Dudek R., *Zarządzanie cmentarzami komunalnymi. Przestrzeganie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych*, „Kontrola Państwowa” 2017, nr 1
- Duniewska Z., *Zasada ochrony godności człowieka*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, Warszawa 2013
- Działocha K., *Komentarz do art. 82 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003
- Działocha K., *Komentarz do art. 93 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001
- Działocha K., *Uwagi do art. 4. Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007
- Dziobek-Romański J., *Cmentarze – zarys regulacji historycznych, prawnych i kanonicznych*, „Rocznik Historyczno-Archiwalny” 1999, t. 13
- Farneti G., del Sordo C., Orelli R.L., *Heritage assets in Italian local governments*, „Conversation Science in Cultural Heritage” 2009, nr 9
- Fedoruk A., *Wspólne drogi wspólnej spuścizny*, [w:] *Europa Środkowa – nowy wymiar dziedzictwa 1991-2001*, red. J. Purchla, Kraków 2001
- Fiktus P., *Prawno-historyczne aspekty problematyki miejsc pamięci w polskim systemie prawnym*, [w:] *Non omnis moriar : osobiste i majątkowe aspekty prawne śmierci człowieka : zagadnienia wybrane*, red. J. Mazurkiewicz, J. Turłukowski, D. Karkut, Wrocław 2015
- Flemming M., [w:] *Przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu. Rozdział XXXII kodeksu karnego. Komentarz*, red. M. Fleming, W. Kutzmann, Warszawa 1999
- Florczak-Wątor M., *Uwaga V.B.2 do art. 6 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 1998
- Florek M., *Ekshumacje czy badania archeologiczne?*, „Raport” 2020, nr 15

- Frankiewicz A., *Konstytucyjna regulacja dostępu do dóbr kultury i wolności korzystania z kultury*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 3
- Frankiewicz A., *Znaczenie prawne regulacji dziedzictwa narodowego i dóbr kultury*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2012, nr 8
- Frankiewicz-Bodynek A., *O konstytucyjnym pojęciu godności osobowej*, „Opolskie studia administracyjno-prawne” 2018, t. 16, nr 2
- Frold W., *Pojęcia i kryteria wartościowania zabytków*, „Biblioteka Muzealnictwa i Ochrony Zabytków” 1966, seria B, t. 13
- Gaczoł A., *Z dziejów państwowej służby ochrony zabytków w Polsce*, [w:] *90 lat Służby Ochrony Zabytków w Polsce*, Wrocław 2008
- Gadecki B., *Dziedzictwo kulturalne i naturalne jako dobro o szczególnym znaczeniu dla kultury w rozumieniu art. 294 § 2 KK*, [w:] *Ochrona dziedzictwa kulturalnego i naturalnego. Perspektywa prawna i kryminologiczna*, red. W. Pływaczewski, B. Gadecki, Warszawa 2015
- Gadecki B., *Wraki statków-mogił wojennych jako zabytki podlegające szczególnej ochronie*, „Ochrona Zabytków” 2014, nr 2
- Gajdus D., [w:] *Prawo karne. Zagadnienia teorii i praktyki*, red. A. Marek, Warszawa 1986
- Garlicki L., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II, art. 30-86*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016
- Garlicki L., *Artykuł 73*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 3*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003
- Garlicki L., *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 5*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007
- Gerecka-Żołyńska A., *Realizacja międzynarodowych standardów ochrony dziedzictwa kulturalnego w polskiej ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 4
- Gieysztor A., *Historyk wobec zabytku*, [w:] *Konserwator i zabytek. In memoriam Jerzego Remera, cz. 1, Sesja Naukowa 15 kwietnia 1978 r. w Toruniu z okazji 90-lecia urodzin Profesora Jerzego Remera*, red. M. Gumkowska, Warszawa 1991
- Gloger Z., *Cmentarze polskie i ciał grzebanie*, [w:] *Encyklopedia Staropolska, t. 1*, Warszawa 1985
- Gminny program opieki nad zabytkami. Poradnik metodyczny*, „Kurier Konserwatorski” 2009, nr 3

- Golecki M., *Gabinet polityczny a zdolność rządzenia. Dwa modele gabinetów politycznych ministra na przykładzie Ministerstwa Kultury w latach 1997-2000*, [w:] *Gabinety polityczne. Narzędzie skutecznego rządzenia*, red. D. Bach-Golecka, Kraków-Nowy Sącz 2007
- Gosik B., *Cmentarze z I wojny światowej jako walor antropogeniczny okolicy Łodzi*, „Turyzm” 2004, t. 14
- Górniok O., [w:] O. Górniok, S. Hoc, S.M. Przyjemski, *Kodeks karny. Komentarz*, t. 3, Gdańsk 1999
- Grodziska K., *O nietatwej sztuce opisywania cmentarzy*, [w:] 50/20. *Szkice i eseje na dwudziestolecie Międzynarodowego Centrum Kultury*, Kraków 2011
- Gutenkunst W., [w:] *Prawo karne. Część szczególna*, red. W. Świda, Wrocław 1980
- Guttmejer K., *Wpisy do rejestru zabytków*, „Spotkania z zabytkami” 2009, nr 12
- Gwardzińska Ż., *Ochrona dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych i etnicznych w Konstytucji RP z 1997 roku*, „Zarządzanie w Kulturze” 2016, z. 3
- Hanc J., Sitarz O., *Ograbienie zwłok, grobu oraz innego miejsca spoczynku zmarłego (zakres współczesnej kryminalizacji i stopień punitywności w prawie polskim i niemieckojęzycznym)*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2019, z. 3
- Hanc J., Sitarz O., *Przestępstwo znieważenia zwłok (aspekty dogmatyczne i praktyczne)*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2017, z. 2
- Historic Shipwrecks Act 1976*, [w:] *Background Materials on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*, t. 1, red. L. V. Prott, I. Strong, Paryż 1999
- Hrynicki W., *Bezpieczeństwo kulturowe na przykładzie ochrony miejsc spoczynku*, [w:] *Národná a Medzinárodná Bezpečnosť 2012. 3. Medzinárodná Vedecká Konferencia, Zborník vedeckých a odborných prác, Akadémia Ozbrojených Síľ Generála Milana Rastislava Štefánika*, Liptovský Mikuláš 2012
- Jabłoński M., *Rozważania na temat znaczenia pojęcia godności człowieka w polskim porządku konstytucyjnym*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP (81-100)*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002
- Jackowski J.M., *Chrześcijańskie dziedzictwo narodu*, „Niedziela Ogólnopolska” 2016, nr 16
- Janiak A., *Nowe funkcje kulturowe wirtualnych nekropolii*, [w:] *WWW w sieci metafor : strona internetowa jako przedmiot badań naukowych*, red. A. Dytman-Stasieńko, J. Stasieńko, Wrocław 2008

- Janicki D., *Cmentarze w polskim prawie administracyjnym*, „Security, Economy & Law” 2014, nr 4
- Janiszewska-Jakubiak D., *Instytut POLONIKA i ochrona polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą*, „Cenne, Bezcenne/Utracone” 2019, nr 1-2
- Janiszewska-Jakubiak D., *Ochrona polskiego dziedzictwa kulturowego poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Prace Departamentu Dziedzictwa Kulturowego w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego RP*, [w:] *Stan badań nad wielokulturowym dziedzictwem dawnej Rzeczypospolitej*, t.1, red. W. Walczak, K. Łopatecki, Białystok 2010
- Jastrzębska E., *Prawne aspekty eksponowania szczątków ludzkich w muzeach polskich*, „Muzealnictwo” 2015, nr 56
- Jaworska M., *Ochrona zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, „Przegląd prawa i administracji” 2014, t. 97
- Jeżewski J., *Idea demokracji w przekształceniach samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3
- Jeżewski J., *Z problemów rozgraniczenia i administracji*, [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa, Księga jubileuszowa Prof. Jana Jendryski*, Wrocław 1999
- Kalitowski M., [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2004
- Kania A., *Prawo do pochówku nasciturusa w świetle praw człowieka*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2019, nr 5
- Karlikowska R., *Ochrona wzmocniona dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego – znaczenie, ograniczenia i perspektywy zastosowania*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2016, nr 14
- Kis J., *Potencjalna osoba moralna – dziecko poczęte odczuwające emocje (ok. 24 tydzień ciąży), noworodek*, [w:] *Aborcja. Argumenty za i przeciw*, Warszawa 1993
- Klementowski J., Marcinów K., *Tempo wietrzenia piaskowcowych zabytków architektury Dolnego Śląska*, „Przegląd Geograficzny” 2006, nr 12
- Kobyliński Z., *Czym jest, komu jest potrzebne i do kogo należy dziedzictwo kulturowe?*, „Mazowsze. Studia Regionalne” 2011, nr 7
- Kobyliński Z., *Konwencja o ochronie podwodnego dziedzictwa kulturowego*, „Ochrona Zabytków” 2002, nr 2
- Kotowski W., Kurzępa B., *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o grobach i cmentarzach wojennych*, [w:] *Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz*, Warszawa 2008

- Kotulski M., *Problematyka ochrony zabytków w planowaniu przestrzennym*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2011, nr 2
- Kowalski W., *Konwencja UNESCO o ochronie podwodnego dziedzictwa kulturowego z 2001 roku*, „Cenne, bezcenne, utracone” 2014, nr 3-4
- Kowalski W., Pomian I., *Ochrona podwodnych obiektów archeologicznych*, [w:] *Prawnokarna ochrona dziedzictwa kulturowego. Materiały z konferencji Gdańsk, 30 maja – 1 czerwca 2005 r.*, Kraków 2006
- Kowalski W., *Problematyka prawna ochrony podwodnego dziedzictwa kulturowego*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici, Archeologia XXXI – Archeologia Podwodna” 2011, nr 6
- Krajewska M., *Cmentarze żydowskie – mowa kamieni*, „Znak” 1983, nr 2-3
- Królikowska A., *Estetyka współczesnych cmentarzy*, „Opuscula Sociologica” 2012, nr 1
- Kruk M., *Konstytucyjne zasady podstawowe – ich znaczenie prawne i katalog*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998
- Krukowski J., *Miejsca i czasy święte*, [w:] *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego*, t. 3/2, red. J. Krukowski, Poznań 2011
- Księżak P., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, red. M. Pyziak-Szafnicka, Warszawa 2009
- Kubiszewska K., *Rola zabytków w gospodarce – wybrane zagadnienia*, „Ochrona Zabytków” 2014, nr 2
- Kwaśniewski K., *Narody i mniejszości narodowe – koncerty patriotyzmów czy konflikty szowinizmów?*, [w:] *Polityka państwa polskiego wobec mniejszości narodowych i etnicznych*, red. L.M. Nijakowski, Warszawa 2005
- Lepa A., *Łódzki stary cmentarz i jego chrześcijańska pedagogika*, „Wiadomości Diecezjalne Łódzkie” 1985, nr 5-6
- Lewicka B., *Nekropolis*, [w:] *Rynki, malle i cmentarze. Przestrzeń publiczna miast śląskich w ujęciu socjologicznym*, red. K. Bierwiazzonek, B. Lewicka, T. Nawrocki, Kraków 2012
- Lis W., *Problem ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego na Litwie*, „Studia Polonijne” 2017, t. 38
- Ławniczak A., Masternak-Kubiak M., *Republikańska forma państwa w ujęciu Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 8
- Maj Z., *Zabytki sakralne w prawie kościelnym i państwowym i ich wzajemne relacje*, [w:] *Konferencja Krajowa „Potrzeby Konserwatorskie Obiektów Sakralnych na*

*przykładzie makroregionu łódzkiego – stan, zagrożenia i możliwości przeciwdziałania*”, Łódź, 9–10 grudnia 2005 r., red. J. Perkowski, B. Więcek, Łódź 2005

- Malesa W., *Procedury udzielania dotacji na zabytki*, „Ochrona Zabytków” 2020, nr 2
- Malicka A., *Status prawny i ochrona praw mniejszości narodowych w Polsce*, [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP. T. 1. Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010
- Marczak P., *Poszanowanie godności osoby zmarłej a działalność funeralna – wybrane zagadnienia*, [w:] *Non omnis moriar : osobiste i majątkowe aspekty prawne śmierci człowieka : zagadnienia wybrane*, red. J. Gołaczyński, J. Mazurkiewicz, J. Turłukowski, D. Karkut, Wrocław 2015
- Masternak-Kubiak M., *Konstytucyjna zasada ochrony praw jednostki a odpowiedzialność prawna za prawa człowieka w stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Współczesne wyzwania wobec praw człowieka w świetle polskiego prawa konstytucyjnego*, red. Z. Kędzia, A. Rost, Poznań 2009
- Mazurek A., *Administracyjnoprawna ochrona zabytkowych nekropolii jako miejsc dziedzictwa kulturowego*, „Ochrona Zabytków” 2020, nr 1
- Mazurek A., *International cooperation in the protection of Polish cultural heritage abroad*, [w:] *Global Versus National Perspectives in International Relations*, Lwów-Olsztyn 2020
- Mazurek A., *Obowiązek strzeżenia dziedzictwa narodowego jako przejaw patriotyzmu*, [w:] *Patriotyzm wczoraj - dziś – jutro*, red. J. Zimny, Wrocław 2020
- Mazurek A., *Prawna ochrona zabytków drewnianej architektury sakralnej*, „Pedagogika Katolicka” 2020, nr 26
- Mazurek A., *Problematyka konserwatorska kościoła w Radecznicy*, „Wiadomości Konserwatorskie” 2020, nr 63
- Mazurek A., *Wykorzystanie zabytkowych cmentarzy w turystyce a konieczność poszanowania miejsc spoczynku zmarłych*, „Pedagogika Katolicka” 2021, nr 29
- Mazurek A., *Zasady i źródła udzielania wsparcia finansowego w opiece nad zabytkami*, [w:] *Współczesne trendy w badaniach naukowych*, red. J. Zimny, Wrocław 2020
- Meller J., *Moralny aspekt wykorzystania zwłok ludzkich*, „Studia Gdańskie” 2007, nr 21
- Michalska-Badziak R., *Pobieranie, przechowywanie i przeszczepianie komórek, tkanek i narządów*, [w:] *Prawo administracyjne materialne: Pojęcia, instytucje, zasady*,



- B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, Warszawa 2014
- Michalska-Warias A., [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz. Art. 222-316*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2013
- Michałowski A., *Architektura krajobrazu w końcu XX wieku. Znaczenie i zadania*, [w:] *Krajobraz kulturowy. Warsztaty dla nauczycieli i metodyków. Zeszyt dydaktyczny*, red. A. Michałowski, Warszawa 2001
- Michałowski A., *Drzewa w krajobrazie kulturowym*, „Studia i Materiały Zarządu Ochrony i Konserwacji Zespołów Pałacowo-Ogrodowych” 1981, z. 1
- Migros Z., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 29 września 1987 roku (VI KZP 24/87)*, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1988, z. 11-12
- Mikiciuk I., *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” 2010, nr 9
- Mikołajczyk B., *Czy Bill Bass zostałby w Polsce skazany? Art. 262 k.k. a rozwój kryminalistyki w kontekście działalności tzw. „farmy śmierci”*, [w:] *III Dni Kryminalistyki Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego. Materiały z konferencji*, red. M. Zelek, Rzeszów 2009
- Mikołajczyk J., *Ochrona grobów ofiar wojen jako komponent polityki pamięci prowadzonej przez państwo. Podstawy prawne i przykłady realizacji*, „Przegląd Zachodni” 2014, nr 2
- Misiak L., *Ojczyzna to ziemia i groby*, „Kultura” 1986, nr 44
- Młyńska A., *„Setkom tysięcy, co imion nie mają na grobie...” Szadkowicki cmentarz wojenny z okresu bitwy Łódzkiej (1914)*, „Biuletyn Szadkowski” 2013, t. 13
- Morciniec P., *Ludzkie zwłoki jako obiekt badawczy: dowolność działań czy normowanie?*, „Diametros” 2009, nr 19
- Niewiadomski Z., *Charakter prawny miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, red. J. Posłuszny, Przemyśl-Rzeszów 2003
- Niewiadomski Z., *Wartości w planowaniu przestrzennym w świetle orzecznictwa NSA*, [w:] *Wartości w planowaniu przestrzennym*, red. A. Fogel, Z. Cieślak, Warszawa 2010
- Oettingen U., *Spoczynek w krajobrazie*, „Spotkania z Zabytkami” 1987, nr 5
- Olejniczak-Szałowska E., *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 12

- Ossowski A., Brzeziński P., *Prawo do pochówku*, „Odkrywca” 2005, nr 3
- Ostrowski M., *Pomiędzy sacrum a profanum – o turystyce w obiektach sakralnych*, „Turystyka” 2005, nr 15
- Partridge A., *Pomiędzy zapomnieniem a zamazaniem pamięci. Opieka nad cmentarzami Wielkiej Wojny w Małopolsce na przestrzeni ostatnich stu lat*, „Biuletyn Informacyjny PKN ICOMOS” 2016, nr 3
- Paszkowski R., *Przedmowa do czwartego wydania*, [w:] *Przewodnik po upamiętnionych miejscach walk i męczeństwa, lata wojny 1939—1945*, red. C. Czubryt-Borkowski, Warszawa 1988
- Pawłowska A., *Ochrona dziedzictwa kulturowego jako zadanie samorządu gminnego*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2016, nr 2
- Pencakowski P., *Zapomniane pomniki niczych bohaterów*, [w:] *Wobec Thanatosa. Galicyjskie cmentarze wojenne z lat 1914-1918*, Kraków 1996
- Piekarka E., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*, red. R. Cymerman, Olsztyn 2011
- Piekarka E., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*, red. R. Cymerman, Olsztyn 2011
- Pieron B., *Problem legalności opłaty za przedłużenie prawa do grobu*, [w:] *Pogrzeb w prawie kanonicznym i prawie świeckim*, red. Elżbieta Kruk, Kraków 2019
- Pilipiec S., Szreniawski P., *Kultura prawna w administracji*, „Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka” 2009, nr 2
- Piwowarski W., *Wartości podstawowe*, „Ład” 1993, nr 2
- Pływaczewski E., [w:] *Kodeks karny. Część szczególna, t. II. Komentarz*, red. A. Wąsek, Warszawa 2004
- Polak T., *Oznakowanie zabytków architektury i budownictwa*, „Ochrona Zabytków” 1974, nr 2
- Polak T., *Znak ochrony obiektów zabytkowych w czasie wojny*, „Ochrona Zabytków” 1983, nr 3-4
- Pomian I., Królikowski A., *Morskie cmentarzyska. Stan i ochrona miejsc katastrof morskich w polskiej strefie Bałtyku*, [w:] *Nekropolie, kirkuty, cmentarze. Materiały konferencyjne II Ogólnopolskiej Konferencji „Nekropolie, Kirkuty, Cmentarze” Szczecin 12-13 czerwca 2005*, Szczecin 2005

- Popławska E., *Zasada pomocniczości (subsydiarności)*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998
- Praśnik M., Sieroszewski W., *Działalność UNESCO w dziedzinie ochrony dóbr kultury*, „Ochrona Zabytków” 1969, nr 4
- Pruszyński J., *Dziedzictwo kultury - europejskie, narodowe czy własne?*, „Ochrona Zabytków” 1999, nr 4
- Pruszyński J., *Pomniki historii jako kategoria prawna*, „Ochrona Zabytków” 1999, nr 4
- Pruszyński J., *Prawo do dziedzictwa kultury a własność dzieł sztuki i zabytków*, „Przegląd Zachodni” 2006, nr 2
- Pszczółkowski L., *Racjonalne prawodawstwo*, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, t. 7, red. B. Hołyst, R. Hauser, Warszawa 2014
- Puppel J., Koszko M., *Wizerunek cmentarza – w wymiarze języka, kultury, dziedzictwa – uwagi wstępne na przykładzie cmentarza menonitów w Stogach Malborskich*, „Scripta Neophilologica Posnaniensia” 2017, t. 17
- Rejman G., *Do kogo należą zwłoki ludzkie?*, [w:] *Zawłaszczenie zwłok ludzkich*, red. A. Wiekluk, Kraków 1996
- Remer J., *Trzydziestolecie konserwatorstwa polskiego*, „Ochrona Zabytków” 1948, z. 2
- Rogowska-Cybulska E., *Inskrypcje nagrobne wiejskiego cmentarza jako nośniki pamięci o zmarłych : (na przykładzie cmentarza parafialnego w Łojach w diecezji łomżyńskiej)*, „Studia Łomżyńskie” 2012, nr 22
- Romańczuk-Grącka M., *Z problematyki kwalifikacji prawnej znieważania zwłok, prochów ludzkich lub miejsc spoczynku zmarłego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2016, nr 31
- Rouba B.J., *Autentyczność i integralność zabytków*, „Ochrona Zabytków” 2008, nr 4
- Róźwicz M., *Ewidencja zabytków architektury i budownictwa*, „Kurier Konserwatorski” 2008, nr 1
- Rudkowski T., *O ochronę cmentarzy zabytkowych*, „Ochrona Zabytków” 2004, nr 1-2
- Rybak A., *Prawnokarna ochrona godności zwłok człowieka*, „Palestra” 2004, nr 1-2
- Rymaszewski B., *Kierunek naszej ochrony zabytków*, „Ochrona Zabytków” 1978, nr 4
- Rzepecki A., *Funkcjonowanie prawa kanonicznego w polskim porządku prawnym*, [w:] *Acta Erasiana. Varia*, red. M. Sadowski, Wrocław 2013
- Sabaciński M., *Kilka uwag o realizacji przepisów ochrony zabytków. Problemy praktyczne*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2012, nr 89
- Salij J., *Co to są wartości chrześcijańskie*, „Polityka” 1992, nr 48

- Sałaciński K., *Cele wojskowe i obiekty cywilne oraz dobra i obiekty podlegające szczególnej ochronie*, [w:] *Międzynarodowe prawo humanitarne. Kompendium dla słuchaczy polskiej szkoły Międzynarodowego Prawa Humanitarne*, opr. zbior., Warszawa 2019
- Sałaciński K., *Ochrona dóbr kultury w świetle międzynarodowego prawa humanitarne* *konfliktów zbrojnych*, [w:] *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych*, red. Z. Falkowski, M. Marcinko, Warszawa 2014
- Sarnecki P., [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, wyd. 7, Warszawa 2008
- Sarnecki P., *Rozdział I „Rzeczpospolita”, artykuł 5*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007
- Schambeck H., *O prawach podstawowych człowieka w austriackim prawie konstytucyjnym*, [w:] *Godność człowieka jako kategoria prawa. (Opracowania i materiały)*, red. K. Complak, Wrocław 2001
- Schubert J., *Działalność Inspekcji Grobów Wojennych w latach 1915-1918 (przy K.u.K. Armeekorpus-Kommando Przemyśl)*, „Czasopismo Techniczne” 2003, z. 3A
- Schubert J., *Śluzby grobownicze armii austro-węgierskiej, niemieckiej i rosyjskiej w czasie I wojny światowej (1915-1918)*, „Czasopismo Techniczne. Architektura” 2011, z. 16
- Simmel G., *O istocie kultury*, [w:] *Filozofia kultury. Wybór esejów*, Kraków 2007
- Sługocki J., *Problematyka ochrony prawnej dziedzictwa kulturowego w Polsce : wybrane zagadnienia*, „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea” 2008, nr 1
- Smertyha J., Burski K., *Utworzenie przez radę gminy parku kulturowego jako forma ochrony zabytków*, [w:] *Prawne wyzwania ochrony dóbr kultury we współczesnym świecie*, red. P. Dobosz, M. Adamus, D. Guzek, A. Mazur, Kraków 2015
- Sobański R., *Prawo kanoniczne a krajowy porządek prawny*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 6
- Sobczak J., *Dziedzictwo narodowe w polskim porządku konstytucyjnym*, „Ius Novum” 2019, nr 2
- Sobczak J., *Ochrona prawnokarna dóbr kultury*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2009, nr 3
- Sołtyk P., *Transfery finansowane z budżetu państwa na ochronę zabytków w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2018, nr 54
- Sosnowski J., *Respekt dla wartości*, „Gazeta Wyborcza” 1993, nr 15

- Stanik-Filipowska K., *Administracyjno-prawne podstawy ochrony zabytków niematerialnych w prawie polskim (zagadnienia podstawowe)*, „Humanum” 2008, nr 1
- Starzecka K., *Lokalizacja cmentarza wyznaniowego w świetle przepisów prawa polskiego o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2014, t. 17
- Stawrowski Z., *Aksjologia i duch Konstytucji III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4
- Suliborski A., *Nekropolie jako miejsce w przestrzeni społeczno-kulturowej Łodzi – ranga i specyfika ich znaczeń społecznych*, [w:] *Studia regionalne. Społeczeństwo – region – miejsce*, red. M. Wójcik, Łódź 2013
- Swarczewska M., *Prawno-finansowe podstawy ochrony dziedzictwa kulturowego*, [w:] *Zachowane – ocalone? O krajobrazie kulturowym i sposobach jego kształtowania*, red. I. Litewska, W. Knercer, Olsztyn 2003
- Symonides J., *Cultural Rights : A Neglected Category of Human Rights*, “International Social Science Journal” 1998, nr 158
- Szczeptańska B., *Cmentarz wczoraj i dziś. Zmiany w funkcjonowaniu cmentarzy w opiniach trzech pokoleń mieszkańców wsi polskiej (na przykładzie Smardzowa)*, „Forum Socjologiczne” 2017, nr 8
- Szymgin B., *Pomniki historii – forma ochrony, forma promocji, forma zarządzania?*, „Ochrona dziedzictwa kulturowego” 2019, nr 7
- Szonert Z., *Aksjologia prawa i orzecznictwa sądowno-administracyjnego*, [w:] *Prawość i godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin profesora Wojciecha Łączkowskiego*, red. S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz, Lublin 2003
- Szpor A., *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1-2
- Szpunar M., *Ochrona pamięci osoby zmarłej*, „Palestra” 1984, nr 7-8
- Szygendowski W., *Formy ochrony zabytków, czyli czym są, a czym nie – rejestr i ewidencja zabytków?*, „Doradca Rynku Nieruchomości” 2016, nr 3
- Szymoniczek J., *Instytucjonalizacja współpracy w zakresie grobownictwa wojennego*, „Rocznik Polsko-Niemiecki” 2015, nr 23
- Szymoniczek J., *Losy niemieckich cmentarzy wojennych z okresu I wojny światowej*, „Rocznik Polsko-Niemiecki” 2014, nr 22

- Świdrak M., *Krytyczne uwagi do instytucji pomnika historii*, [w:] *Problemy ochrony prawnej sportowego dziedzictwa kulturowego i mechanizmy prawa sportu*, praca zbior., Kraków 2018
- Talik A., Łukasiewicz M., *Podstawy udzielania dotacji z budżetu na zadania z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami (na przykładzie gmin województwa opolskiego)*, „Samorząd Terytorialny a Polityka Lokalna. Prace naukowe WWWSZiP” 2014, nr 28
- Tanaś S., *Cmentarz jako obiekt zainteresowań turysty oraz miejsce spędzania wolnego czasu*, „Turystyka i Rekreacja” 2005, t. 1
- Tanaś S., *Cmentarz jako przedmiot zainteresowań geografii turystyki*, „Turyzm” 2004, nr 14/2
- Tanaś S., *Miejsce cmentarzy w turystyce kulturowej – wokół problemu badawczego*, „Turystyka Kulturowa” 2008, nr 2
- Tenenbaum-Kulig M., *Użycie terenu cmentarnego na inny cel według ustawy z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych*, [w:] *Non omnis moriar : osobiste i majątkowe aspekty prawne śmierci człowieka : zagadnienia wybrane*, red. J. Gołaczyński, J. Mazurkiewicz, J. Turłukowski, D. Karkut, Wrocław 2015
- Throsby D., *Economic and cultural value in the work of creative artists*, [w:] *Values and heritage conservation*, red. E. Avrami, R. Mason, Los Angeles 2000
- Tischner J., *Zło w dialogu kuszenia*, „Znak” 1982, nr 3
- Traba R., *Pamięć zbiorowa i krajobraz kulturowy. Refleksje wokół projektu renowacji cmentarza wojennego w Drwęcku (Dröbnitz)*, „Borussia” 2000, nr 20/21
- Trojanowski A., *Możliwości turystycznego wykorzystania nekropolii wojennych w Polsce – uwagi w świetle zasad interpretacji dziedzictwa Freemana Tildena*, „Turystyka Kulturowa” 2020, nr 3
- Truskowski B.K., *Z prac nad prawnym uregulowaniem ochrony i opieki nad grobami wojennymi w II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2020, z. 2
- Trzcíński J., *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzcíński, Warszawa 2005
- Wala K., *Odpowiedzialność wykroczeniowa za niewłaściwe zachowania na cmentarzu*, „Zeszyty Prawnicze” 2021, nr 2
- Welc-Jędrzejewska J., *Ochrona zabytków w planowaniu przestrzennym*, „Kurier Konserwatorski” 2008, nr 1
- Wieczorek W., *Lasem zarastające*, „Spotkania z Zabytkami” 1987, nr 5

- Wieczorkowski M., *Problemy ochrony i ewidencji zabytkowych cmentarzy w kraju*, referat wygłoszony podczas Konferencji szkoleniowej dla Społecznych Opiekunów Zabytków i Urzędów Konserwatorskich zorganizowanej w Warszawie w dniach 9-10 grudnia 1974 r. przez Zarząd Muzeów i Ochrony Zabytków, za: R. Brykowski, *Zabytkowe cmentarze i elementy zabytkowe na cmentarzach nie zabytkowych*, „Ochrona Zabytków” 1976, nr 29/2
- Wilczur J.E., *Zagłada cmentarza*, „Prawo i Życie” 1987, nr 15
- Winczorek P., *Sporna kwestia preambuły*, „Rzeczpospolita” 29 maja 1996
- Witkowski Z., *Wybrane zasady ustroju Rzeczypospolitej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2015
- Witwicki M., *Kryteria oceny wartości zabytkowej obiektów architektury jako podstawa wpisu do rejestru zabytków*, „Ochrona Zabytków” 2007, nr 1
- Wojtkowski J., *O ochronie dóbr kultury w ustawodawstwie Kościoła Rzymskokatolickiego*, [w:] *Wandalizm wobec dziedzictwa naturalnego i kulturowego*, red. W. Pływaczewski, S. Buczyński, Olsztyn 2015
- Wójtowicz K., [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016
- Wójtowicz K., *Prawo międzynarodowe w systemie źródeł prawa RP*, [w:] *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Nałęczów 1-3 czerwca 2000*, red. M. Granat, Lublin 2000
- Zalasińska K., *Decentralizacja zadań z zakresu ochrony zabytków – stan obecny i perspektywy zmian ustroju administracji konserwatorskiej*, „Ochrona Zabytków” 2015, nr 2
- Zalasińska K., *Monitoring pomników historii – procedura, wyzwania, zagrożenia*, „Ochrona dziedzictwa kulturowego” 2019, nr 7
- Zalasińska K., *Zabytek nieruchomy*, [w:] *Leksykon prawa ochrony zabytków, 100 podstawowych pojęć*, red. K. Zeidler, Warszawa 2010
- Zdyb M., *Dobro wspólne w perspektywie art. 1 Konstytucji RP*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001
- Zeidler K., Marcinkowska M., *Wstęp* [w:] *Dekret Rady Regencyjnej z 1918 roku o opiece nad zabytkami sztuki i kultury z komentarzem, czyli eseje o prawie ochrony dziedzictwa kultury*, red. K. Zeidler, Gdańsk 2017

- Zeidler K., *Pojęcie „dziedzictwa narodowego” w Konstytucji RP i jego prawna ochrona*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. 12
- Ziarkowski D., *Inwentaryzacja zabytków Królestwa Polskiego a system ochrony dziedzictwa kulturowego w Rosji w pierwszej połowie XIX w.*, [w:] *Sztuka Europy Wschodniej, t. 1, Polska – Rosja: Sztuka i Historia*, Warszawa-Toruń 2013
- Ziemiński Z., [w:] *Kompendium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie*, red. S. Wronkowska, M. Zmierczak, Warszawa 1997
- Zubik M., *Konstytucyjne refleksje nad dobrem wspólnym na tle przemian w Rzeczypospolitej Polskiej ostatniej dekady XX w.*, [w:] *Dobro wspólne. Problemy konstytucyjnoprawne i aksjologiczne*, red. W.J. Wołpiuk, Warszawa 2008
- Żywucka-Kozłowska E., Opalska A., *Bezpieczeństwo stanowisk archeologicznych*, [w:] *Ochrona zabytków sakralnych*, red. M. Różański, Olsztyn 2017

## **Dokumenty, wytyczne, instrukcje**

- Biblioteka Sejmowa, *Parlamentaria polskie 1919-1997, Sejm 1919-1939, 3 kadencja 1930-1935*, Stenogramy, Sprawozdanie Stenograficzne z 77 posiedzenia w dniu 27 lutego 1933 r.
- Biblioteka Sejmowa, *Parlamentaria polskie, Senat 1922-1938, 3 kadencja 1930-1935*, Stenogramy, Sprawozdanie Stenograficzne z 51 posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej dnia 14 marca 1933 r.
- Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus (18.10.1990)*, AAS 82 (1990), s. 1045-1363; tekst polski w: *Kodeks Kanonów Kościołów Wschodnich promulgowany przez papieża Jana Pawła II*, tł. L. Adamowicz, M. Dyjakowska, Lublin 2002
- Codex Iuris Canonici auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus (25.01.1983)*, AAS 75 (1983), pars II, s. 1-317; tekst polski w: *Kodeks Prawa Kanonicznego, przekład polski zatwierdzony przez Konferencję Episkopatu*, Poznań 1984
- Drugi Polski Synod Plenarny (1991-1999). Dokumenty*, Poznań 2001, nr 70
- Drugi Synod Diecezji Lubelskiej 1977-1985*, Lublin 1988
- Dziedzictwo obok mnie – poradnik zarządzania dziedzictwem w gminach*, oprac. NID, Warszawa 2016



- Konferencja Episkopatu Polski, Instrukcja o ochronie cmentarzy, 1987 r., [w:] Dokumenty duszpastersko-liturgiczne Episkopatu Polski (1966-1993), oprac. C. Krakowiak, L. Adamowicz, Lublin 1994*
- Konferencja Episkopatu Polski, Instrukcja o ochronie zabytków i kierunkach rozwoju sztuki kościelnej, 16 kwietnia 1966 r., [w:] Dokumenty duszpastersko-liturgiczne Episkopatu Polski (1966-1993), oprac. C. Krakowiak, L. Adamowicz, Lublin 1994*
- Podjęmowanie działań polegających na poszukiwaniu i rozpoznawaniu miejsc spoczynku ofiar zbrodni wojennych i zbrodni komunistycznych oraz przeprowadzaniu ekshumacji grobów wojennych (pismo Generalnego Konserwatora Zabytków z dnia 11 kwietnia 2017 r., DOZ.6811.1.2017.AO), „Kurier Konserwatorski” 2020, nr 19*
- NID, Problematyka ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Poradnik dla planistów i samorządów lokalnych, Warszawa 2011*
- Sprawozdanie Towarzystwa Opieki nad Zabytkami Przeszłości w Warszawie za lata 1907 i 1908, Warszawa 1909*
- Synod Archidiecezji Przemyskiej 1995-2000. Statuty i aneksy, Przemyśl 2000*
- Toman J., Cultural Property in War: improvement in Protection. Commentary on the 1999 Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, UNESCO Publishing 2009*
- World conference on cultural policies, Mexico City, 26 July-6 August 1982, Final Report, Paris 1982*
- Wytyczne w zakresie działań wojewódzkich konserwatorów zabytków podejmowanych w związku z prawnokarną ochroną zabytków (pismo Generalnego Konserwatora Zabytków z dnia 21 września 2018 r., DOZ-KiNK-6521.62.2018.AO), „Wiadomości Konserwatorskie” 2020, nr 19*
- Wytyczne w zakresie postępowania wojewódzkich konserwatorów zabytków w związku z działalnością na terenie naszego kraju amerykańskiej agencji rządowej Defense POW/MIA Accounting Agency, pismo Generalnego Konserwatora Zabytków z dnia 3 grudnia 2019 r., „Kurier Konserwatorski” 2020, nr 19*

## Słowniki, encyklopedie

- Chodyński Z., *Cmentarz*, [w:] *Encyklopedia Kościelna*, t. 3, Warszawa 1874
- Encyklopedia Powszechna PWN, Wydanie dwudzieste piąte zmienione i uzupełnione*, Warszawa 1995
- Filarska B., *Cmentarz*, [w:] *Encyklopedia Katolicka*, t. 3, Lublin 1979
- Komosa A., *Szkolny słownik ekonomiczny*, Warszawa 1998
- Kubisa-Ślipko A., *Słownik wyrazów bliskoznacznych*, Wałbrzych 2000
- Kurzątkowski M., *Mały słownik ochrony zabytków*, Warszawa 1989
- Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 1, Warszawa 1994
- Nowodorski M., *Encyklopedia kościelna III*, Warszawa 1874
- Palka P., *Cmentarz*, [w:] *Encyklopedia Katolicka*, t. 3, Warszawa 1979
- Sitarz M., *Słownik prawa kanonicznego*, Warszawa 2004
- Skoczyński J., *Kultura*, [w:] *Słownik społeczny*, red. B. Szlachta, Kraków 2004
- Słownik języka polskiego PWN*, red. E. Sobol, Warszawa 2001
- Słownik języka polskiego PWN*, red. M. Szymczak, t. 1, Warszawa 1998
- Słownik języka polskiego PWN*, t. 2, Warszawa 1979
- Słownik języka polskiego*, t. 10, red. W. Doroszewski, Warszawa 1968

## Netografia

- Cieślak Ł., *Chrześcijaństwo – religia państwa i Kościoła*,  
<https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/13842/edition/21965?language=pl> (dostęp: 16.04.2021)
- Cmentarz żydowski w Orli na Podlasiu*,  
<https://www.gov.pl/web/kulturaisport/cmentarz-zydowski-w-orli-na-podlasiu-oznakowany-w-ramach-projektu-mkdnis> (dostęp: 12.10.2021)
- Fogiel A., *Ustalenia aktów planistycznych w planie miejscowym, NID, materiały szkoleniowe*, [http://samorzad.nid.pl/baza\\_wiedzy/ustalenia-aktow-planistycznych-w-planie-miejscowym/](http://samorzad.nid.pl/baza_wiedzy/ustalenia-aktow-planistycznych-w-planie-miejscowym/) (dostęp: 22.03.2020)
- Informacja o ustawie z dnia 22 listopada 2018 r. o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski,  
[https://www.prezydent.pl/storage/file/core\\_files/2021/8/5/f995a26cd09e2428359742d190cd544a/3.\\_groby\\_weteranow.rtf](https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2021/8/5/f995a26cd09e2428359742d190cd544a/3._groby_weteranow.rtf) (dostęp: 30.10.2022)

*Instrukcja o cmentarzach parafialnych,*

<https://www.diecezjaplocka.pl/media/qbphwagt/instrukcja-o-cmentarzach-parafialnych-pdf.pdf> (dostęp: 29.10.2021)

*Konkurs „Ochrona zabytków Małopolski 2021”,*

<https://bip.malopolska.pl/umwm,a,1847910,konkurs-ochrona-zabytkow-malopolski-2021.html> (dostęp: 6.08.2021)

Korzeniowski I., *Zbiór przepisów odnoszących się do Kościoła i duchowieństwa katolickiego : na podstawie zbioru ustaw administracyjnych wydawanego pod redakcją radcy namiestnictwa Jerzego Piwockiego, Lwów 1900,* <https://dlibra.kul.pl/publication/5305> (dostęp: 29.10.2022)

Ministerstwo Finansów, *Ulga na zabytki,* <https://www.gov.pl/attachment/366428d5-8699-4e0d-ac9e-34ad6d394e8c> (dostęp: 10.11.2022)

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, *Polskie cmentarze, groby i zabytkowe nekropolie poza granicami kraju pod opieką MKiDN,* <https://www.gov.pl/web/kultura/polskie-cmentarze-groby-i-zabytkowe-nekropolie-poz-granicami-kraju-pod-opieka-mkidn> (dostęp: 10.04.2022)

Ministerstwo Rozwoju, *Fundusze na kulturę,*

[https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/19721/ulotka\\_na\\_kulture.pdf](https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/19721/ulotka_na_kulture.pdf) (dostęp: 20.08.2021)

*Możliwości finansowania kultury z funduszy europejskich w latach 2007-2013,*

[http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/Finansowanie\\_kultury-2007-13.pdf](http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/Finansowanie_kultury-2007-13.pdf) (dostęp: 21.08.2021)

MSWiA, *Fundusz Kościelny,* <https://www.gov.pl/web/mswia/fundusz-koscielny> (dostęp: 19.09.2021)

*Na tropie polskiego dziedzictwa kulturowego,* opr. zbiorowe Zespołu Departamentu Dziedzictwa Kulturowego za Granicą i Strat Wojennych ministerstwa kultury i dziedzictwa narodowego, <http://cennebezczenne.pl/wp-content/uploads/2020/10/2020-3-4-DEPARTAMENT.pdf> (dostęp: 01.10.2021)

Nałęcz Raczyński K., *Urządzenie względem ciał zmarłych,* „Gazeta Warszawska” 1793, nr 25, s. 1-2, <https://polona.pl/item/gazeta-warszawska-1793-nr-25-27-marca-supl,MTIzNziOMzA2/0/#info:metadata> (dostęp: 29.10.2022)

- NID, *Dokumentacja ewidencyjna zabytków*,  
[https://www.nid.pl/pl/Informacje\\_ogolne/Zabytki\\_w\\_Polsce/Ewidencja\\_zabytkow/](https://www.nid.pl/pl/Informacje_ogolne/Zabytki_w_Polsce/Ewidencja_zabytkow/)  
(dostęp: 12.03.2020)
- NID, *Dotacje na zabytki z regionalnych programów operacyjnych*,  
[http://samorząd.nid.pl/baza\\_wiedzy/dotacje-na-zabytki-z-regionalnych-programow-operacyjnych/](http://samorząd.nid.pl/baza_wiedzy/dotacje-na-zabytki-z-regionalnych-programow-operacyjnych/) (dostęp: 18.08.2021)
- NID, *Dziedzictwo – podstawowe pojęcia*,  
<https://szkolenianid.learncom.pl/pl/Dashboard/MyDashboard> (dostęp: 31.10.2022)
- NID, *Gminny program opieki nad zabytkami. Poradnik metodyczny*,  
<https://www.nid.pl/upload/iblock/5b9/5b969b15ceca07b4ed33ae2020cde48e.pdf>  
(dostęp: 11.10.2021)
- NID, *Instrukcja opracowywania kart ewidencyjnych cmentarzy*, Warszawa 2011,  
[https://www.nid.pl/pl/Dla\\_specjalistow/Badania\\_i\\_dokumentacja/zabytki-nieruchome/instrukcje-wytyczne-zalecenia/Instrukcja%20opracowywania%20kart%20ewidencyjnych%20cmentarzy-popraw.doc](https://www.nid.pl/pl/Dla_specjalistow/Badania_i_dokumentacja/zabytki-nieruchome/instrukcje-wytyczne-zalecenia/Instrukcja%20opracowywania%20kart%20ewidencyjnych%20cmentarzy-popraw.doc) (dostęp: 12.03.2020)
- NID, *Ochrona historycznych układów ruralistycznych (wiejskich) w opracowaniach planistycznych sporządzanych przez gminne jednostki samorządu terytorialnego*,  
[https://samorząd.nid.pl/baza\\_wiedzy/ochrona-historycznych-ukladow-ruralistycznych-wiejskich-w-opracowaniach-planistycznych-sporzadzanych-przez-gminne-jednostki-samorządu-terytorialnego/](https://samorząd.nid.pl/baza_wiedzy/ochrona-historycznych-ukladow-ruralistycznych-wiejskich-w-opracowaniach-planistycznych-sporzadzanych-przez-gminne-jednostki-samorządu-terytorialnego/) (dostęp: 07.10.2021)
- NID, *Ochrona niematerialnego dziedzictwa kulturowego*,  
[https://niematerialne.nid.pl/Ochrona\\_dziedzictwa/](https://niematerialne.nid.pl/Ochrona_dziedzictwa/) (10.04.2022)
- NID, *Pomniki historii*, <https://nid.pl/pomniki-historii/> (dostęp: 10.11.2022)
- NID, *Procedura uznania zabytku za Pomnik Historii*, <https://nid.pl/wp-content/uploads/2021/11/PROCEDURY-WYBORU.pdf> (dostęp: 11.11.2022)
- NID, *Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomych w Polsce 2017 r.*,  
<https://nid.pl/wp-content/uploads/2021/11/RAPORT-O-STANIE-ZACHOWANIA-ZABYTKOW-NIERUCHOMYCH.pdf> (dostęp: 21.04.2022)
- NID, *Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomych w Polsce. Zabytki wpisane do rejestru zabytków (księgi rejestru A i C)*, <https://nid.pl/wp-content/uploads/2021/11/RAPORT-O-STANIE-ZACHOWANIA-ZABYTKOW-NIERUCHOMYCH.pdf> (dostęp: 30.08.2022)

- NID, *Samorządowy konserwator zabytków*,  
[https://samorząd.nid.pl/baza\\_wiedzy/samorzadowy-konserwator-zabytkow/](https://samorząd.nid.pl/baza_wiedzy/samorzadowy-konserwator-zabytkow/) (dostęp: 14.10.2021)
- NID, *Studium ochrony wartości kulturowych*,  
[https://samorząd.nid.pl/baza\\_wiedzy/studium-ochrony-wartosci-kulturowych/](https://samorząd.nid.pl/baza_wiedzy/studium-ochrony-wartosci-kulturowych/)  
(dostęp: 07.10.2021)
- NID, *Zabytki ewidencyjne*, [https://nid.pl/pl/Dla\\_wlascicieli\\_i\\_zarzadcow/opieka-nad-zabytkami/zabytki-ewidencyjne/](https://nid.pl/pl/Dla_wlascicieli_i_zarzadcow/opieka-nad-zabytkami/zabytki-ewidencyjne/) (dostęp: 08.10.2021)
- NID, *Zasady formułowania zapisów w planie miejscowym – w kontekście ochrony zabytków*, [http://samorząd.nid.pl/baza\\_wiedzy/zasady-formulowania-zapisow-w-planie-miejscowym-w-kontekscie-ochrony-zabytkow/](http://samorząd.nid.pl/baza_wiedzy/zasady-formulowania-zapisow-w-planie-miejscowym-w-kontekscie-ochrony-zabytkow/) (dostęp: 23.03.2020)
- NID, *Zasady tworzenia Parku Kulturowego, zarządzania nim oraz sporządzania planu jego ochrony. Materiały instruktażowe dla gminnych samorządów terytorialnych, autorów planów ochrony, wojewódzkich i samorządowych konserwatorów zabytków, przyjęte i rekomendowane do stosowania przez Radę Ochrony Zabytków przy Ministrze Kultury dnia 6 października 2005 r., na podstawie art. 16 i 17 ustawy z dn. 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*,  
[https://www.nid.pl/pl/Informacje\\_ogolne/Zabytki\\_w\\_Polsce/Parki\\_kulturowe/Zasady%20tworzenia%20Parku%20Kulturowego,%20zarz%C4%85dzania%20nim%20oraz%20sporzc%C4%85dzania%20planu%20jego%20ochrony.pdf](https://www.nid.pl/pl/Informacje_ogolne/Zabytki_w_Polsce/Parki_kulturowe/Zasady%20tworzenia%20Parku%20Kulturowego,%20zarz%C4%85dzania%20nim%20oraz%20sporzc%C4%85dzania%20planu%20jego%20ochrony.pdf) (dostęp: 13.11.2021)
- NIK, Delegatura w Rzeszowie, *Wystąpienie pokontrolne*, nr P/17/076,  
[https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lrz~p\\_17\\_076\\_201712050850291512463829~id9~01,typ,kj.pdf](https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lrz~p_17_076_201712050850291512463829~id9~01,typ,kj.pdf) (dostęp: 10.10.2021)
- NIK, Delegatura w Rzeszowie, *Wystąpienie pokontrolne*, nr P/17/076,  
LRZ.410.006.06.2017; [https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lrz~p\\_17\\_076\\_201712050850291512463829~id5~01,typ,kj.pdf](https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lrz~p_17_076_201712050850291512463829~id5~01,typ,kj.pdf) (dostęp: 11.10.2021)
- NIK, Delegatura w Poznaniu, *Zarządzanie cmentarzami komunalnymi*, październik 2016 r., nr ewid. 155/2016/P/087/LPO,  
<https://www.nik.gov.pl/plik/id,12230,vp,14613.pdf> (dostęp: 27.10.2021)
- NIK, Delegatura w Rzeszowie, *Informacja o wynikach kontroli : Opieka nad cmentarzami wojennymi w Polsce południowo-wschodniej*, 2019,  
<https://www.nik.gov.pl/plik/id,21173,vp,23805.pdf> (dostęp: 02.08.2021)

- NIK, *Informacja o wynikach kontroli „Opieka nad cmentarzami wojennymi w Polsce południowo-wschodniej”*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21173,vp,23805.pdf> (dostęp: 21.07.2021)
- NIK, *Informacja o wynikach kontroli Ochrona Polskiego Dziedzictwa Narodowego za Granicą*, 2017, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,14417,vp,16876.pdf> (dostęp: 01.10.2021)
- NIK, *Informacja o wynikach kontroli: „Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych”*, nr ewid. P/19/023/KNO, [https://bip.nik.gov.pl/kontrol/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kno~p\\_19\\_023\\_201907041350541562241054~01,typ,kk.pdf](https://bip.nik.gov.pl/kontrol/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kno~p_19_023_201907041350541562241054~01,typ,kk.pdf) (dostęp: 26.10.2022)
- NIK, *Informacja o wynikach kontroli: „System ochrony zabytków w Polsce”*, nr ewid. 170/2021/P21023/KNO, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,25591,vp,28358.pdf> (dostęp: 26.10.2022)
- NIK, *Wystąpienie pokontrolne*, [https://www.nik.gov.pl/kontrol/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lkr~p\\_17\\_097\\_201804060926471523006807~id0~01,typ,kj.pdf](https://www.nik.gov.pl/kontrol/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lkr~p_17_097_201804060926471523006807~id0~01,typ,kj.pdf) (dostęp: 01.11.2021)
- Nowicki R., *Odpowiedź na interpelację nr 1126 Pani Posel Małgorzaty Pępek w sprawie definiowania pojęć, które należy określić w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, dotyczących cmentarzy*, <http://orka2.sejm.gov.pl/INT9.nsf/klucz/ATTBL8JTF/%24FILE/i01126-o1.pdf> (24.06.2021)
- Ogłoszenie Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu w sprawie naboru do Programów z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa narodowego na rok 2021, realizowanego w terminie do 30 listopada 2020 r., <https://www.gov.pl/attachment/d418a6bf-5625-4bd2-a36f-5113577f741d> (dostęp: 29.07.2021)
- Pismo Izby Skarbowej w Bydgoszczy z dnia 5 listopada 2015 r., ITPB1/4511-912/15/MPŁ, <https://www.podatki.biz/interpretacje/0334206.txt> (dostęp: 30.10.2022)
- Postanowienie Rady Administracyjnej Królestwa Polskiego i przepisy względem grzebania ciał zmarłych, *Polityka lekarska : o grzebaniu ciał zmarłych*, Warszawa 1846, <http://bc.wbp.lublin.pl/dlibra/doccontent?id=2202> (dostęp: 29.10.2022)

- Program „Miejsca pamięci narodowej za granicą”,*  
<https://www.gov.pl/web/kulturaisport/miejsca-pamieci-narodowej-za-granica3>  
(dostęp: 29.07.2021)
- Program „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”,*  
<https://www.gov.pl/web/kulturaisport/ochrona-dziedzictwa-kulturowego-za-granica3>  
(dostęp: 29.07.2021)
- Program MKDniS 2021 „Ochrona zabytków”,*  
<https://www.gov.pl/attachment/c1006752-e05e-4644-893b-1d946951e4cf> (dostęp:  
29.07.2021)
- Program MKiDN 2021 „Ochrona zabytków”,*  
<https://www.gov.pl/web/kulturaisport/ochrona-zabytkow3> (dostęp: 29.07.2021)
- Programy 2021 : Groby i cmentarze wojenne w kraju,*  
<https://www.gov.pl/web/kulturaisport/groby-i-cmentarze-wojenne-w-kraju2> (dostęp:  
27.07.2021)
- Programy opieki nad zabytkami,* <http://ewidencjazabytkow.pl/program-opieki-nad-zabytkami.html> (dostęp: 16.07.2021)
- Projekt ustawy o miejscach pamięci narodowej z dnia 13 grudnia 2007 r., druk nr 745,  
[http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/AA56F61E11E91DE3C1257482005811B5/\\$file/745.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/AA56F61E11E91DE3C1257482005811B5/$file/745.pdf) (dostęp: 07.11.2021)
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw, [//bip.mkdnis.gov.pl/pages/posts/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-ochronie-zabytkow-i-opiece-nad-zabytkami-oraz-niektorych-innych-ustaw-3527.php](http://bip.mkdnis.gov.pl/pages/posts/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-ochronie-zabytkow-i-opiece-nad-zabytkami-oraz-niektorych-innych-ustaw-3527.php) (dostęp: 21.10.2021)
- Przeciszewski M., *Kościół katolicki w Polsce dziś,*  
<https://dziedzictwo.ekai.pl/text.show?id=4501> (dostęp: 16.04.2021)
- Rada Ochrony Zabytków, *Kryteria i procedury uznawania obiektu za Pomnik Historii,* Warszawa, 6 października 2005,  
[https://www.nid.pl/pl/Dla\\_wlascicieli\\_i\\_zarzadcow/opieka-nad-zabytkami/dobre-praktyk/Kryteria\\_procedury\\_uznawania\\_obiektu\\_za\\_pomnik\\_historii.pdf](https://www.nid.pl/pl/Dla_wlascicieli_i_zarzadcow/opieka-nad-zabytkami/dobre-praktyk/Kryteria_procedury_uznawania_obiektu_za_pomnik_historii.pdf) (dostęp: 20.03.2020)
- Regulamin finansowania prac konserwatorskich, prac restauratorskich i robót budowlanych przy obiektach wpisanych do rejestru zabytków ze środków Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków,  
<https://www.wuoz.malopolska.pl/wp-content/uploads/2021/10/REGULAMIN->

FINANSOWANIA-PRAC-przy-zabytkach-ze-%C5%9Brodk%C3%B3w-MWKZ-2022-1-1.pdf (dostęp: 31.10.2021)

Regulamin naboru wniosków i przyznawania dotacji celowej na prace konserwatorskie lub restauratorskie przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków ze środków budżetu państwa będących w dyspozycji Łódzkiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w roku 2021,  
<https://www.wuoz-lodz.pl/files/docs/skmc227xdd.210104114600.pdf> (dostęp: 31.10.2021)

Regulamin określający zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków województwa łódzkiego,  
[https://www.lodzkie.pl/images/2021\\_Wzor\\_wniosku\\_doc.doc](https://www.lodzkie.pl/images/2021_Wzor_wniosku_doc.doc) (dostęp: 31.10.2021)

Regulamin Programu Narodowego Instytut Polskiego Dziedzictwa Kulturowego za Granicą „Polonika” Polskie dziedzictwo kulturowe za granicą – wolontariat 2021;  
<https://polonika.pl/upload/2021/03/regulamin-wolontariat-2021.pdf> (dostęp: 01.11.2021)

Rzecznik Praw Obywatelskich, *Jak wspólnie ratować zapomniane cmentarze?*,  
<https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Materia%C5%82%20o%20%28Nie%29%20zapomnianych%20cmentarzach%20.pdf> (dostęp: 27.10.2021)

*Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/cmentarzysko;2449547.html> (dostęp: 31.10.2022)

*Słownik języka polskiego PWN*, red. W. Doroszewski,  
<https://sjp.pwn.pl/slowniki/zw%C5%82oki.html> (dostęp: 20.03.2021)

*Słownik języka polskiego PWN*, red. W. Doroszewski,  
<https://sjp.pwn.pl/sjp/cmentarny;2449544.html> (dostęp: 29.11.2020)

*Słownik języka polskiego PWN*, red. W. Doroszewski,  
<https://sjp.pwn.pl/sjp/cmentarz;2449545.html> (dostęp: 29.11.2020)

*Słownik języka polskiego PWN*, red. W. Doroszewski,  
<https://sjp.pwn.pl/sjp/nekropolia;2568917> (dostęp: 28.11.2020)

*Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pl/nekropolia> (dostęp: 1.09.2022)

Statut Narodowego Instytutu Dziedzictwa stanowiący załącznik do zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 23 stycznia 2014 r. w sprawie



nadania Statutu Narodowemu Instytutowi Dziedzictwa;

[https://www.nid.pl/pl/O\\_NID/Statut/StatutNID2014.pdf](https://www.nid.pl/pl/O_NID/Statut/StatutNID2014.pdf) (dostęp: 12.09.2021)

Uchwała nr 267/XXII/04 Rady Miasta Żory z dnia 24 czerwca 2004 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego, <http://bip.zory.pl/?c=6600> (dostęp: 20.10.2021)

Uchwała Nr XXXVII/511/21 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych na obszarze województwa małopolskiego,

<https://bip.malopolska.pl/umwm,a,1913938,uchwala-nr-xxxvii51121-sejmiku-wojewodztwa-malopolskiego-z-dnia-29-marca-2021-r-w-sprawie-udzielenia.html> (dostęp: 21.07.2021)

Uzasadnienie do projektu z dnia 20 lipca 2021 roku;

<https://bip.mkdnis.gov.pl/pages/posts/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-ochronie-zabytkow-i-opiece-nad-zabytkami-oraz-niektorych-innych-ustaw-3527.php> (dostęp: 21.10.2021)

WUOZ w Przemyślu, *Pozwolenia na podejmowanie działań przy grobie lub na terenie zabytkowego cmentarza*, <https://wuooprzemysl.pl/do-pobrania/pozwolenia-na-podejmowanie-dzialan-przy-grobie-lub-na-terenie-zabytkowego-cmentarza> (dostęp: 3.09.2021)

Wykład otwarty Prof. S. Waltosia z dnia 17 listopada 2021 r., WSiLiZ w Rzeszowie, <https://www.youtube.com/watch?v=KSLUxrbDbNQ> (dostęp: 17.11.2021)

*Wytyczne Komisji Rabinicznej dotyczące prac porządkowych na cmentarzach żydowskich*, [https://fodz.pl/download/wytyczne\\_KRC\\_2013.pdf](https://fodz.pl/download/wytyczne_KRC_2013.pdf) (dostęp: 28.04.2022)

Załącznik nr 4.19 do Ogłoszenia Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu w sprawie naboru do Programów z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa narodowego na rok 2021, realizowanego w terminie do 30 listopada 2020 r., <https://www.gov.pl/attachment/91772980-b64e-45f2-9b49-73b55c5c3e4c> (dostęp: 29.07.2021)

Zarządzenie nr 9/2021 Podkarpackiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Przemyślu z dnia 6 lipca 2021 roku, [https://wuooprzemysl.pl/sites/default/files/do-pobrania/2021-07/Regulamin%20dotacja%202022%20%281%29\\_0.pdf](https://wuooprzemysl.pl/sites/default/files/do-pobrania/2021-07/Regulamin%20dotacja%202022%20%281%29_0.pdf) (dostęp: 31.10.2021)