UNIWERSYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ W LUBLINIE
Szkoła Doktorska Nauk Społecznych

Dziedzina: nauki społeczne
Dyscyplina: nauki prawne

mgr Marek Mierzwa
nr albumu: 273992

Prawne i organizacyjne uwarunkowania informatyzacji systemu ochrony zabytków w Polsce

Legal and organizational determinants of informatization of the system of monument protection in Poland

Rozprawa doktorska przygotowana pod kierunkiem naukowym
dr hab. Arkadiusza Berezy, prof. UMCS

w Instytucie Nauk Prawnych

Stan prawny na dzień 1 maja 2024 r.

LUBLIN, 2024

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW 4

WPROWADZENIE 7

ROZDZIAŁ I 16

Wprowadzenie do problematyki ochrony zabytków w Polsce 16

1. Geneza ochrony zabytków 16

1) Perspektywa międzynarodowa 16

2) Perspektywa krajowa 24

2. System ochrony zabytków w Polsce po 1918 r. 30

1) Okres międzywojenny 30

2) Okres II wojny światowej 36

3) Polska Ludowa 37

3. Organizacja ochrony zabytków w świetle obowiązującego prawa 46

1) Podstawy normatywne 46

2) Organy administracji publicznej w zakresie ochrony zabytków 51

3) Przedmiot ochrony 57

4) Formy ochrony zabytków 61

5) Inne instrumenty prawne ochrony zabytków 69

6) Finansowanie opieki nad zabytkami 75

ROZDZIAŁ II 80

E-administracja – geneza, założenia i kierunki rozwoju 80

1. Ewolucja społeczeństwa informacyjnego i podstawowe pojęcia 80

2. Koncepcja e-administracji, jej determinanty i bariery w rozwoju 88

3. Ramy prawne i strategie w zakresie e-administracji 98

1) Poziom Unii Europejskiej 98

2) Poziom krajowy 112

ROZDZIAŁ III 132

Wybrane narzędzia i inicjatywy z zakresu informatyzacji systemu ochrony zabytków w Polsce 132

1. Informatyzacja systemu ochrony zabytków w teorii i dokumentach kierunkowych 132

2. Rejestr zabytków 145

3. Krajowa, wojewódzka i gminna ewidencja zabytków 151

4. Lista Skarbów Dziedzictwa 159

5. Bazy danych skradzionych i nielegalnie wywiezionych zabytków 160

1) Krajowy wykaz zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem 160

2) Krajowy Rejestr Utraconych Dóbr Kultury 164

3) Baza strat wojennych 170

6. Działania na rzecz informatyzacji danych o zabytkach 171

7. Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej ... 181
8. Digitalizacja zabytków i innych dóbr kultury ... 190
9. Elektroniczna platforma dla poszukiwaczy ... 203
ROZDZIAŁ IV ... 209
Informatyzacja systemów ochrony zabytków w wybranych państwach europejskich ... 209
1. Wielka Brytania ... 211
1) Podstawy systemu ochrony zabytków w Wielkiej Brytanii ... 211
2) Wykaz zabytkowych budynków ... 212
3) Rejestr zabytków ... 214
4) Rejestr parków i ogrodów o szczególnym znaczeniu historycznym w Anglii ... 217
5) Rejestr pól bitewnych ... 218
6) Lista Dziedzictwa Narodowego Anglii i projekt utworzenia jednolitego, elektronicznego rejestru ... 220
7) Program Portable Antiquities Scheme ... 223
2. Francja ... 227
1) Podstawy systemu ochrony zabytków we Francji ... 227
2) Baza Merimée ... 230
3) Baza Joconde ... 231
4) Baza Palissy i Mémoire ... 232
5) Baza Rose-Valland Musées Nationaux Recuperation oraz Treima ... 232
6) Platforma Otwartego Dziedzictwa ... 233
3. Włochy ... 235
1) Podstawy systemu ochrony zabytków we Włoszech ... 235
2) Baza SIGECweb oraz inne elektroniczne bazy danych o zabytkach ... 238
3) Elektroniczny Główny Katalog Dziedzictwa Kulturowego ... 240
4) Baza Leonardo oraz inne elektroniczne bazy danych o zabytkach ... 241
4. Niemcy ... 244
1) Podstawy systemu ochrony zabytków w Niemczech ... 244
2) Elektroniczne rejestry, wykazy i listy zabytków ... 247
PODSUMOWANIE ... 252
BIBLIOGRAFIA ... 262
ŹRÓDŁA PRAWA ... 262
ORZECZNICTWO ... 271
RAPORTY I DOKUMENTY URZĘDOWE ... 272
LITERATURA ... 273
ŹRÓDŁA INTERNETOWE ... 289

WYKAZ SKRÓTÓW

AZP - Archeologiczne Zdjęcie Polski

BIP - Biuletyn Informacji Publicznej

Dyrektywa INSPIRE - Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (Dz.U.UE.L.2007.108.1)

Dz. U. - Dziennik Ustaw

eIDAS - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz.U.UE.L.2014.257.73)

ePUAP - Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej

GKZ - Generalny Konserwator Zabytków

Historic England - Komisja ds. Budynków Historycznych i Pomników Anglii (Historic Buildings and Monuments Commission for England)

k.c. - ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1610)

k.k. - ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 17)

k.p.a. - ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 572)

KOBiDZ - Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków

Konstytucja RP - ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.)

Konwencja Haska - 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. 1957, nr 46, poz. 212)

Krajowy wykaz - krajowy wykaz zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem

KRUDK - Krajowy Rejestr Utraconych Dóbr Kultury

MKiDN - Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego

MNR - baza danych Rose-Valland Musées Nationaux Recuperation

M.P. - Monitor Polski

m.p.z.p. – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

NAC – Narodowe Archiwum Cyfrowe

NHLE - Lista Dziedzictwa Narodowego Anglii (The National Heritage List for England)

NIK - Najwyższa Izba Kontroli

ODZ - Ośrodek Dokumentacji Zabytków

p.p.s.a. - ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. 2023 poz. 1634)

PAS - Program Rejestracji Znalezisk (Portable Antiquities Scheme)

Raport Bangemanna - Raport „Europa i społeczeństwo globalnej informacji. Zalecenia dla Rady Europy", Bruksela 1994

Rozporządzenie Prezydenta RP - rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz.U. 1928, nr 29, poz. 265)

Rozporządzenie o rejestrze zabytków - 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. 2021, poz. 56)

Rozporządzenie RODO - rozporządzenie 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.U.UE.L.2016.119.1)

u.i.d.p.z.p - ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 307)

u.o.d.k.m. - ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i muzeach (Dz. U. 1962, nr 10, poz. 48, ze zm.)

u.o.z. - ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 840)

u.p.a.p.p. - ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2509)

Ustawa o planowaniu - ustawa z 1990 r. o planowaniu - Wykaz zabytkowych budynków i obszarów chronionych (Planning - Listed Buildings and Conservation Areas Act 1990, c. 9, https://www.legislation .gov.uk/ukpga/ 1990/9/contents

u.ś.u.d.e. - ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 344)

u.u.z. - ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 422)

w.u.o.z. - wojewódzki urząd ochrony zabytków

WKZ - wojewódzki konserwator zabytków

WPROWADZENIE

Strzeżenie dziedzictwa narodowego stanowi jedno z podstawowych zadań Rzeczypospolitej Polskiej, obok ochrony niepodległości i nienaruszalności terytorialnej, zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela, bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony środowiska[1]. Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami wchodzącymi w skład tego dziedzictwa, są realizowane w powiązaniu z kontekstem polityki gospodarczo-społecznej, ale stanowią również cel sam w sobie, którego wartość wykracza poza kategorie czysto ekonomiczne[2].

Ochrona zabytków jest zadaniem złożonym, wymagającym współpracy na wielu płaszczyznach, współdziałania organów państwa z obywatelami oraz działania według przemyślanej i długoterminowej strategii. W przypadku Polski pewne utrudnienia były skutkiem rozpoczętego w 1989 r. procesu transformacji ustrojowej. Zmiany polityczno-gospodarcze miały wpływ na system ochrony zabytków, lecz nie były one poprzedzone analizą i planowaniem w tym zakresie. Reformy dotyczące systemu ochrony zabytków w Polsce po 1989 r. miały charakter doraźny, niezorganizowany, a przede wszystkim powierzchowny. W efekcie, system przez kolejne lata stawał się coraz bardziej anachroniczny, sprzeczny ze współczesnymi trendami i poglądami na temat kultury jako jednego z najważniejszych czynników rozwoju[3].

Transformacja ustrojowa w Polsce oraz procesy takie jak np. globalizacja, zmiana standardów technicznych, form użytkowania przestrzeni, przemiany kulturowe, demograficzne czy rozwój techniki budowlanej sprawiają, że system ochrony zabytków stoi przed ważnym wyzwaniem. Kluczowe w tym zakresie jest ponowne określenie wartości w traktowaniu dziedzictwa, przedmiotu ochrony i podziału zadań związanych z ochroną zabytków pomiędzy państwem a społeczeństwem. Sprostanie tak złożonemu zadaniu i podjęcie właściwych działań musi być poprzedzone dokładną diagnozą obecnego stanu ochrony zabytków, a następnie zdefiniowaniem najistotniejszych problemów. Na tak przygotowanej płaszczyźnie powinny zostać sformułowane strategie

[1] Art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

[2] 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. 2019, poz. 808), s. 4.

[3] J. Purchla (red.) *Raport na temat funkcjonowania systemu ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce po roku 1989*, Warszawa 2009, s. 7-10.

planowanych działań obejmujące długą i krótką perspektywę czasową, z uwzględnieniem działań o charakterze krajowym oraz na niższych szczeblach[4].

Diagnoza problemów systemu ochrony zabytków oraz propozycje ich rozwiązania były przedmiotem wielu raportów sporządzanych na potrzeby Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego[5]. W celu uporządkowania działań i odpowiedniego rozłożenia ich w czasie, od 2014 r. tworzone są krajowe programy ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, będące dokumentami strategicznymi, określającymi cele, a także środki służące do wzmocnienia roli dziedzictwa kulturowego i ochrony zabytków w rozwoju potencjału kulturowego oraz kreatywnego Polaków[6]. Krajowy program na lata 2019-2022 przewidywał m.in.: zwiększenie efektywności zarządzania i ochrony zabytków poprzez wdrażanie infrastruktury informacji przestrzennej o zabytkach, promocję i upowszechnianie dostępu do zasobów dziedzictwa z wykorzystaniem sieci Internet, uzupełnianie i ujednolicanie systemów ewidencyjnych zabytków poprzez ich cyfryzację, upowszechnienie wiedzy w zakresie standardów i metod konserwatorskich poprzez stworzenie internetowej bazy oraz portalu dla samorządu lokalnego[7]. W obecnie obowiązującym Krajowym programie na lata 2023-2026 wśród zadań priorytetowych wymieniono m.in.: cyfryzację procesów administracyjnych oraz wzmacnianie zastosowania nowych technologii w ochronie zabytków. Ich realizacja ma być możliwa poprzez poprawę efektywności i usprawnienie dostępu do baz cyfrowych, stworzenie narzędzi cyfrowych do generowania danych statystycznych w funkcjonowaniu służb konserwatorskich, rozwój bazy danych Zabytek.pl oraz programu AZP+ służącego do zarządzania dziedzictwem archeologicznym, digitalizację i udostępnianie zasobu archiwalnego, rozwój zasobu dokumentacyjnego 3D[8]. Wskazane powyżej zadania opierają się w dużej mierze na rozwiązaniach wykorzystujących nowoczesne technologie.

---

[4] J. Purchla (red.), *Raport…* op. cit., s. 12-13.

[5] Przykłady: J. Purchla (red.), *Raport…* op. cit.; *Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomych w Polsce, Zabytki wpisane do rejestru zabytków (księgi rejestru A i C)*, Narodowy Instytut Dziedzictwa, Warszawa 2017; *Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomych (stan na grudzień 2004 r.)*, Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków, Warszawa 2004, Raport Najwyższej Izby Kontroli, *Prawidłowość gospodarowania i nadzoru nad wybranymi zabytkami nieruchomymi w latach 2004−2008*, Warszawa 2010.

[6] Podstawę prawną do tworzenia krajowych programów ochrony zabytków i opieki nad zabytkami stanowią art. 84 – 87 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 840).

[7] Wybrane cele, kierunki działania i zadania Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019-2022 ustanowionego uchwałą Rady Ministrów nr 89/2019 (M.P. 2019, poz. 998).

[8] Wybrane cele, kierunki działania i zadania Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2023-2026 ustanowionego uchwałą Rady Ministrów nr 242/2023 (M.P. 2023, poz. 1470)

Informatyzacja, rozumiana jako wykorzystywanie nowoczesnych metod przetwarzania informacji w gospodarce, technice, czy też administracji publicznej jest zjawiskiem stosunkowo nowym oraz podlegającym nieustannym zmianom, których kierunek wyznacza rozwój technologiczny. W przypadku systemu ochrony zabytków przejawia się ona przede wszystkim w rozwoju usług elektronicznych oraz tworzeniu elektronicznych baz danych, takich jak np. Krajowy Rejestr Utraconych Dóbr Kultury, Lista Skarbów Dziedzictwa, katalog strat wojennych, portal Zabytek.pl, czy Geoportal[9].

Wdrażanie elektronicznych rozwiązań do administracji publicznej odbywa się na wielu płaszczyznach. Oprócz zapewnienia odpowiedniej infrastruktury technicznej, źródeł finansowania czy przeszkolonych kadr, efektywne funkcjonowanie e-administracji wymaga właściwie skonstruowanych podstaw prawnych. W związku z tym rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych doprowadził do ukształtowania się prawa informatycznego, obejmującego trzy główne obszary. Są to, po pierwsze, normy prawne zabezpieczające dane zawarte w zbiorach dokumentów i programach. Po drugie są to normy prawne zabezpieczające wykorzystanie danych osobowych, których użycie lub ujawnienie może naruszać dobra osobiste. Po trzecie, w zakres prawa informatycznego wchodzą normy prawne regulujące stosunki pomiędzy organizatorami systemów informatycznych i właścicielami urządzeń umożliwiających przetwarzanie danych oraz stosunki pomiędzy pracownikami i osobami lub instytucjami prowadzącymi systemy informatyczne[10].

Zagadnienia związane z informatyzacją systemu ochrony zabytków w Polsce w ciągu ostatnich lat coraz częściej są poruszane przez środowiska naukowe zajmujące się prawem, administracją, zarządzaniem, ekonomią, architekturą, planowaniem przestrzennym, nowoczesnymi technologiami, sztuką, historią, czy konserwacją zabytków. Wynika to z faktu złożoności badanej problematyki, wzajemnego przenikania się wielu elementów, których analiza z określonej perspektywy zwykle wymaga przynajmniej pobieżnego zarysowania szerszego kontekstu. Stąd też zagadnienia związane z normami prawnymi (oceną ich skuteczności i postulatami *de lege ferenda*) znajdują się w publikacjach nie tylko przedstawicieli nauk prawnych.

[9] https://www.geoportal.gov.pl/ [dostęp: 09.05.2024].

[10] J. Kurcyusz, *Wprowadzenie do nauki o informacji i informatyce prawniczej*, Katowice 1979, s. 169, za: D. Fleszer, *Funkcjonowanie elektronicznej administracji na przykładzie ePUAP*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2012, nr 12, s. 122.

Analizując opracowania związane z systemem ochrony zabytków w Polsce można dojść do wniosku, że zjawisku informatyzacji z perspektywy nauk prawnych poświęcono dotychczas niewiele miejsca. Brakuje opracowań o charakterze kompleksowym, systematyzującym zagadnienia związane z informatyzacją systemu ochrony zabytków w Polsce. O tym, że zaproponowane ujęcie tematu jest potrzebne mogą świadczyć publikacje, które przedstawiają zagadnienie informatyzacji w innych obszarach, np. ochronie zdrowia[11], postępowaniu sądowym[12], postępowaniu arbitrażowym[13], zamówieniach publicznych[14], rejestrach publicznych[15], czy administracji publicznej[16].

Warto zaznaczyć również, że szybkie, a często także gruntowne zmiany w zakresie informatyzacji powodują konieczność systematycznej aktualizacji opracowań naukowych. Biorąc pod uwagę wszystkie wskazane okoliczności, należy postawić tezę, że podejmowana problematyka jest niedostatecznie opisana w dostępnej literaturze i wymaga dalszych badań.

Użyte w tytule rozprawy określenie „system ochrony zabytków" należy rozumieć jako pewien spójny zespół elementów (np. norm prawnych) służący zachowaniu, należytemu utrzymaniu i wykorzystaniu zabytków. Składają się na niego co najmniej trzy podsystemy, tj. prawo, finansowanie ochrony i kształtowanie społecznej świadomości potrzeby i obowiązku zachowania zabytków dla obecnego i przyszłych pokoleń[17]. Podsystem normatywny obejmuje prawo krajowe, prawo międzynarodowe publiczne i prawo Unii Europejskiej. Główny nacisk w rozprawie położono na regulacje krajowe, przy jednoczesnym sygnalizowaniu najważniejszych instytucji z pozostałych porządków prawnych. Charakterystyczne dla systemu ochrony zabytków jest przenikanie się

[11] Zobacz np.: K. Kokocińska (red.) *Innowacyjne technologie w ochronie zdrowia. Aspekty prawne*, Warszawa 2020; G. Bliźniuk, P.W. Fuglewicz, L. Sikorski, Z. Szyjewski, *Informatyzacja ochrony zdrowia. Wybrane zagadnienia*, Katowice 2008; D. Wąsik, *Ustawa o systemie informacji w ochronie zdrowia. Komentarz*, SIP Lex, Warszawa 2015.

[12] Zobacz np. J. Gołaczyński, M. Kaczorowska, M. Leśniak, A. Sojat, *Informatyzacja ksiąg wieczystych i postępowania wieczystoksięgowego*, Warszawa 2020; J. Gołaczyński, *Informatyzacja postępowania sądowego i administracji publicznej*, Warszawa 2010; K. Flaga-Gieruszyńska, *Informatyzacja postępowania cywilnego. Teoria i praktyka*, Warszawa 2016; J. Gołaczyński, *E-sąd. E-doręczenia, rozprawy zdalne, systemy teleinformatyczne w sądownictwie. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2023; P. Pietrasz, *Informatyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasady ogólne*, Warszawa 2019.

[13] A. Arkuszewska, *Informatyzacja postępowania arbitrażowego*, Warszawa 2019.

[14] R. Szostak, *Informatyzacja procedur udzielania zamówień publicznych*, Warszawa 2019.

[15] A. Gryszczyńska, *Rejestry publiczne. Jawność i interoperacyjność*, Warszawa 2016.

[16] M. Ganczar, A. Sytek, *Informatyzacja administracji publicznej. Skuteczność regulacji,* Warszawa 2022.

[17] K. Zeidler, *Leksykon prawa ochrony zabytków*, Warszawa 2010, s. 352-353.

aspektów prawnych i organizacyjnych (np. w ramach tworzenia baz danych o zabytkach), zatem powinny być analizowane łącznie, co znalazło odzwierciedlenie w tytule. Z kolei określenie „informatyzacja" oznacza zarówno proces wykorzystania nowoczesnych metod przetwarzania danych w administracji publicznej jak i kierunek, w którym podąża reforma systemu ochrony zabytków w Polsce.

Wybrany temat rozprawy oraz proponowane ujęcie koncepcyjne tego zagadnienia stanowi próbę przedstawienia i analizy prawnych i organizacyjnych uwarunkowań informatyzacji systemu ochrony zabytków w Polsce, określenia jej roli w zwiększaniu efektywności tego systemu i kierunków jej rozwoju, z uwzględnieniem rozwiązań wprowadzonych w wybranych państwach europejskich.

Osiągnięcie tak określonego celu wymagało zrealizowania szeregu celów szczegółowych, takich jak:

1. Zdefiniowanie informatyzacji jako zjawiska społeczno-prawnego, ukazanie idei e-administracji.
2. Analiza obecnego modelu systemu ochrony zabytków w Polsce oraz diagnoza jego najważniejszych problemów.
3. Zidentyfikowanie istniejących już e-narzędzi w systemie ochrony zabytków, a także ocena ich funkcjonowania w praktyce.
4. Analiza porównawcza rozwiązań prawnych z zakresu ochrony zabytków funkcjonujących w Wielkiej Brytanii, Francji, Włoszech i Niemczech.
5. Określenie perspektyw informatyzacji systemu ochrony zabytków w Polsce w oparciu o urzędowe dokumenty o charakterze kierunkowym oraz postulaty formułowane w doktrynie.
6. Zaproponowanie rozwiązań prawnych mogących usprawnić proces informatyzacji systemu ochrony zabytków w Polsce.

Badania mają również stanowić odpowiedź na pytanie: czy istniejące podstawy prawne pozwalają na efektywne stosowanie nowoczesnych technologii w zakresie ochrony zabytków, a jeśli nie, jakie rozwiązania wprowadzić? Odpowiedź na to pytanie jest o tyle istotna, że większość strategii zakłada konieczność wdrażania nowoczesnych technologii i zwiększenia udziału obywateli w realizacji zadań z zakresu ochrony zabytków. Jednocześnie zbyt mało jest konkretnych postulatów oraz propozycji rozwiązań prawnych, które umożliwiłyby osiągnięcie tak określonych celów.

Podejmując badania, autor rozprawy doktorskiej sformułował następujące hipotezy badawcze:

1. System ochrony zabytków w Polsce nie jest wystarczająco efektywny i wymaga zmian.

2. Informatyzacja może odegrać ważną rolę w zwiększeniu efektywności systemu ochrony zabytków w Polsce.

3. Społeczeństwo jest w niewystarczającym stopniu zaangażowane w ochronę zabytków w Polsce, co wynika m.in. z braku odpowiednich rozwiązań systemowych, w tym rozwiązań z zakresu e-administracji.

4. Proces informatyzacji systemu ochrony zabytków w Polsce ma charakter rozproszony, niesformalizowany i na wielu płaszczyznach wymaga bardziej rozbudowanych podstaw prawnych.

5. W innych państwach europejskich istnieją rozwiązania prawne, które z powodzeniem można uwzględnić przy zmianach w polskim systemie prawnym.

Przedmiotem badań w ramach niniejszej rozprawy są przede wszystkim akty prawne, raporty, sprawozdania oraz publikacje powstałe w ramach działalności naukowej osób zajmujących się badaniem prawa. W związku z tym podstawową rolę odgrywa metoda analizy dogmatycznej opartej o wykładnię przepisów prawa oraz krytyczną analizę polskiego i zagranicznego piśmiennictwa. Dzięki zastosowaniu tej metody badawczej ustalono katalog rozwiązań prawnych z zakresu e-administracji, które już są wykorzystywane w systemie ochrony zabytków, bądź znajdują się na etapie projektowania i procesu legislacyjnego. Ponadto analiza piśmiennictwa naukowego pozwoliła na wskazanie najistotniejszych uwag *de lege lata* i postulatów *de lege ferenda,* jakie są prezentowane w doktrynie nauk prawnych.

Ważną rolę w rozprawie doktorskiej odgrywa również metoda analizy pojęciowej, przy pomocy której zbudowany został aparat stosowanych terminów oraz ich zakres znaczeniowy. Jest to o tyle istotne, że szereg pojęć używanych w rozprawie ma charakter nieostry, często wieloznaczeniowy, co w sytuacji braku zaplecza terminologicznego mogłoby powodować problemy z prawidłowym odbiorem prezentowanych poglądów.

Pomocniczo zastosowano również metodę historyczną, aby przedstawić proces kształtowania się systemu ochrony zabytków, a także przeanalizować ewolucję

rozwiązań prawnych z zakresu ochrony zabytków wprowadzanych w Polsce po 1918 roku. Istotną rolę w badaniach odegrała metoda prakseologiczna, przy wykorzystaniu której podjęto próbę wskazania obszarów wymagających wdrożenia regulacji prawnych oraz rozwiązań z zakresu e-administracji, które mogłyby stanowić skuteczną odpowiedź na zdiagnozowane wcześniej potrzeby.

W ramach badań zastosowano także metodę komparatystyczną, w celu przeanalizowania wybranych rozwiązań z zakresu e-administracji w systemach ochrony zabytków w Wielkiej Brytanii, Francji, Włoszech i Niemczech. Wybór tych, a nie innych państw jest uzasadniony z kilku powodów. Po pierwsze, biorąc pod uwagę listę państw z największą liczbą zabytków wpisanych na listę światowego dziedzictwa UNESCO w Europie znajdują się one w pierwszej piątce. Według stanu na dzień 1 maja 2024 r. Włochy zajmują pierwsze miejsce w Europie i na świecie, Niemcy i Francja *ex aequo* drugie miejsce w Europie i trzecie na świecie, natomiast Wielka Brytania czwarte miejsce w Europie i siódme miejsce na świecie[18]. Po drugie, z międzynarodowych badań przeprowadzonych w 2019 r. wynika, że państwami o największym stopniu informatyzacji elektronicznych baz danych o zabytkach są Wielka Brytania, Francja i Włochy[19]. Badaniami objęto wszystkie kraje Unii Europejskiej, spośród których wytypowano 20 krajów dysponujących ogólnodostępnymi wykazami i bazami danych o zabytkach. Co ciekawe, w tym zestawieniu nie znalazły się Niemcy. Po trzecie, wskazane państwa są jednymi z największych w Europie pod względem powierzchni i liczby ludności oraz posiadają wieloletnią tradycję w zakresie ochrony zabytków.

Rozprawa doktorska składa się ze wstępu, czterech rozdziałów, zakończenia oraz wykazu aktów prawnych, zbioru orzeczeń, literatury, raportów i innych dokumentów urzędowych oraz źródeł internetowych. Rozdziały zostały podzielone na podrozdziały według kryterium chronologicznego i rzeczowego. Rozdział I pt. „Wprowadzenie do problematyki ochrony prawnej zabytków w Polsce" obejmuje chronologicznie uporządkowane zagadnienia wstępne związane z kształtowaniem się systemu ochrony zabytków z perspektywy krajowej i międzynarodowej oraz ewolucję rozwiązań prawnych składających się na system ochrony zabytków w Polsce od 1918 r. aż po stan obowiązujący na dzień 1 maja 2024. Ponadto podjęto próbę zdiagnozowania

[18] Lista światowego dziedzictwa UNESCO, https://whc.unesco.org/en/list/stat/#s7 [dostęp: 28.05.2024].
[19] L. Petti, C. Trillo, B. Makore, *Cultural heritage and sustainable development targets: a possible harmonisation? Insights from the European Perspective, „Sustainability"* 2020, vol. 12, s. 13.

najistotniejszych problemów i wyzwań w zakresie ochrony zabytków w Polsce. Jest to o tyle istotne, że większość hipotez stawianych w rozprawie zakłada, że do usprawnienia systemu ochrony zabytków w Polsce niezbędne jest wykorzystywanie rozwiązań z zakresu e-administracji. W związku z tym przedstawiona diagnoza stanowi punkt wyjścia do sformułowania uwag *de lege lata* i postulatów *de lege ferenda* w rozdziale III.

Rozdział II pt. „E-administracja – geneza, założenia i kierunki rozwoju" poświęcono problematyce informatyzacji, zagadnieniu społeczeństwa obywatelskiego, czynnikom determinującym rozwój e-administracji a także unijnym i krajowym ramom prawnym oraz strategiom w zakresie e-administracji. W tej części pracy znalazły się także definicje pojęć kluczowych z punktu widzenia dalszych wywodów, takich jak m.in.: „komputeryzacja", „digitalizacja", „informatyzacja", „społeczeństwo informacyjne", „prawo informatyczne". Ponadto przeanalizowano wybrane akty prawa unijnego oraz krajowego z zakresu e-administracji, które - z uwagi na szeroki zakres zastosowania - odnoszą się również do systemu ochrony zabytków w Polsce i stanowią podstawę do dalszej analizy już ściśle określonych narzędzi i instytucji związanych z tematem rozprawy.

Rozdział III obejmuje wybrane rozwiązania z zakresu e-administracji wykorzystywane w ramach systemu ochrony zabytków w Polsce. Zaprezentowano w nim w pierwszej kolejności wybrane stanowiska przedstawicieli doktryny oraz założenia z dokumentów kierunkowych odnoszących się do tematu rozprawy. Z perspektywy informatyzacji przeanalizowano instytucje takie jak: rejestr zabytków, krajowa, wojewódzka i gminna ewidencja zabytków, Lista Skarbów Dziedzictwa, Krajowy wykaz zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem, Krajowy Rejestr Utraconych Dóbr Kultury, baza strat wojennych, Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej. Ponadto w rozdziale III przedstawione zostały działania na rzecz informatyzacji danych o zabytkach oraz proces digitalizacji zabytków i innych dóbr kultury.

Dopełnieniem wcześniejszych rozważań jest rozdział IV, który stanowi rezultat badań komparatystycznych w zakresie wybranych rozwiązań z zakresu informatyzacji systemów ochrony zabytków w Wielkiej Brytanii, Francji, Włoszech i Niemczech. Kolejność analizowanych państw została ustalona w oparciu o stopień informatyzacji systemu ochrony zabytków. Rozpoczęto od Wielkiej Brytanii - dysponującej najbardziej

rozwiniętymi narzędziami. Kolejne są Francja i Włochy – kraje o podobnym stopniu rozwoju i wykorzystania elektronicznych baz danych. Jako ostatnie w zestawieniu umieszczono Niemcy, gdzie informatyzacja systemu ochrony zabytków wymaga jeszcze wielu działań.

Autor skupił się przede wszystkim na analizie prawnych i organizacyjnych uwarunkowań funkcjonujących w tych krajach elektronicznych baz danych o zabytkach oraz ewentualnej możliwości wykorzystania tych rozwiązań w Polsce. Część z nich nie ma polskiego odpowiednika, a w innych krajach z powodzeniem funkcjonują od wielu lat i stanowią ważny element systemu ochrony zabytków. Dla przykładu można wskazać na prowadzone w Anglii: Rejestr parków i ogrodów o szczególnym znaczeniu historycznym w Anglii, Rejestr pól bitewnych, czy Program Rejestracji Znalezisk (Portable Antiquities Scheme), francuskie bazy: Joconde (zawierająca zbiory muzealne) i Mémoire (zbiór fotografii oraz obrazów), czy włoska baza skradzionych dóbr kultury Leonardo.

W ramach dokonywanych rozważań poczyniono nie tylko uwagi *de lege lata*, ale również sformułowano wnioski *de lege ferenda*. Te ostatnie mogą mieć szczególne znaczenie dla praktycznych aspektów funkcjonowania systemu ochrony zabytków w Polsce. Opierają się one na analizie nie tylko literatury, ale również szeregu raportów, opracowań statystycznych i projektów aktów prawnych. Intencją autora było bowiem przygotowanie rozprawy, która wpisze się w dyskusję na temat przyszłości polskiego systemu ochrony zabytków.

Rozprawa doktorska została sporządzona w oparciu o 120 źródeł prawa, 20 orzeczeń, 242 publikacje, 19 raportów i dokumentów urzędowych oraz 65 źródeł internetowych, z uwzględnieniem stanu prawnego na dzień 1 maja 2024 r.

ROZDZIAŁ I

Wprowadzenie do problematyki ochrony zabytków w Polsce

1. Geneza ochrony zabytków

1) Perspektywa międzynarodowa

Zainteresowanie zabytkami oraz świadomość konieczności ich ochrony mają długą tradycję. W starożytnym Rzymie zaczęto dostrzegać, że niektóre przedmioty oprócz wartości materialnej, czy religijnej posiadają także walor historyczny i artystyczny, a przez to wymagają ochrony w celu zachowania w jak najlepszym stanie. W związku z tym, zaczęto wprowadzać rozwiązania prawne, stanowiące podwaliny dzisiejszych systemów ochrony zabytków. Cesarz Wespazjan z uwagi na podejmowane działania w zakresie zabezpieczania spuścizny poprzednich pokoleń otrzymał przydomek „konserwatora gmachów publicznych i restauratora prywatnych”[20]. Polecił on m.in. odtworzenie w brązie kilku tysięcy inskrypcji, zniszczonych w wyniku pożaru świątyni Jowisza na Kapitolu w 69 r. n. e[21]. Cesarz Aleksander Sewer w 222 r. wydał edykt zabraniający burzenia lub usuwania dekoracji z budowli. Podobne zarządzenie wydał Konstantyn Wielki w 485 roku[22]. W Kodeksie Teodozjańskim znalazła się zasada, zgodnie z którą nie należy poprzestawać na wznoszeniu nowych budowli, ale trzeba podejmować także działania na rzecz odbudowy starych, które na skutek upływu czasu popadły w ruinę. Odbudowywane obiekty powinny stanowić 2/3 w stosunku do nowych budynków. Renowacja budynków miała stanowić priorytet wobec wznoszenia nowych i zapewnić namiestnikom prowincji sławę wśród mieszkańców oraz należytą pochwałę od cesarza[23].

W starożytności można upatrywać także początków kolekcjonerstwa i rynku sztuki. Podbojom Rzymian towarzyszyło gromadzenie łupów wojennych, które częściowo trafiały na wolny rynek. Ogromne zainteresowanie zwłaszcza greckimi

[20] K. Zeidler, *Leksykon prawa ochrony zabytków. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010, s. 86.
[21] A. Kolb, *Bronze in Epigraphy* [w:] *New Research on Ancient Bronzes. Acta of the XVIIIth International Congress on Ancient Bronzes*, „Zurich Studies in Archaeology” 2015, vol. 10, s. 343–348.
[22] M. Gosztyła, P. Pásztor, *Konserwacja i ochrona zabytków architektury*, Rzeszów 2013, s. 33.
[23] *Codex Theodosiani* 15,1,20.

rzeźbami sprawiło, że powstawały nawet specjalne warsztaty zajmujące się fałszowaniem i kopiowaniem dzieł antycznych w celu zawyżenia ich ceny. Posiadanie prywatnych zbiorów sztuki, powszechne już na przełomie II i I w. p.n.e., było wyznacznikiem pozycji majątkowej i wyrazem aktywności intelektualnej[24]. Pojawiali się zbieracze, dla których podstawową funkcją dzieł sztuki miało być podkreślenie statusu posiadacza, bądź zarobek oraz zbieracze-pasjonaci, dla których liczył się głównie estetyczny oraz intelektualny walor tego typu przedmiotów[25]. Napływające do Rzymu zbiory miały „uświetnić wizualnie triumf i udekorować miasto", gdyż „wcześniej nie znało tak wyrafinowanych rzeczy (…) będąc raczej pełne barbarzyńskiej broni i krwawych spoliów, nie oferując atrakcyjnych widoków dla wysublimowanych widzów"[26]. Kolekcjonerstwem zajmowali się cesarze rzymscy, np. Tyberiusz, Neron, czy politycy np. Marek Cyceron. Warto podkreślić, że greckie dzieła nie pełniły w Rzymie funkcji religijnej. Na pierwszy plan wysuwała się ich wartość artystyczna, a trend kolekcjonerski wiązał się z zamiłowaniem do sztuki jako aktywności intelektualnej samej w sobie.

Działania Rzymian były kontynuowane w średniowieczu. Król Ostrogotów i namiestnik cesarza w Italii Teodoryk Wielki, zdając sobie sprawę z potrzeby ochrony pomników przeszłości, utworzył stanowisko konserwatora (architectus publicorum), które powierzył Kasjodorowi. Ochroną objęto m.in. Teatr Marcellusa, cyrk Circus Maximus i akwedukt Appia Claudia w Rzymie. Karol Wielki – twórca imperium karolińskiego i tytularny następca cesarzy rzymskich również podejmował działania na rzecz ochrony zabytków. W jego kapitularzach skierowanych do dworzan, duchownych i poddanych zawartych jest szereg norm prawno-administracyjnych określających zasady postępowania z zabytkami[27]. Ponadto Karol Wielki wyznaczył dworzanina Einharda na opiekuna zabytków, co można traktować jako pierwowzór dla funkcjonującej dzisiaj instytucji konserwatora zabytków. Ważną rolę w ochronie zabytków odgrywali także papieże. Część gmachów antycznych ocalała dzięki ich adaptacji na świątynie chrześcijańskie[28].

---

[24] W. Brillowski, *O kolekcjonerstwie sztuki greckiej w Rzymie u schyłku republiki i w początkach pryncypatu* [w:] *Zbytek i ubóstwo w starożytności i średniowieczu*, red. L. Kostuch, K. Ryszewska, Kielce 2010, s. 161 – 171.

[25] K. Pomian, *Zbieracze…* op. cit., s. 357-375.

[26] Plut., Marc., 21.1., cyt. za. W. Brillowski, *O kolekcjonerstwie*… op. cit., s. 164.

[27] K. Świątczak, *Prawne aspekty ochrony zabytków w historii* [w:] *Człowiek a natura. Historia, prawo, przemysł,* red. K. Łukomiak, Łódź 2019, s. 145.

[28] M. Gosztyła, P. Pásztor, *Konserwacja…* op. cit., s. 34.

Normy prawne dotyczące zabytków były wprowadzane także na poziomie lokalnym. Dla przykładu – w 1162 r. senat miasta Rzym podjął uchwałę przewidującą karę śmierci i przepadek mienia dla osoby, która podjęłaby próbę zniszczenia kolumny Trajana. Uzasadnieniem dla objęcia ochroną tego obiektu była świadomość jego wartości historycznej i artystycznej. Zdaniem Senatu tego typu zabytki powinny istnieć „na chwałę ludu rzymskiego tak długo jak będzie istniał świat"[29]. W XII wieku powstały Mirabilia Urbis Romae (w tłumaczeniu na j. polski: „Cuda miasta Rzymu") - jedno z pierwszych dzieł literackich w całości poświęconych zabytkom starożytnego Rzymu, zawierające ich spis i charakterystykę. Autorzy manuskryptów składających się na Mirabilia zdawali sobie sprawę z potrzeby dokumentowania i utrwalania wiedzy o zabytkach dla przyszłych pokoleń. Podając przyczyny powstania dzieła wskazano, że „te i inne liczne świątynie i pałace imperatorów, konsulów, senatorów i prefektów w czasach pogańskich w Rzymie były tak jak w dawnych kronikach czytamy i na własne oczy zobaczyliśmy, i od starców usłyszeliśmy. Jak wspaniałej zaiste były piękności złota i srebra, i kości słoniowej, i szlachetnych kamieni, ku pamięci potomnych jak tylko umieliśmy w piśmie przypomnieć, postaraliśmy się"[30].

W ochronę zabytków angażowali się w XIV wieku włoscy poeci – Francesco Petrarca i Dante Alighieri, który pisał, że „kamienie murów rzymskich zasługują na cześć, a ziemia, na której wzniesiono miasto Rzym jest godniejsza, niż ludzie powiadają"[31]. W okresie renesansu nastąpił powrót zainteresowania kulturą antyczną. W 1462 r. papież Pius II wydał zarządzenie w zakresie ochrony i konserwacji bazylik oraz kościołów Rzymu, a także antycznych budowli oraz ruin. Zakazał duchownym wyburzania, czy przebudowy jakiegokolwiek antycznego obiektu użyteczności publicznej na terenie Państwa Kościelnego oraz na terenach prywatnych, bez zgody wyrażonej w bulli papieskiej. Za naruszenie tego zakazu groziły dotkliwe kary pieniężne, a także możliwość nałożenia ekskomuniki[32]. Papież Sykstus IV – fundator Kaplicy

[29] G. Pasternak, *Najstarsza redakcja Mirabilia urbis Romae a odnowienie senatu na Kapitolu w 1143–1144 roku. Traktat o charakterze prorepublikańskim czy wyłącznie literackim?,* „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego" 2011, z. 138, s. 78.

[30] *I 'Mirabilia Urbis Romae', (Mirabilia)* red. M. Accame, E. Dell'Oro, Rzym 2004, s. 178, cyt. za. G. Pasternak, *Najstarsza…* op. cit., s. 69.

[31] Dante, *Convito*, Tratt. IV, cap. 5. cyt. za. A. Gaczoł, *Wpływy włoskich doświadczeń w ochronie dziedzictwa kulturowego na powstanie i kształt praktyki konserwatorskiej w Polsce*, [w:] *„Pod niebem północy". Z dziejów polsko-włoskich związków artystycznych*, red. P. Kondraciuk, Zamość 2010, http://muzeum-zamojskie.pl/wp-content/uploads/2011/03/11 [dostęp: 10.04.2023].

[32] A. Gaczoł, *Wpływy…* op. cit.

Sykstyńskiej, poszedł o krok dalej i w 1474 r. wprowadził karę ekskomuniki „większej", z której zwolnić się można było jedynie w obliczu śmierci. Kara tę stosowano za kradzież płyt porfirowych i marmurowych ze starych budowli, które były cennym i pożądanym materiałem.

Za czasów papieża Juliusza II prowadzono rozbudowę Rzymu połączoną z prowadzeniem poszukiwań pamiątek ze starożytności. Miały one powiększyć wiedzę o sztuce antycznej i stanowić źródło inspiracji dla ówczesnych twórców. W latach 1503 – 1513 odnaleziono m.in. marmurową Grupę Laokoona, Apolla Belwederskiego czy Śpiącą Ariadnę. Doniesienia o nowych odkryciach sprawiały, że popularne stało się gromadzenie historycznych pamiątek, które wystawiano w pałacach i willach najbardziej zamożnych grup społecznych[33]. Rozpoczęła się także dyskusja dotycząca sposobu postępowania z zabytkami – czy należy zachować je w nienaruszonym stanie, z uszkodzeniami, brakami, czy też przywrócić ich pierwotny wygląd.

Ważnym elementem polityki papieży w zakresie ochrony zabytków było utworzenie urzędu konserwatora, określanego w różnych okresach konserwatorem starożytnych zabytków Rzymu, komisarzem, czy inspektorem ds. pięknych sztuk. Funkcję tę pełnili wybitni artyści, m.in. Rafael Santi mianowany przez papieża Leona X. W ochronę zabytków angażowało się wielu uczonych. Jeden z nich anonimowo sporządził dla papieża Leona X raport, w którym wskazywał, że jego rolą powinna być m.in. „troska o to, by te nieliczne rzeczy, które zachowały się ze starożytnej macierzy chwały i włoskiego imienia jako świadkowie tych boskich talentów, o których pamięć nawet dziś pobudza i zachęca ciągle umysły do cnót, nie zostały zupełnie unicestwione i zniszczone przez ludzi złych i nieuków"[34]. W 1534 r. papież Paweł III powołał na urząd konserwatora Latino Giovenale Manetto. Realizowane przez niego zakrojone na szeroką skalę prace na przestrzeni lat doprowadziły do przejścia od średniowiecznego do nowożytnego Rzymu w wyniku „wielkiej operacji chirurgii urbanistyczno-architektonicznej"[35].

---

[33] Ibidem.

[34] Raport przesłany papieżowi Leonowi X o zabytkach starożytnego Rzymu [w:] *Teoretycy, pisarze i artyści o sztuce 1500-1600* red. J. Białostocki, Warszawa 1985, s. 37, cyt. za. Z. Czernik, *Działania Kościoła Rzymskokatolickiego w Polsce w zakresie ochrony zabytków* [w:] *Założenia systemu służb konserwatorskich w Polsce*, red. B. Szmygin, Warszawa 2016, s. 15.

[35] F. Salatin, *Paolo III, Latino Giovenale Manetti e Carlo V: strategie urbane trale "miracolose ruine",* „Studie Ricerche di Storia dell'architettura" 2018, nr 2, s. 28-45.

W okresie baroku ustała fascynacja kulturą starożytną. Nowy nurt kształtujący się na tle sporów religijnych, w tym reformacji i kontrreformacji, zakładał odejście od antycznej harmonii na rzecz bogatych zdobień, nieregularnych kształtów i ekspresji. Zbudowane w poprzednich epokach budowle - jako przestarzałe i niemodne - były poddawane przeobrażeniom określanym mianem „barokizacji". Część obiektów całkowicie zburzono. Most Ripetta na Tybrze wybudowano z kamieni pozyskanych z rozbiórki Koloseum. W 1625 r. elementy z brązu zdobiące Panteon, na polecenie papieża Urbana VIII z rodu Barberinich, przetopiono i wykonano z nich baldachim we wnętrzu Bazyliki św. Piotra[36]. Destrukcyjne w stosunku do antycznych zabytków działania papieża Urbana VIII oraz rodziny Barberinich doczekały się satyrycznego powiedzenia: „Quod non fecerunt barbari, fecerunt Barberini" (co w tłumaczeniu na j. polski oznacza: „Czego nie uczynili barbarzyńcy, uczynili Barberini")[37].

Mimo wskazanego wyżej trendu, w okresie baroku można znaleźć również przejawy troski o ochronę zabytków. Dobrym przykładem jest Szwecja. Panujący w latach 1611–1632 Gustaw II Adolf zainteresował się zabytkami, głównie za sprawą nadwornego lekarza Johannesa Bureusa – kolekcjonera starych monet, kronik, książek i listów. Zafascynowany pasją swojego dworzanina król Szwecji zdecydował się na utworzenie urzędu Antykwariusza Jego Królewskiej Mości. Jednocześnie dekretem z 1630 r. król wydał polecenie opieki i ochrony wartości wymienionych rodzajów zabytków, wchodzących w skład dziedzictwa Szwecji[38].

Działania Gustawa II Adolfa były kontynuowane przez jego następców. W dniu 28 listopada 1666 r. król Karol XI wydał manifest w sprawie zabytków – pierwszy tego typu akt prawny w Szwecji. Potrzebę wprowadzenia rozwiązań prawnych król uzasadnił w następujący sposób: „ponieważ z wielkim nieukontentowaniem dostrzegamy jak nie tylko z bardzo dawnych pochodzące czasów Starożytności, pozostałości i ślady znakomitych wielkich czynów (…), które w mnogości ostały się na ziemiach całego naszego Królestwa aż od doby Pogaństwa, (…) podlegają takowemu niedbalstwu i niemożliwemu do znoszenia pobłażaniu, iż coraz to bardziej popadają w ruinę i z dnia

[36] A. Gaczoł, *Wpływy…* op. cit.
[37] N. Korolova, O. Koshchii, V. Myronova, *The Latin Language as a Universal Cultural Code*, „Journal of History Culture and Art Research" 2019, nr 8(4), s. 282.
[38] K. Świątczak, *Prawne…* op. cit., s. 147-148; I. Szmelter, *Wartościowanie w ochronie dziedzictwa kultury na linii czasu* [w:] *Systemy wartościowania dziedzictwa. Stan badań i problemy*, red. B. Szmygin, Lublin – Warszawa 2015, s. 248.

na dzień niszczeją, (…) co tym więcej trzeba potępiać i czemu kres należy położyć, jako że takowe Pomniki powinny cieszyć się szacunkiem jako rzeczy same w sobie (…) ponieważ przyczyniają się wiele do nieśmiertelnej czci naszych Przodków i całego Naszego Królestwa"[39].

Zainteresowanie starożytnością, a wraz z nią ochroną dziedzictwa kulturowego, odżyło w XVIII wieku, do czego przyczyniło się m.in. odkrycie ruin Pompei w 1731 r. oraz Herkulanum w 1748 r. Odkrycia te zostały opracowane i spopularyzowane przez Johanna Joachima Winckelmanna, który w 1764 r. opublikował „Dzieje sztuki starożytnej". W latach 1809 – 1822 wydano monumentalne, 24 tomowe dzieło pt. „Description de L'Egypte" (w tłumaczeniu na j. polski: „Opisanie Egiptu"), stanowiące wyniki badań ponad 160 naukowców i 2000 rysowników. Obie publikacje dały zaczątek do ukształtowania się nowych dyscyplin naukowych: historii sztuki, archeologii i konserwacji zabytków[40].

W 1771 r. margraf Brandenburgii - Carl Alexander von Ansbach wydał zarządzenie, stanowiące jedną z pierwszych prób legislacyjnych w zakresie ochrony zabytków w Niemczech. Polecił w nim urzędnikom i władzom lokalnych podejmowanie działań tak „żeby żadnemu monumentowi, który jest z metalu, kamienia i drewna, płytom nagrobnym kamiennym i drewnianym jak też epitafiom, na których wyryte lub namalowane zostały herby albo inskrypcje, żadne szkody przez rozbicie, odrąbanie, podziurawienie i zamalowanie lub w inny sposób uczynione nie zostały"[41]. W zarządzeniu przewidziano wymóg uprzedniego konsultowania planowanych remontów budynków zabytkowych z właściwymi urzędnikami. Rozbiórka bądź przebudowa skutkująca bezpowrotnym zniszczeniem malowideł bądź wyposażenia uzależniona była od sporządzenia odrysów i złożenia ich w archiwum w Plassenburgu „gdzie one dla potomnych zachowane zostaną (...) i od całkowitego zapomnienia i nieznajomości ocalone (...), a w określonych sytuacjach takie odrysy i opisy monumentów udostępniane będą miłośnikom starożytności i historii ojczystej"[42].

[39] Fragment Manifestu z dnia 28 listopada 1666 r. w sprawie zabytków Szwecji, cyt. za: S. Brzostowski, *Z dziejów ochrony dóbr kultury w Szwecji,* „Ochrona zabytków" 1972, nr 97, s. 107.
[40] M. Gosztyła, P. Pásztor, *Konserwacja…* op. cit., s. 34.
[41] J. Opaska, *U źródeł ochrony zabytków: rozwój systemowego konserwatorstwa w Niemczech w początkach XIX wieku*, „Ochrona zabytków" 2010, nr 1-4, s. 201.
[42] J. Opaska, *U źródeł…* op. cit., s. 201.

W odpowiedzi na niszczenie zabytków i zbiorów książek w trakcie rewolucji francuskiej powołano służbę archiwalną, na bazie której powstało późniejsze Archiwum Narodowe – pierwsze archiwum nowego typu[43]. W 1790 r. powstała Komisja ds. zabytków odpowiedzialna za opracowanie pierwszych instrukcji dotyczących inwentaryzacji i konserwacji dzieł sztuki we Francji. W 1794 r. Komisję Zabytków zastąpiła tymczasowa Komisja Sztuk Pięknych, która uchwaliła „Instrukcję o sposobie inwentaryzacji i konserwacji na całym obszarze Republiki wszystkich przedmiotów, które mogą być użyte do celów sztuki, nauki i edukacji”[44].

Wiek XIX to okres intensywnego rozwoju ustawodawstwa związanego z administracją publiczną, w tym w zakresie ochrony zabytków. Pierwszymi na świecie aktami prawnymi kompleksowo regulującymi kwestię ochrony zabytków, zawierającymi wszystkie elementy współczesnego prawa publicznego były wydane w Państwie Kościelnym edykty kardynała Giuseppe Doria Pamfili z 1 października 1802 r. oraz kardynała Bartholomeo Pacca z 7 kwietnia 1820 roku[45]. Zawarte w nich przepisy były następnie recypowane w ustawodawstwie świeckim, służąc do tworzenia podstaw inwentaryzacji i konserwacji już nie tylko zbiorów kościelnych, ale szerokiego zasobu określanego dziś mianem dziedzictwa kulturalnego[46].

Lex Doria Pamfili i Lex Pacca określały m.in.: zakaz wywozu poza granice Państwa Kościelnego przedmiotów o charakterze zabytkowym (takich jak np.: rzeźby, płaskorzeźby, antyczne wazy, medaliony, czy inne przedmioty „znane pod nazwą antyki”), zakaz niszczenia, czy przerabiania zabytków, obowiązek spisu prywatnych zbiorów, procedury postępowania z zabytkami przypadkowo znalezionymi, zasady odkupu zgłaszanych przedmiotów do muzeów publicznych, zakaz prowadzenia wykopalisk bez zgody właściwego organu, obowiązek dostarczenia spisu znalezionych w wyniku wykopalisk przedmiotów, zasady obrotu zabytkami, obowiązek naprawienia

[43] K. Stryjkowski, *Od praw rewolucji do kodeksu dziedzictwa… (przemiany francuskiego prawa archiwalnego)*, „Archeion” 2020, t. CXXI, s. 153-156.
[44] M. C. Bouju, C. Hottin, *Au regard des métiers dupatrimoine*, „In Situ Revue des patrimoines” 2016, nr 30, s. 3.
[45] D. Matelski, *Znaczenie prawodawstwa Państwa Kościelnego dla ochrony zabytków w XIX i XX wieku* [w:] *Prawna ochrona zabytków*, red. T. Gardocka, J. Sobczak, Toruń 2010, s. 310.
[46] P. Bijak, *Wartości dziedzictwa kultury europejskiej: przeszłość i teraźniejszość*, Warszawa-Poznań 2009, s. 104.

szkody wyrządzonej zabytkom, kwestię własności zabytku, nagrodę za znalezienie zabytku oraz sankcje za nieprzestrzeganie przepisów[47].

Po likwidacji Państwa Kościelnego w 1870 r. rząd włoski wprowadził w życie prawa i obowiązki przewidziane w obu edyktach dla całego Królestwa Włoch. W 1902 r. zastąpiła je ustawa o ochronie zabytków[48]. W 1834 r. ustawę o ochronie zabytków wprowadziła Grecja, która w sposób pionierski uznała „za narodową własność wszystkich Hellenów całokształt ruchomych i nieruchomych starożytności"[49]. W 1882 r. przyjęto pierwszą ustawę o ochronie zabytków w Anglii[50]. Ważną rolę w kształtowaniu systemu ochrony zabytków w Austrii odegrała Cesarsko-Królewska Komisja do Badania i Opieki nad Zabytkami Budownictwa, powołana w Wiedniu w 1853 r. Dzięki jej pracom, w 1856 r. przyjęto w Austrii pierwsze rozporządzenie o ochronie zabytków, zaś pierwsza ustawa została przyjęta w 1923 roku[51]. We Francji pierwszą ustawę o ochronie zabytków i dzieł sztuki przyjęto w 1887 r.[52], a jej treść została uzupełniona przez ustawę o zabytkach z 1913 roku[53].

Wskazane powyżej akty prawne w sposób zorganizowany, uporządkowany i zbiorczy regulowały problematykę ochrony zabytków. W związku z tym od II połowy XIX wieku można już mówić nie tyle o genezie ochrony zabytków, co o tworzeniu się i rozwoju systemów prawnych ochrony zabytków poszczególnych państw. Chodzi tu o system prawny rozumiany jako uporządkowany zbiór norm prawnych, w założeniu wewnętrznie niesprzeczny i zupełny[54]. Najważniejsze efekty ewolucji systemów ochrony zabytków w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Francji i Włoszech przedstawiono w rozdziale IV. Stanowią one punkt wyjścia do analizy prawnoporównawczej wybranych zagadnień związanych z informatyzacją tych systemów.

---

[47] Edykt kardynała Giuseppe Doria Pamfili z dnia 1 października 1802 r. oraz edykt kardynała Bartholomeo Pacca z dnia 7 kwietnia 1820 r.

[48] Ustawa nr 185 z dnia 12 VI 1902 o ochronie i konserwacji zabytków i obiektów o wartości artystycznej i starożytności.

[49] R. Kasprowicz (tłum.), *Alois Riegl, Georg Dehio i kult zabytków,* Warszawa 2006, s. 78.

[50] Ancient Monuments Protection Act 1882. UK Public General Acts. 45 & 46 Vict. Ch. 73. Retrieved from http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/45-46/73/contents/enacted [dostęp: 01.03.2023].

[51] Bundesgesetz betreffend Beschränkung in der Verfügung betreffend Gegenstände von geschichtlicher, künstlerischer oder kultureller Bedeutung, „Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich", 1923, nr 533.

[52] Loi du 30 mars 1887 sur la conservation des monuments historiques et des objets d'art.

[53] Loi sur les monuments historiques promulguée le 31 décembre 1913 Journal officiel de la République française (s. 129-132).

[54] L. Leszczyński, *System prawa w ujęciu teoretycznoprawnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G" 2017, vol. LXIV, s. 23-24.

2) Perspektywa krajowa

W przypadku Polski początków ochrony zabytków można upatrywać w kolekcjach gromadzonych przez władców oraz przez przedstawicieli arystokracji, szlachty i patrycjatu mieszczańskiego. Podobnie jak w innych państwach europejskich posiadanie zbiorów było synonimem bogactwa oraz wyrazem zainteresowania kulturą i sztuką. Kolekcjonerstwo na ziemiach polskich rozwijało się jednak w sposób odbiegający od ogólnoeuropejskich tendencji. Nie rozwinął się tu bowiem fenomen zbierania obiektów starożytnych, a przede wszystkim rzeźby, która w XVII i XVII wieku cieszyła się dużą popularnością w całej Europie. Podobnie wyglądało to w przypadku malarstwa. Ogromnym zainteresowaniem w Rzeczypospolitej cieszyły się natomiast zbiory rzemiosła artystycznego, głównie artystyczne tkaniny, tapiserie, arrasy gobeliny, dywany, makaty[55].

Bogate kolekcje posiadali przedstawiciele dynastii Jagiellonów, a następnie królowie z dynastii Wazów. Królowa Bona szczególnie upodobała sobie starożytne naczynia i wazy[56]. Ostatni z dynastii Jagiellonów – Zygmunt II August swoim testamentem przekazał bogate zbiory, w tym ponad sto arrasów „na Koronę Polską i na Księstwo Litewskie jako jedną Rzeczpospolitą, ale tylko ku pospolitej potrzebie, nie ku czyjej inszej i ku ozdobie potocznej, potrzebnej a uczciwej”[57]. W związku z tym zbiory Zygmunta Augusta można określić mianem pierwszej publicznej kolekcji dzieł sztuki w Polsce. Władysław IV Waza podróżując po Europie zebrał pokaźną kolekcję dzieł sztuki, która została uwieczniona przez antwerpskiego malarza na obrazie pt. „Gabinet sztuki królewicza Władysława Zygmunta Wazy”. Ponadto Władysław IV zorganizował wystawę kolekcji rzeźb antycznych na zamku w Ujazdowie[58].

Nie należy tracić z pola widzenia faktu, że niekiedy pozornie godne pochwały pasje kolekcjonerskie władców nie miały zbyt wiele wspólnego z ochroną zabytków, ponieważ opierały się na bezprawnej grabieży. W efekcie część łupów zasilała prywatne zbiory najeźdźcy, a pozostałe zabytki były niszczone w wyniku działań wojennych

[55] T. F. de Rosset, *Kolekcje we dworach ziemiańskich na terenach Rzeczypospolitej w dobie rozbiorów*, „Kwartalnik Historii Kultury Materialnej” 2019, nr 67(3), s. 372.
[56] T. Krochmal, *Problemy ochrony zabytków przed nielegalnym wywozem z kraju*, Warszawa 2006, s. 105.
[57] *Testament Zygmunta Augusta*, oprac. A. Franaszek, O. Łaszczyńska, S. Nahlik, Kraków 1975, s. 28–29.
[58] B. Rymaszewski, *Kształtowanie się ochrony zabytków w Polsce na tle europejskim* [w:] *O zabytkach: opieka, ochrona, konserwacja*, red. T. Rudkowski, Olsztyn 2017, s. 14.

i rozkradane przez wojsko. Dla przykładu Karol X Gustaw - następca wspominanego wcześniej króla Gustawa II Adolfa, zasłużonego dla rozwoju ochrony zabytków w Szwecji, w czasie potopu szwedzkiego wywiózł z Polski m.in. ogromne zbiory zabytkowej broni, sreber i bibliotekę Mikołaja Kopernika. Ponadto w wyniku działań Szwedów Rzeczpospolita utraciła zbiory 67 bibliotek i 17 archiwów, a przedmiotem grabieży padały nawet elementy budowli[59]. Z kolei polska i litewska magnateria grabiła, choć na mniejszą skalę, różnego rodzaju zabytki w trakcie dymitriad w latach 1604–1614 organizowanych w celu osadzenia moskiewskim tronie osób podających się za carewicza Dymitra – syna Iwana Groźnego[60].

Zainteresowanie zabytkami w Polsce przybrało na sile w XVIII wieku. Kolekcjonerem był król Stanisław August Poniatowski, który chciał, aby jego zbiory „stały się użyteczne dla innych”[61]. Trend do upubliczniania zbiorów spowodował popularyzację idei tworzenia ogólnodostępnych muzeów. W 1773 r. Stanisław August Poniatowski dokonał kasacji zakonu jezuitów i powołał Komisję Edukacji Narodowej. Zgodnie z wytycznymi ustawy o Komisji Edukacji Narodowej z 1783 roku, w ramach „domu nauk” obok szkoły i biblioteki miało być tworzone również „musaeum”. Pojęcie to było używane w szerszym niż obecnie znaczeniu i w pewnym uproszczeniu oznaczało zaplecze, w którym gromadzono przyrządy do nauki, mapy, rysunki, tablice i inne pomoce naukowe do nauki historii[62].

Jednym z najważniejszych projektów w XVIII – wiecznej literaturze dotyczącej ochrony zabytków w Polsce był memoriał Michała Mniszcha pt. „Myśli względem założenia Musaeum Polonicum” z 1775 r. Muzeum w koncepcji Mniszcha miało stanowić swego rodzaju warsztat naukowy, służący do realizacji celów oświatowych, upowszechniania wiedzy i dokumentowania przeszłości[63]. Dostrzegał on potrzebę robienia kopii starych manuskryptów, a także podniósł konieczność wprowadzenia prawnego obowiązku przekazywania jednego egzemplarza każdej nowowydanej

[59] M. Romanowska – Zadrożna, *Grabieże szwedzkie w Polsce. Przyczyny, charakterystyka i skutki*, „Cenne Bezcenne Utracone” 2005, nr 3, s. 32-37.
[60] T. Nowak, J. Wimmer, *Historia oręża polskiego 965-1795*, Warszawa 1981, s. 205-206.
[61] J. Pruszyński, *Ochrona zabytków w Polsce. Geneza, organizacja, prawo*, Warszawa 1989, s. 51.
[62] A. Tołysz, *Edukacyjna funkcja muzeów polskich za I Rzeczpospolitej i w epoce rozbiorów* [w:] *Studia o muzealnej pamięci na ziemiach dawnej Rzeczpospolitej do roku 1918*, red. T. F. de Rosset, A. Tołysz, M. Wawrzak, Toruń 2020, s. 70.
[63] P. Hapanowicz, *Musaeum Polonicum Michała Jerzego Wandalina Mniszcha*, „Rocznik Biblioteki Kraków” 2021, r. V, s. 369-389.

publikacji do „składu narodowego”[64]. Projekt ten był zatem pierwowzorem muzeum narodowego i jednocześnie biblioteki centralnej. Nawiązywał do najśmielszych koncepcji powstających we Francji, Anglii i Szwecji. Inspiracją dla Mniszcha było m.in. British Museum, utworzone w 1753 r. „nie tylko dla badań i rozrywki ludzi uczonych i ciekawych, lecz dla publicznego użytku i pożytku”[65].

Mimo, że idee ochrony zabytków w Rzeczypospolitej Obojga Narodów trafiły na podatny grunt, były popierane przez króla i miały solidną podbudowę merytoryczną, nie udało się ich zrealizować z uwagi na rozbiory, a następnie przez antypolską politykę kulturalną zaborców[66]. Utrata niepodległości przez Polskę w 1795 r. i jej podział między zaborców spowodowały, że na ziemiach polskich funkcjonowały porządki prawne Niemiec, Austrii i Rosji. Podkreślić należy, że w trakcie rozbiorów, a także w ciągu kilkudziesięciu kolejnych lat, żaden z zaborców nie posiadał kompleksowej regulacji publicznoprawnej dotyczącej ochrony zabytków. Co więcej, działania zaborców prowadziły do grabienia polskich zbiorów w ramach polityki wynaradawiania i „niszczenia żywiołu polskiego”[67]. W związku z powyższym zaczęły powstawać oddolne inicjatywy, stanowiące swego rodzaju kontynuację działań podejmowanych w czasach panowania króla Stanisława Augusta Poniatowskiego. Ponadto szereg działań na rzecz ochrony zabytków Polacy próbowali podejmować w granicach autonomii przyznanej im w ramach Księstwa Warszawskiego, Królestwa Polskiego, czy Wolnego Miasta Krakowa[68].

W latach 1798 – 1801 księżna Izabela Czartoryska wybudowała Świątynię Sybilli w Puławach, stanowiącą najprawdopodobniej pierwsze muzeum historii narodu polskiego. Zgromadzone w muzeum relikwie królów, dawna broń, znaki zwycięstw, rękopisy i numizmaty przyciągały tłumy Polaków, a Puławy zwano wówczas „narodową Jerozolimą”[69]. W 1805 r. Stanisław Kostka Potocki założył muzeum starożytności

[64] Idea ta została urzeczywistniona w 1780 r., kiedy to dla wszystkich drukarzy w Koronie wprowadzono obowiązek wysyłania jednego egzemplarza każdej publikacji do Biblioteki Załuskich w Warszawie, zaś z terenu Wielkiego Księstwa Litewskiego do Biblioteki Akademii Wileńskiej.
[65] G. Lewis, [hasło] *Museum*, [w:] *Encyclopaedia Britannica*, Chicago 1998, s. 482, cyt. za. P. Hapanowicz, *Musaeum…* op. cit., s. 376.
[66] J. Pruszyński, *Ochrona…* op. cit., s. 53.
[67] Ibidem, s. 56.
[68] Szczególnie ważny były tutaj lata 1815 – 1832, kiedy to Królestwo Polskie posiadało własną konstytucję, sejm, a administracja publiczna była obsadzona w dużej mierze przez Polaków.
[69] Ł. Gołębiowski, *Gry i zabawy różnych stanów*, Warszawa 1831, s. 248, cyt. za. H. Jurkowska, *Oto, co czyni pismo. Księgi Świątyni Pamięci w Puławach i ich sprawcza moc*, „Teksty Drugie” 2015, nr 4, s. 70-94.

w Wilanowie, w którym zwiedzający mogli podziwiać przede wszystkim egipskie i greckie wazy[70].

Charakter i intensywność działań na rzecz ochrony zabytków na ziemiach polskich uzależniona była od zaboru. W Królestwie Polskim i na ziemiach znajdujących się pod zaborem rosyjskim działania rusyfikacyjne przybierały na sile po upadku powstania listopadowego, a następnie po upadku powstania styczniowego. W związku z tym to społeczeństwo polskie wzięło na siebie ciężar ochrony zabytków. Byli to indywidualni badacze oraz liczne towarzystwa naukowe. Jednym z obszarów aktywności społecznej były działania o charakterze inwentaryzacyjnym. Prace nad gromadzeniem informacji o zabytkach Królestwa Polskiego, prowadzone systematycznie w latach 1844-1855 pod kierunkiem Kazimierza Stronczyńskiego, stanowiły jedną z pierwszych tak zorganizowanych akcji w Europie[71]. W jej ramach nie udało się jednak zinwentaryzować wszystkich zabytków nieruchomych Królestwa Polskiego. Istotną rolę odegrały także prace naukowe o charakterze historyczno – geograficznym, opracowane przez m.in. Tomasza Święckiego[72], Michała Balińskiego i Tymoteusza Lipińskiego[73] oraz Józefa Mikołaja Wiślickiego[74].

Jedną z ważniejszych inicjatyw była próba inwentaryzacji zabytków Królestwa Polskiego, podjęta w związku z ukazem wydanym 31 grudnia 1826 roku przez Mikołaja I, obejmującym teren całego Imperium Rosyjskiego. W efekcie zakazano niszczenia i rozbiórki zabytków bez uzyskania zgody właściwego organu, rozpoczęto przygotowywanie planów oraz badania źródłowe, mające ustalić kiedy powstał dany obiekt, przez kogo został zbudowany, w jakim jest stanie itp. Działania te zostały jednak przerwane przez wybuch powstania listopadowego, a zebrane materiały zniszczono[75].

W II połowie XIX wieku na terenie zaboru rosyjskiego powstało wiele organizacji, których działalność skupiała się wokół kultury i ochrony zabytków, będących nośnikiem polskości i narzędziem do krzewienia patriotyzmu. W 1862 r. w Warszawie

---

[70] D. Folga-Januszewska, *Muzeum: fenomen i problemy*, Warszawa 2015, s. 33.

[71] D. Ziarkowski, *Inwentaryzacja zabytków Królestwa Polskiego a system ochrony dziedzictwa kulturowego w Rosji w pierwszej połowie XIX wieku*, „Sztuka Europy Wschodniej" 2013, t. 1, s. 193.

[72] T. Święcki, *Opis starożytnej Polski*, Warszawa 1816.

[73] M. Baliński, T. Lipiński, *Starożytna Polska pod względem historycznym, jeograficznym i statystycznym opisana*, Warszawa 1843.

[74] J. M. Wiślicki, *Opis Królestwa Polskiego pod względem historycznym, statystycznym, rolniczym, fabrycznym, handlowym, zwyczajowym i obyczajowym*, Warszawa 1850.

[75] D. Ziarkowski, *Inwentaryzacja…* op. cit., s. 196.

powstało Muzeum Sztuk Pięknych, przekształcone w 1916 r. w Muzeum Narodowe. Ważnym wydarzeniem było utworzenie Towarzystwa Opieki nad Zabytkami Przeszłości w 1906 r. Z uwagi na fakt, że w Królestwie Kongresowym nie funkcjonowała państwowa służba konserwatorska, Towarzystwo to przejęło na siebie ciężar ratowania zabytków ważnych dla kultury narodowej. Choć była to organizacja społeczna bez władztwa administracyjnego, ze względu na duży autorytet była w stanie podejmować skuteczne działania, które respektowali właściciele i użytkownicy nieruchomości[76].

Na obszarze zaboru pruskiego obowiązywał dekret z dnia 1 lipca 1843 r. o powołaniu Urzędu Generalnego Konserwatora Zabytków. Państwowy system opieki nad zabytkami uzupełnił dekret z 1853 r., którym powołano Komisję do badania zabytków sztuki[77]. Choć w zaborze pruskim pojawiały się także inicjatywy społeczne, to były one intensywnie tłumione przez władze, przez co ich skala była niewielka. W latach 1840 – 1846 funkcjonowało Towarzystwo Zbieraczy Starożytności Krajowych z siedzibą w Szamotułach. Celem jego działania miało być opracowanie naukowe „grodzisk, szańców, starożytnych miast, twierdz, zamków, kościołów, nagrobków, pałaców, zbroi, orężów, rzędów, ubiorów i zgoła wszystkiego, co tylko przed naszym wiekiem posiadano szczególnego, tak z pola sztuk, jak techniki”[78].

W 1857 r. założono Towarzystwo Przyjaciół Nauk w Poznaniu, przy którym jeszcze w tym samym roku powstało Muzeum Starożytności Polskich i Słowiańskich. Działalność Towarzystwa miała charakter nie tylko naukowy, ale także patriotyczny. Za cel stawiano podtrzymywanie tożsamości narodowej i krzewienie ducha niepodległościowego. Jednak wdrażana po 1871 r. przez Otto von Bismarcka polityka Kulturkampfu znacznie ograniczała możliwość funkcjonowania polskich ruchów społecznych w zaborze pruskim.

Nieco inna była sytuacja polityczna w zaborze austriackim. Tożsamość narodowa Polaków oraz ich język i kultura nie były zwalczane z taką intensywnością jak w zaborze pruskim i rosyjskim. Szczególną autonomią cieszyła się utworzona w 1815 r. Rzeczpospolita Krakowska – wolne miasto znajdujące się pod protektoratem trzech zaborców, w 1846 r. anektowane przez Austrię. To właśnie Senat Wolnego Miasta

[76] J. Kowalczyk, *Powołanie i działalność Towarzystwa Opieki nad Zabytkami Przeszłości z perspektywy siedemdziesięciu lat,* „Ochrona Zabytków” 1978, nr 31/2, s. 99.
[77] J. Pruszyński, *Ochrona…* op. cit., s. 61.
[78] D. Ziarkowski, *Inwentaryzacja…* op. cit., s. 195.

Kraków w 1820 r. przyjął zarządzenie w sprawie inwentaryzacji zabytków[79]. Według J. Pruszyńskiego jest to najstarsza polska regulacja prawna w zakresie ochrony zabytków[80]. Należy jednak zaznaczyć, że akt ten dotyczył jedynie urzędów parafialnych, a jego celem było gromadzenie informacji o składnikach majątku poszczególnych parafii.

W zaborze austriackim dość szybko rozwijała się polska doktryna konserwatorska. W Galicji od roku 1848 działał Oddział Archeologii i Sztuk Pięknych przy Towarzystwie Naukowym Krakowskim. W 1850 r. powstał Komitet Opieki nad Zabytkami, a w 1879 r. Muzeum Narodowe w Krakowie[81]. Działania Cesarsko-Królewskiej Komisji do Badania i Opieki nad Zabytkami doprowadziły do stworzenia sformalizowanego systemu organów ochrony zabytków. W ramach Komisji powołano zespoły krajowe na czele z przewodniczącymi. Przewodniczącym okręgu krakowskiego został Paweł Popiel, określany także jako pierwszy w sensie prawnym polski konserwator zabytków[82]. W wyniku reorganizacji austriackiego departamentu ochrony zabytków w latach 1873-1875 doszło do podziału Galicji na część zachodnią i wschodnią, gdzie łącznie urzędowało 5 konserwatorów[83]. Pomocniczo utworzono instytucję konserwatorów korespondentów, którzy byli mianowani dożywotnio, a ich zadaniem było zastępowanie konserwatorów oraz prowadzenie badań naukowych[84].

W 1888 r. w Krakowie odbył się zjazd konserwatorski, na którym powołano Grono Konserwatorów Galicji Zachodniej w Krakowie oraz Galicji Wschodniej z siedzibą we Lwowie. Zasiadali w nich wybitni przedstawiciele polskiej szkoły konserwatorów, którzy opiniowali i inicjowali działania konserwatorskie, formułowali wytyczne będące podstawą późniejszych prac przy najwybitniejszych polskich zabytkach, takich jak np. Wawel, Kościół Mariacki[85]. Ich prace dały solidny fundament do rozwoju intelektualnego kilku pokoleń wybitnych polskich konserwatorów. Ponadto został wypracowany charakterystyczny sposób kształtowania polityki konserwatorskiej. Na ziemiach polskich znajdujących się pod zaborem austriackim dominowało kolegialne

[79] Dziennik Urzędowy Wolnego Miasta Krakowa z 19 lutego 1820 r., nr 7.
[80] J. Pruszyński, *Ochrona…* op. cit., s. 65.
[81] K. Zalasińska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce,* Warszawa 2010, s. 26.
[82] J. Pruszyński, *Ochrona…* op. cit., s. 66.
[83] A. Mikrut, *Przyczynek do badań nad historią konserwacji zabytków w Galicji*, „Wiadomości Konserwatorskie" 2020, nr 62, s. 16-27.
[84] J. Pruszyński, *Ochrona…* op. cit., s. 67.
[85] L. Sobol, *Zarys głównych kierunków działań Grona Konserwatorów Galicji Zachodniej z lat 1888-1905*, „Wiadomości Konserwatorskie" 2008, nr 24, s. 95 – 102.

rozpatrywanie najważniejszych problemów konserwatorskich, przy uwzględnieniu opinii miejscowych środowisk. Taki model wydawania decyzji znalazł w dużej mierze kontynuację w utworzonym w 1918 r. polskim systemie ochrony zabytków[86].

Podsumowując powyższe rozważania należy sformułować wniosek, że do 1918 r. nie udało się stworzyć rodzimego systemu ochrony zabytków w Polsce. Śmiałe inicjatywy i projekty przedstawiane w II poł. XVIII wieku nie zostały wcielone w życie z uwagi na rozbiory. W trakcie rozbiorów na ziemiach polskich obowiązywały systemy prawne państw zaborczych, stanowiące narzędzie do kształtowania polityki narodowościowej wobec Polaków (w tym rusyfikacji i germanizacji). Ciężar ochrony zabytków w XIX wieku wzięły na siebie organizacje społeczne, zamożne rodziny oraz jednostki – pasjonaci historii i kolekcjonerzy. Dzięki ich działaniom powstały pierwsze inwentarze zabytków oraz muzea gromadzące pamiątki narodowe. Warto zwrócić uwagę także na rozwój polskiej myśli konserwatorskiej, szczególnie widoczny w aktywności środowisk naukowych działających na terenie Galicji. Wszystkie te działania sprawiły, że po odzyskaniu przez Polskę niepodległości istniały już solidne podstawy do tworzenia własnych regulacji prawnych, publicznych instytucji kultury, a także do prowadzenia polityki konserwatorskiej.

2. System ochrony zabytków w Polsce po 1918 r.

1) Okres międzywojenny

Wysiłek kilku pokoleń Polaków oraz sytuacja geopolityczna po zakończeniu I wojny światowej doprowadziły do odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 r. Z jednej strony było to wydarzenie długo wyczekiwane, a z drugiej niosące ze sobą wiele wyzwań i wymagające ogromnego wysiłku w praktycznie każdym obszarze funkcjonowania państwa. Konsekwencje polityki zaborców, zniszczenia wojenne, podziały kulturalne, narodowe i społeczne, czy zróżnicowanie gospodarcze ziem polskich stanowiły nie lada utrudnienie w budowaniu zrębów polskiej państwowości.

[86] B. Rymaszewski, *Polska ochrona zabytków*, Warszawa 2005, s. 22.

Na ziemiach polskich w 1918 r. funkcjonowało kilka porządków prawnych, odrębnych dla: ziem znajdujących się pod zaborem pruskim[87], terenów zaboru austriackiego[88], terytorium Królestwa Polskiego oraz pozostałej części zaboru rosyjskiego. Początkowo działania o charakterze unifikacyjnym podjęła Rada Regencyjna, a następnie powołana w dniu 3 czerwca 1919 r. Komisja Kodyfikacyjna[89]. Pierwszym aktem prawnym władz polskich w zakresie ochrony zabytków był dekret Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury[90]. Jego wydanie w tak krótkim czasie nie byłoby możliwe, bez wcześniejszych prac wybitnych specjalistów i stowarzyszeń, w tym działań podejmowanych w ramach zjazdów konserwatorskich w okresie zaborów.

W powyższej regulacji w sposób kompleksowy uregulowano kwestie ochrony zabytków. Zawarto w nim definicję legalną zabytku, z podziałem na następujące kategorie: zabytek ruchomy, zabytek nieruchomy oraz zabytek archeologiczny[91]. Przedmiot ochrony został określony w sposób enumeratywny, tj. poprzez wyszczególnienie jakie obiekty mieszczą się w danej kategorii zabytku. Prekursorskie znaczenie miało także objecie ochroną krajobrazu, otoczenia zabytków[92]. Ponadto wskazano w nim prawne formy ochrony zabytków (m.in. wpis do inwentarza), zasady wywozu zabytków za granicę, zasady postępowania z zabytkami i sytuacje wymagające uzyskania pozwolenia, zasady wywłaszczania zabytków nieruchomych oraz sankcje karne za nieprzestrzeganie przepisów.

Dekret Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury ma prekursorskie znaczenie nie tylko dlatego, że został wydany jeszcze przed ogłoszeniem niepodległości Polski, ale również z uwagi na kompleksowy charakter i nowatorskie rozwiązania, jakie były w nim przewidziane. Stanowi on fundament, na którym oparto późniejsze akty prawne z okresu międzywojennego, a niektóre instytucje

[87] Dekret z 1853 r.
[88] W 1856 r. przyjęto w Austrii pierwsze rozporządzenie o ochronie zabytków.
[89] Ustawa z dnia 3 czerwca 1919 r. o komisji kodyfikacyjnej (Dz.Pr.P.P. 1919, nr 44, poz. 315).
[90] Dz.U. 1918, nr 16, poz. 36.
[91] Art. 12, 18, 23 dekretu Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 r.
[92] Art. 17 dekretu Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 r., zgodnie z którym „Rząd ma prawo nie dopuścić do niszczenia, zasłaniania lub szpecenia widoku na zabytku lub z zabytków nieruchomych.

wprowadzone dekretem Rady Regencyjnej w nieco zmienionej formie znalazły się w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[93].

W oparciu o dekret Rady Regencyjnej wydano szereg aktów wykonawczych. W 1919 r. Minister Kultury i Sztuki wydał rozporządzenia w przedmiocie organizacji urzędów konserwatorskich[94] oraz w przedmiocie wpisywania zabytków sztuki do inwentarza[95]. W drodze rozporządzenia Ministra Sztuki i Kultury w 1920 r. podzielono ziemie byłego zaboru rosyjskiego na 9 okręgów konserwatorskich[96]. Organem centralnym w zakresie ochrony zabytków było początkowo Ministerstwo Ochrony i Sztuk Pięknych, przekształcone po kilku miesiącach w Ministerstwo Sztuki i Kultury, które zostało zlikwidowane 6 marca 1922 r. Jego zadania przejął departament w Ministerstwie Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, funkcjonujące w latach 1922 – 1939[97]. Ministerstwu podlegały urzędy konserwatorskie zajmujące się opieką nad zabytkami w obszarze właściwości danego okręgu. Zakres terytorialny okręgów, ich liczba oraz struktura służb konserwatorskich ulegała kilkakrotnym zmianom w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Wynikało to m.in. z kształtowania granic Polski i zmian terytorialnych, a także nowelizacji przepisów z zakresu ochrony zabytków. Organizacja okręgów nie pokrywała się jednak z podziałem terytorialnym na województwa.

Po blisko 10 latach od dnia wejścia w życie dekretu Rady Regencyjnej można było już wyciągnąć wnioski jak należy ukierunkować kolejne działania[98]. Podstawowym problemem, który miał charakter niezmienny była niewielka liczebność personelu konserwatorskiego, małe środki przeznaczone na ochronę zabytków oraz brak świadomości społecznej w przedmiocie ochrony[99]. Rozpoczęto więc prace nad zmianami dekretu Rady Regencyjnej, w wyniku których wydane zostało rozporządzenie Prezydenta

[93] Np. podział zabytków na ruchome, nieruchome, archeologiczne; zakaz prowadzenia badań archeologicznych bez pozwolenia, wpis zabytków do rejestru, zakaz wywozu przedmiotów zabytkowych bez zgody, ochrona otoczenia zabytku.
[94] Rozporządzenie Ministra Sztuki i Kultury z dnia 5 kwietnia 1919 r. w przedmiocie organizacji urzędów konserwatorskich (M.P. 1919, nr 81).
[95] Rozporządzenie Ministra Sztuki i Kultury z dnia 5 kwietnia 1919 r. w przedmiocie wpisywania zabytków sztuki i kultury do inwentarza (M.P. 1919, nr 81).
[96] Rozporządzenie Ministra Sztuki i Kultury o podziale obszaru byłego zaboru rosyjskiego na okręgi konserwatorskie (Dz.U. 1920, nr 7, poz. 48).
[97] K. Zalasińska, *Prawna…* op. cit., s. 33-34.
[98] Debata w tym przedmiocie była tematem II Ogólnopolskiego Zjazdu Konserwatorskiego w Warszawie, który odbył się w dniach 3-5 listopada 1927 r.
[99] J. Pruszyński, *Ochrona…* op. cit., s. 79.

RP z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami (dalej: Rozporządzenie Prezydenta RP)[100].

Tym samym zmodyfikowano definicję zabytku, określając go jako „każdy przedmiot tak nieruchomy, jak ruchomy, charakterystyczny dla pewnej epoki, posiadający wartość artystyczną, kulturalną, historyczną, archeologiczną lub paleontologiczną, stwierdzoną orzeczeniem władzy państwowej, i zasługujący wskutek tego na zachowanie”[101]. Zerwano także ze wskazywaniem cenzury czasowej, która dotychczas wynosiła co do zasady 50 lat[102]. Pomocniczo pozostawiono jednak katalog otwarty obiektów, które mogły zostać uznane za zabytki[103]. Co istotne, podobnie jak w przypadku dekretu Rady Regencyjnej orzeczenie konserwatorskie opierało się na uznaniu administracyjnym i miało charakter konstytutywny, co oznacza, że dany przedmiot podlegał ochronie jako zabytek dopiero po wpisaniu go do rejestru zabytków przez właściwy organ.

Struktura organów składających się na system ochrony zabytków nie różniła się zbytnio od rozwiązań przewidzianych w dekrecie Rady Regencyjnej. Pomocniczo zostały powołane Okręgowe Komisje Konserwatorskie[104]. Istotnie zmienił się natomiast zakres uprawnień konserwatorów poprzez decentralizację zadań. Do ich kompetencji należało sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad prowadzonymi badaniami, wydawanie pozwoleń, nakazów, zarządzeń, prowadzenie rejestrów. Konserwatorzy nadzorowali roboty budowlane przy zabytkach, mogli również wprowadzić obszarową ochronę konserwatorską[105]. Tendencje centralizacyjne w administracji publicznej pojawiły się w latach 30. XX wieku. Ich przejawem było m.in. utworzenie urzędu Generalnego Konserwatora Zabytków w 1930 r. Urząd ten istniał do 1937 r., a pierwszą i jedyną osobą go piastującą był Jerzy Remer[106].

---

[100] Dz.U. 1928, nr 29, poz. 265.
[101] Art. 1 Rozporządzenia Prezydenta RP.
[102] Art. 11 Dekretu Rady Regencyjnej.
[103] Art. 2 Rozporządzenia Prezydenta RP.
[104] Okręgowe Komisje Konserwatorskie zostały utworzone na podstawie art. 9 rozporządzenia Prezydenta RP, rozporządzeniem Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego i Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 stycznia 1931 r. o utworzeniu okręgowych komisji konserwatorskich (Dz. U. 1931, nr 16, poz. 84).
[105] K. Zalasińska, *Prawna…* op. cit., s. 37-38.
[106] Ibidem.

Kontynuacją dotychczasowych działań w zakresie inwentaryzacji zabytków było wprowadzenie rejestru zabytków. Funkcjonował on na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 17 lipca 1928 roku[107].

W 1929 r. powołano Centralne Biuro Inwentaryzacji Zabytków Sztuki. Był to organ zajmujący się wykonywaniem opracowań naukowych, topograficznych, pomiarowych i fotograficznych zabytków. Wydawało także „Inwentarz zabytków sztuki w Polsce", który miał służyć do utrwalaniu i popularyzacji wiedzy o zabytkach. Z uwagi na ograniczone środki finansowe i wybuch II wojny światowej nie udało się zrealizować w pełni założeń w zakresie inwentaryzacji zabytków w Polsce.

Rozporządzenie Prezydenta RP przewidywało szereg obowiązków dla prywatnego właściciela zabytku, aby zachować go w należytym stanie. Był on zobowiązany, np. do dokonywania potrzebnych robót konserwatorskich na własny koszt, czy podejmowania wszelkich środków niezbędnych dla zabezpieczenia zabytków[108]. Obowiązki w zakresie ochrony przewidziano także wobec zabytków należących do Skarbu Państwa. Regulowało je rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 września 1932 r. o sposobie chronienia przedmiotów zabytkowych, będących własnością Państwa[109].

Ważnym obszarem działań w zakresie ochrony zabytków w okresie międzywojennym było tworzenie muzeów publicznych. Przed 1918 r. zdecydowana większość placówek muzealnych była zakładana i prowadzona, jak pisał M. Treter, „...drogą niezwykłych wprost wysiłków i bohaterskiej cierpliwości i energii a wyjątkowej ofiarności ze strony kilku, po obywatelsku czujących jednostek, kilku organizacji społecznych i miejskich zarządów"[110]. Pierwszym aktem prawnym dotyczącym tworzenia muzeów była ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o opiece nad muzeami publicznymi. W świetle ustawy muzeum publicznym były „wszelkie zbiory z zakresu sztuki, kultury i przyrody z wyłączeniem bibliotek, zorganizowane pod kątem widzenia wartości naukowej, artystycznej lub pamiątkowej, będące własnością: Państwa,

[107] Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 17 lipca 1928 r. o prowadzeniu rejestru zabytków (Dz.U. 1928, nr 76, poz. 675).
[108] Art. 16 Rozporządzenia Prezydenta RP.
[109] Dz. U. 1932, nr 89, poz. 750.
[110] M. Treter, *Organizacja zbiorów państwowych Rzeczypospolitej Polskiej*, „Wiadomości Archeologiczne" 1992, t. 7, s. 3., cyt. za: B. Mansfeld, *Sprawy muzealne u progu II Rzeczypospolitej*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici" 1980, z. 112, s. 147.

samorządów oraz innych instytucji i korporacji publiczno-prawnych, stowarzyszeń i osób prywatnych, o ile te zbiory są udostępnione dla publiczności”[111]. Szczególny status posiadało utworzone w 1928 r. na mocy rozporządzenia Prezydenta RP Państwowe Muzeum Archeologiczne[112]. Działania tego muzeum miały za cel badanie prahistorii terytorium Państwa Polskiego, konserwację zabytków i szerzenie wiedzy w dziedzinie archeologii przedhistorycznej[113]. W 1939 r. w Polsce istniało 130 muzeów, w tym jedynie 18 było utrzymywanych z budżetu państwa, 20 muzeów prowadziły samorządy terytorialne, a 81 muzeów było finansowanych przez organizacje społeczne[114].

Podsumowując działania w zakresie ochrony zabytków w okresie międzywojennym należy zauważyć, że wdrażane wówczas rozwiązania o charakterze legislacyjnym stały na wysokim poziomie i niekiedy wręcz wyprzedzały swoją epokę. Na uznanie zasługuje fakt, że pierwszy akt prawny z zakresu omawianej problematyki został wydany jeszcze przed ogłoszeniem niepodległości. Z drugiej strony trzeba jednak spojrzeć na funkcjonowanie systemu ochrony zabytków. W praktyce zmagał się on z ogromnym niedofinansowaniem - więcej pieniędzy na ochronę zabytków pochodziło ze zbiórek społecznych niż z budżetu Państwa[115]. Barierą do skutecznego podejmowania działań konserwatorskich były również braki kadrowe – w 16 województwach działało jedynie 11 urzędów konserwatorskich, liczących od dwóch do trzech etatowych pracowników[116]. Mimo wszystko, wysiłki odrodzonego po 123 latach zaborów Państwa Polskiego pozwoliły na stworzenie spójnego systemu ochrony zabytków, posiadającego wyraźnie określone miejsce w administracji publicznej. Niestety dalsze reformy i działania konserwatorskie zostały zatrzymane na skutek agresji Niemiec w 1939 r.

---

[111] Art. 2 ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o opiece nad muzeami publicznymi (Dz. U. 1933, nr 32, poz. 279, ze zm.).

[112] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o Państwowem Muzeum Archeologicznem (Dz. U. 1928, nr 36, poz. 346 ze zm.). Muzeum to powstało na bazie założonego w 1919 r. Państwowego Grona Konserwatorów Zabytków Prehistorycznych - stowarzyszenia służby konserwatorskiej. Mimo półformalnego charakteru odgrywało ono istotną rolę w ochronie zabytków archeologicznych.

[113] Art. 2 Rozporządzenia Prezydenta RP o Państwowem Muzeum Archeologicznem.

[114] J. Pruszyński, *Ochrona…* op. cit., s. 96.

[115] B. Szmygin, *Kształtowanie koncepcji zabytku i doktryny konserwatorskiej w Polsce w XX wieku*, Lublin 2000, s. 64.

[116] J. Pruszyński, *Ochrona…* op. cit., s. 87.

2) Okres II wojny światowej

Wybuch II wojny światowej wyznacza kolejny, smutny etap w historii ochrony zabytków w Polsce. W latach 1939-1944 r. na ziemiach polskich Niemcy i Rosjanie prowadzili zmasowaną, z góry zorganizowaną akcję grabieży dóbr kultury i niszczenie tego, czego zabrać się nie dało. Zniszczenia wynikały z jednej strony z działań wojennych prowadzonych na terytorium Polski, a z drugiej strony były efektem programowego niszczenia zabytków przez cały okres okupacji. Szacuje się, że zniszczenia dokonane już po ustaniu działań wojennych wielokrotnie przewyższały zniszczenia będące wynikiem bezpośrednich walk[117]. Unicestwianie zabytków było bowiem istotnym elementem prowadzenia polityki eksterminacji Narodu Polskiego w myśl zasady „zabierzcie narodowi jego zabytki, a w ciągu jednego pokolenia przestanie być narodem"[118].

Podczas II wojny światowej zniszczono i zrabowano około 43% składników polskiego dziedzictwa kulturowego, w tym 75% to zabytki architektury[119]. Zniszczono 25 muzeów i 66% zasobów bibliotecznych. Ponadto Niemcy zrabowali około 516 000 pojedynczych dzieł sztuki. Szczególnie tragicznie w tym zestawieniu wypadła Warszawa, na którą przypadło około 34,5% całości strat rzeczowych, a zniszczenia budynków zabytkowych w stolicy oszacowano na 90%[120]. Oprócz zniszczeń materialnych należy brać pod uwagę także straty o charakterze niemajątkowym, tj. wymordowanie wielu przedstawicieli elity intelektualnej, którzy to brali na siebie w dużej mierze ciężar ochrony zabytków, stali za opracowaniem metod konserwatorskich, wytycznych w zakresie inwentaryzacji, prowadzili muzea, badania i prace restauratorskie. Zginęło 22% obywateli polskich (ponad 6 milionów), w tym m.in.: 700 profesorów i pracowników uczelni wyższych, 62 historyków kultury i sztuki, muzealników i archeologów, 54 bibliotekarzy i 91 archiwistów[121].

---

[117] B. Szmygin, *Kształtowanie…* op. cit., s. 121.

[118] Tak głosiło jedno z haseł sformułowanych w *Mein Kampf*, cyt. za. B. Rymaszewski, *Polska…* op. cit., s. 97.

[119] Biuro Odszkodowań Wojennych, *Sprawozdanie Biura Odszkodowań Wojennych w przedmiocie strat i szkód wojennych Polski 1939–1945*, Warszawa 1947, s. 31.

[120] Zespół ds. ustalenia wartości strat, jakie Warszawa poniosła w wyniku II Wojny Światowej, *Raport o stratach wojennych Warszawy*, Warszawa 2004, s. 40.

[121] Ibidem, s. 13, 36.

3) Polska Ludowa

Zniszczenia i straty wojenne nie były jedynym problemem dla ochrony zabytków. Równie istotnym czynnikiem rzutującym na los dziedzictwa kulturowego były zmiany o charakterze ustrojowym i politycznym. Na terenach przejmowanych od niemieckiego okupanta w 1944 r. komuniści tworzyli nowe ośrodki władzy, co doprowadziło do faktycznego podporządkowania ziem polskich pod wpływy ZSRR. W dniu 21 lipca 1944 r. powołano Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, na bazie którego zaczęto tworzyć zręby komunistycznej Polski.

Objęcie władzy przez komunistów w Polsce zdeterminowało szereg działań, które dodatkowo pogorszyły sytuację obiektów zabytkowych. Dekretem Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, rozszerzonym następnie dekretem o przejęciu nieruchomości ziemskich na cele reformy i osadnictwa[122], upaństwowiono szereg posiadłości, w tym również liczne zabytki. Od dotychczasowych właścicieli państwo przejęło ponad 20 tys. zabytkowych dworów i pałaców, z których zdecydowana większość została przeznaczona na cele prowadzenia działalności gospodarczej, czy rolniczej[123]. Szczególnie trudna była sytuacja zabytków znajdujących się na Ziemiach Odzyskanych. Na mocy dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich większość zabytków nieruchomych i dzieł sztuki przeszła na własność Skarbu Państwa[124]. Z uwagi na fakt, że zabytki te zostały opuszczone i kulturowo związane z Niemcami padały one przedmiotem grabieży, której nie były w stanie przeciwstawić się urzędy konserwatorskie[125].

Zmiana ustrojowa i rozwój socrealizmu wpływały także politykę konserwatorską w zakresie odbudowy zniszczeń wojennych. Działania te prowadzono w kierunku „zagospodarowania społecznego" zabytków oraz ich adaptacji do nowych funkcji. Na pierwszy plan wysunęły się funkcje użytkowe zabytków, przez co zerwano z założeniem nienaruszalności ich integralności, traktowaniem jako źródło badań i dokument historii[126]. Uszkodzone zabytki nierzadko rozbierano, a pozyskany w ten sposób materiał służył do odbudowy innych budynków. Proces ten dodatkowo

[122] Dekret z dnia 28 listopada 1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa (Dz.U. 1945, nr 57, poz. 321).
[123] B. Szmygin, *Kształtowanie…* op. cit., s. 129.
[124] Dekret z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz.U. 1946, nr 13, poz. 87).
[125] J. Pruszyński, *Ochrona …* op. cit., s. 129.
[126] K. Zalasińska, *Prawna…* op. cit., s. 49-50.

zintensyfikowała uchwała prezydium rządu z 1955 r. wydana w celu „ostatecznego usunięcia istniejących jeszcze śladów zniszczeń wojennych w miastach i osiedlach, zlikwidowania ruin i obszarów zagruzowanych, gospodarczego wykorzystania uzyskanych w związku z tym materiałów budowlanych i zużytkowania gruzu do produkcji takich materiałów”[127].

Mimo tak zaplanowanej polityki państwowej, środowisko konserwatorskie przygotowało program odbudowy „jak największej liczby zabytków”, co zyskało aprobatę i wsparcie społeczeństwa. J. Remer pisał, że „był to program maksymalny, nie mający precedensu w historii konserwatorstwa nie tylko polskiego, program zaakceptowany przez społeczeństwo niewątpliwie z emocjonalno-patriotycznych pobudek czy bodźców, w największym stopniu odpowiadający zrozumiałej dla ogółu rekompensacie za poniesione i niepowetowane zniszczenia i straty”[128]. Jednym z jego głównych twórców był Jan Zachwatowicz, który podkreślał, że „nie mogąc zgodzić się na wydarcie nam pomników kultury będziemy je rekonstruowali, będziemy je odbudowywali od fundamentów, aby przekazać pokoleniom, jeżeli nie autentyczną, to przynajmniej dokładną formę tych pomników, żywą w naszej pamięci i dostępną w materiałach”[129]. Charakter i osiągnięcia polityki konserwatorskiej różniły się w zależności od regionu Polski. Z jednej strony udało się odbudować praktycznie całkowicie zrujnowane Stare Miasto w Warszawie, a z drugiej wyburzono wiele zabytków na Dolnym Śląsku, m.in. w Brzegu i w Nysie[130].

Organem centralnym odpowiedzialnym za ochronę zabytków na mocy dekretu z dnia 15 września 1944 r. był Resort Kultury i Sztuki, a od 31 grudnia 1944 Ministerstwo Kultury i Sztuki[131]. W 1945 r. w ramach struktury Ministerstwa powołano Naczelną Dyrekcję Muzeów i Ochrony Zabytków, ze Stanisławem Lorentzem na czele. W systemie ochrony zabytków pozostawiono także przedwojenny urząd Generalnego Konserwatora Zabytków, który wchodził w skład Zarządu Centralnego Naczelnej Dyrekcji[132]. Funkcję

[127] Uchwała nr 666 Prezydium Rządu z dnia 20 sierpnia 1955 r. w sprawie planowej akcji usunięcia pozostałości zniszczeń wojennych w miastach i osiedlach (M.P. 1955, nr 92, poz. 1189).
[128] J. Remer, *Drogi rozwoju konserwatorstwa polskiego*, „Ochrona Zabytków” 1966, nr 2(73), 10-11.
[129] Cyt. za B. Rymaszewski, *Era ochrony zabytków Jana Zachwatowicza*, „Ochrona Zabytków” 1982, nr 2(145), s. 119.
[130] A. Gaczoł, *Z dziejów…* op. cit., s. 60.
[131] Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 15 września 1944 r. o zakresie działania i organizacji Resortu Kultury i Sztuki (Dz.U. 1944, nr 5, poz. 25).
[132] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lutego 1945 r. w sprawie uzupełnienia tabeli stanowisk i grup uposażenia dla władz, urzędów, zakładów i instytucji państwowych (Dz.U. 1945, nr 6, poz. 22).

tę powierzono w 1945 r. Janowi Zachwatowiczowi. W 1951 r. zlikwidowano Naczelną Dyrekcję, a w jej miejsce powstał Centralny Zarząd Muzeów i Ochrony Zabytków[133]. Organami terenowymi byli wojewódzcy konserwatorzy zabytków powołani dla każdego województwa. Ponadto powołano urząd Stołecznego Konserwatora Zabytków, którego zadaniem była opieka nad zabytkami Warszawy[134].

Podstawowym aktem prawnym w zakresie omawianej problematyki aż do 1962 r. pozostawało przedwojenne rozporządzenie Prezydenta RP z 1928 r. o opiece nad zabytkami. Dodatkowo w 1946 r. Rada Ministrów wydała dekret o rejestracji i zakazie wywozu dzieł sztuki plastycznej oraz przedmiotów o wartości artystycznej, historycznej lub kulturalnej[135]. Zakaz wywozu nie dotyczył dzieł twórców żyjących i przedmiotów sztuki stosowanej, wytworzonych po dniu 9 maja 1945 r. oraz druków wydanych po 1800 roku[136].

W pierwszych latach powojennych główny nacisk położono na odbudowę gospodarczą i przebudowę ustroju społecznego, natomiast ochrona zabytków nie była zagadnieniem priorytetowym dla władz komunistycznych[137]. W efekcie prace nad stworzeniem kompleksowego aktu prawnego trwały kilkanaście lat i znalazły swój wyraz dopiero w ustawie z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (dalej: u.o.d.k.m)[138]. Wprowadzono nią szereg zmian podyktowanych w dużej mierze potrzebami politycznymi i determinowanych przez upaństwowienie większości zabytków nieruchomych.

Podstawową modyfikacją było wprowadzenie do ustawy określenia „dobro kultury". Zgodnie z art. 2 u.o.d.k.m. dobrem kultury był „każdy przedmiot ruchomy lub nieruchomy, dawny lub współczesny, mający znaczenie dla dziedzictwa i rozwoju kulturalnego ze względu na jego wartość historyczną, naukową lub artystyczną". Jednocześnie w art. 4 u.o.d.k.m. wskazano, że „ochronie prawnej przewidzianej w przepisach ustawy podlegają następujące dobra kultury, zwane w ustawie „zabytkami":

[133] J. Pruszyński., *Ochrona…* op. cit., s. 136.
[134] B. Szmygin, *Kształtowanie…* op. cit., s. 146.
[135] Dekret z dnia 1 marca 1946 r. o rejestracji i zakazie wywozu dzieł sztuki plastycznej oraz przedmiotów o wartości artystycznej, historycznej lub kulturalnej (Dz.U. 1946, nr 14, poz. 99).
[136] Art. 4 Dekretu z dnia 1 marca 1946 r.
[137] W. Sieroszewski, *Ochrona prawna dóbr kultury w Polsce*, Warszawa 1971, s. 11, cyt. za. J. Pruszyński, *Ochrona …* op. cit., s. 213.
[138] Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz.U. 1962, nr 10, poz. 48 ze zm.).

1) wpisane do rejestru zabytków, 2) wchodzące w skład muzeów, bibliotek lub archiwów publicznych, 3) inne, jeżeli ich charakter zabytkowy jest oczywisty". Oficjalnym uzasadnieniem dla wprowadzenia określenia „dobro kultury" miało być dostosowanie polskiego prawodawstwa do terminologii Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisanej w Hadze w dniu 14 maja 1954 r. (dalej: Konwencja Haska)[139].

Pojęcie „dobra kultury" miało szerszy zakres niż określenie „zabytek". Jak pisał J. Pruszyński „różnica między zabytkiem i dobrem kultury nie jest czysto leksykalna i łatwo udowodnić, że wprowadzenie tego pojęcia jest jedną z głównych przyczyn obecnych sporów o własność, sporów, w których, jak powiedziano, przeciwstawia się mało znaczące uprawnienia właścicieli — prawu społeczeństwa do kultury.(…) Ministerstwo Kultury i Sztuki stawało się dystrybutorem kultury, podobnie jak był nim Urząd Kultury III Rzeszy, nie ponosiło natomiast żadnej odpowiedzialności za rozpoznanie, inwentaryzację i ochronę — gdyż było to po prostu niemożliwe!"[140].

Równie ważną zmianą o charakterze polityczno-ideologicznym było przeniesienie ciężaru odpowiedzialności za ochronę zabytków ze społeczeństwa na państwo. W myśl przepisów u.o.d.k.m. ochrona dóbr kultury (w tym zabytków), „stanowiących dorobek myśli i pracy wielu pokoleń", była obowiązkiem państwa, a jedynie powinnością obywateli. Taki zabieg nie wynikał jednak z troski o jak najlepsze zachowanie zabytków, ale miał stanowić pretekst do nacjonalizacji i arbitralnego decydowania o prawie jednostki do własnej przeszłości w oparciu o sankcje administracyjne i mało konkretne, uznaniowe i niezrozumiałe pojęcie „dobra kultury". W efekcie doprowadziło to do rozchwiania całej regulacji, a zakres działań konserwatorskich pozostał w istocie niedookreślony[141].

Nowością w u.o.d.k.m. było wprowadzenie kategorii „pomnik historii". W założeniu miał to być sposób na szczególne wyróżnienie obiektów takich jak np. Wawel, Wilanów, Malbork, czy Oświęcim, nadanie im specjalnego statusu, możliwości powołania odrębnego konserwatora[142]. W świetle art. 6 u.o.d.k.m. pomnikiem historii

[139] Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisana w Hadze dnia 14 maja 1954 r. (Dz. U. 1957, nr 46, poz. 212).
[140] J. Pruszyński, *Zabytek - pamiątka czy dobro kultury?* „Ochrona Zabytków" 1993, nr 3(182), s. 261-264.
[141] K. Zalasińska, *Prawna…* op. cit., s. 51.
[142] K. Malinowski, *Dziesięciolecie Ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach*, „Ochrona Zabytków" 1973, nr 2(101), s. 87.

mogły zostać zabytki nieruchome o szczególnej wartości dla kultury narodowej. Zabytek objęty taką ochroną był zgłaszany do Międzynarodowego Rejestru Dóbr Kulturalnych Objętych Ochroną Specjalną, na podstawie Konwencji Haskiej. O nadaniu statusu „pomnika historii" decydowała Rada Państwa na wniosek Ministra Kultury i Sztuki. Ta nowa instytucja istniała jednak tylko teoretycznie, ponieważ przez 32 lata żaden zabytek nie został uznany za pomnik historii. Dopiero po zmianie ustrojowej, w 1994 r. na mocy zarządzenia prezydenta RP Lecha Wałęsy, pierwsze 15 obiektów uznano za pomniki historii[143].

Struktura organów wchodzących w skład systemu ochrony „dóbr kultury" miała charakter dwupoziomowy. Organem centralnym pozostał Minister Kultury i Sztuki, przy którym funkcjonował Zarząd Muzeów i Ochrony Zabytków[144]. Ministrowi podporządkowane były jednostki organizacyjne takie jak: Ośrodek Dokumentacji Zabytków, Zarząd Ochrony i Konserwacji Zespołów Ogrodowo-Pałacowych i Zespół Ekspertów Międzyresortowej Komisji ds. Rewaloryzacji Miast i Zespołów Staromiejskich. W 1972 r. przywrócono instytucję Generalnego Konserwatora Zabytków, który wchodził w skład Zarządu Muzeów i Ochrony Zabytków (przemianowany później na Departament Ochrony Dóbr Kultury Muzeów i Plastyki Ministerstwa Kultury i Sztuki)[145]. W 1985 r. reaktywowano także Radę Ochrony Zabytków z zespołami konsultacyjnymi w zakresie ochrony zabytków i muzealnictwa[146].

Na szczeblu terenowym (w granicach województwa) funkcjonował wojewódzki konserwator zabytków. W miastach lub powiatach z większą liczbą zabytków nieruchomych, bądź z uwagi na występowanie zabytków o szczególnej wartości możliwe było ustanowienie urzędu miejskiego lub powiatowego konserwatora zabytków[147]. Do kompetencji wojewódzkich konserwatorów zabytków należało m.in.: wydawanie

[143] Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 września 1994 r. (M.P. 1994, nr 50, poz. 412- 426); Były to: Biskupin, zespół klasztoru oo. Paulinów na Jasnej Górze w Częstochowie, katedra we Fromborku, XVII-wieczny zespół miejski w Gdańsku, katedra w Gnieźnie, Kazimierz Dolny, historyczny zespół miasta Krakowa, neolityczna kopalnia w Krzemionkach, zamek w Malborku, Ostrów Lednicki, Stare i Nowe Miasto w Toruniu, historyczny zespół miasta z traktem królewskim i Wilanowem w Warszawie, kopalnia soli w Wieliczce, zespół historycznego centrum Wrocławia oraz historyczny zespół miasta w Zamościu.

[144] A. Gruszecki, *Ochrona zabytków i muzealnictwo w Polsce: stan obecny i perspektywy rozwoju*, „Ochrona Zabytków" 1987, t. 40, nr 3, s. 160.

[145] Departament Ochrony Dóbr Kultury, Muzeów i Plastyki Ministerstwa Kultury i Sztuki został powołany 14 grudnia 1987, *de facto* działał od 11 stycznia 1988 roku. Został zlikwidowany 31 grudnia 1990 r.

[146] Ibidem.

[147] Art. 8 u.o.d.k.m.

decyzji o wpisie do rejestru zabytków[148], wydawanie zezwoleń dot. burzenia, przerabiania, odnawiania, rekonstruowania, konserwowania, zabudowy, odbudowy i innych działań przy zabytkach, wydawanie decyzji o wstrzymaniu prac naruszających przepisy ustawy[149], wydawanie nakazów w stosunku do właścicieli zabytków[150], wydawanie zezwoleń na prowadzenie prac konserwatorskich i prac wykopaliskowych, wydawanie decyzji o przejęciu zabytków na własność państwa[151]. Co ciekawe, część uprawnień konserwator zabytków mógł przekazać muzeom, ośrodkom dokumentacji zabytków i społecznym opiekunom zabytków[152]. Przy wojewódzkich konserwatorach zabytków funkcjonowały rady ochrony dóbr kultury – kolegialne organy opiniodawcze i doradcze. Analogicznie wyglądało to w przypadku konserwatorów miejskich lub powiatowych[153].

Pozycja wojewódzkich konserwatorów zabytków uległa zdecydowanej zmianie na skutek reformy administracji w 1975 roku[154]. W jej wyniku stali się oni jednostką organizacyjną podległą wojewodzie. Organem wydającym decyzję z zakresu ochrony zabytków został zatem wojewoda. W efekcie, nastąpiło osłabienie pozycji konserwatorów i zdecydowane pogorszenie stanu zabytków, które stały się przedmiotem rozstrzygnięć o charakterze politycznym[155].

Kluczową przesłanką do objęcia zabytku ochroną przewidzianą w przepisach u.o.d.k.m. było wydanie przez wojewódzkiego konserwatora decyzji o wpisie do rejestru zabytków. W odróżnieniu od decyzji wydawanych na mocy Rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r. miała ona charakter deklaratoryjny i jedynie potwierdzała wartość historyczną, artystyczną lub naukową danego przedmiotu. Rejestry były prowadzone na obszarze danego województwa. Decyzję o wykreśleniu zabytku z rejestru mógł wydać jedynie Minister Kultury i Sztuki, w sytuacji, gdy został on całkowicie zniszczony, zdyskwalifikowano jego zabytkowy charakter, bądź wywieziono go na stałe za granicę[156].

[148] Art. 13 ust. 1, art. 14 ust. 1, art. 56 ust. 1 u.o.d.k.m.
[149] Np.: art. 27 ust. 1, art. 28 ust. 1, art. 29 ust. 1 u.o.d.k.m.
[150] Np.: art. 26 ust. 2, art. 30 ust. 1 u.o.d.k.m.
[151] Np.: art. 21 ust. 1, art. 32, art. 74 ust. 3 u.o.d.k.m.
[152] Na podstawie zarządzenia MKiS z dnia 26 stycznia 1963 r. w sprawie społecznej opieki nad zabytkami (M.P. 1963, nr 17, poz. 97).
[153] Art. 19 u.o.d.k.m.
[154] Reforma została przeprowadzona w oparciu o ustawę z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. 1975, nr 16, poz. 91, ze zm.).
[155] J. Pruszyński, *Dziedzictwo…* op. cit., s. 151.
[156] Art. 16 u.o.d.k.m.

Nowy podział administracyjny kraju z 1975 r. spowodował rozdrobnienie oraz zróżnicowanie rejestru, prowadzonego odtąd przez 49 konserwatorów zabytków. Mimo, że nad zbieraniem i rejestracją informacji o zabytkach miał czuwać Ośrodek Dokumentacji Zabytków, jego rola sprowadzała się przede wszystkim do biernej oceny i archiwizacji decyzji, a także tworzenia zestawień statystycznych. Brak silnej merytorycznej koordynacji działań konserwatorów zabytków na szczeblu Generalnego Konserwatora Zabytków, przyniósł z czasem zauważalną erozję zasad typowania obiektów do wpisu do rejestru, pogłębiając różnice oraz podziały w obrębie już istniejącego zasobu[157]. Zaznaczyć należy, że problem niejednolitego w skali kraju podejścia w wydawaniu decyzji o wpisie do rejestru zabytków nie zniknął wraz ze zmianą ustroju, bowiem wydane w latach 50., 60., 70. i 80. decyzje o wpisie nadal są wiążące. Stanowi to poważne wyzwanie dla obecnych służb ochrony zabytków.

Interesującym rozwiązaniem wprowadzonym w u.o.d.k.m. były przepisy dotyczące kolekcji. Pod pojęciem tym rozumiano „zbiór ruchomych dóbr kultury, przechowywanych w jednym miejscu i nie stanowiący muzeum" (art. 55 u.o.d.k.m.). Zarejestrowanie kolekcji u wojewódzkiego konserwatora zabytków sprawiało, że jej właściciel mógł skorzystać z licznych przywilejów, np. zwolnienia z podatku od spadków, ochrony i ewakuacji w razie wojny, bezpłatnego doradztwa i pomocy przy ocenie i opracowaniu naukowym zbioru oraz konserwacji obiektów na koszt państwa[158]. Wprowadzając do porządku prawnego nową instytucję w postaci „kolekcji" rozluźniono strukturę związaną z gromadzeniem zabytków, opierającą się dotychczas tylko na muzeach, które ze względu na mocno sformalizowany charakter i szereg ograniczeń pozostawiały zbyt duży, realnie istniejący margines. Należy bowiem zauważyć, że w muzeach znajduje się jedynie niewielki odsetek wszystkich zabytków ruchomych[159].

W u.o.d.k.m. uregulowano także zagadnienia związane z funkcjonowaniem muzeów. Zostały one zdefiniowane jako instytucje, które gromadzą, przechowują, konserwują i udostępniają dobra kultury w zakresie wiedzy, techniki i sztuki oraz okazy przyrody, prowadzą badania naukowe i działalność oświatową w zakresie ustalonym

[157] M. Gawlicki, *Rejestr zabytków w praktyce ochrony konserwatorskiej*, „Ochrona Zabytków" 2008, nr 56/2 (241), s. 63.
[158] K. Malinowski, *Dziesięciolecie…* op. cit., s. 86-87.
[159] Ibidem.

statutem, a także współdziałają w upowszechnianiu nauki i sztuki z instytucjami, organizacjami i stowarzyszeniami o podobnych celach[160]. Dobra kultury zgromadzone w muzeach zostały określone na gruncie u.o.d.k.m. jako „muzealia". Muzea mogły być tworzone przez państwo, organizacje społeczne lub instytucje niepaństwowe[161]. W praktyce większość ruchomych dzieł sztuki została upaństwowiona i umieszczona w zbiorach publicznych. Niedofinansowanie i braki kadrowe doprowadziły do pogorszenia sytuacji zbiorów muzealnych. Nie były one właściwie zinwentaryzowane, przechowywane i udokumentowane, przez co pod koniec lat 80. XX wieku od 15 do 20 % muzealiów zagrożonych było zniszczeniem[162].

Ciężar ochrony dziedzictwa kulturowego spoczywający na państwie miał być nieco złagodzony poprzez wprowadzenie instytucji społecznego opiekuna zabytków[163]. W praktyce jednak społeczni opiekunowie zabytków nie odegrali istotnej roli z uwagi na ich marginalizację przez organy administracji państwowej, traktujący ich, jak pisał Z. Pawłowski, „za szkodliwych dziwaków, przeszkadzających w załatwianiu ważniejszych rzekomo spraw związanych z produkcją przemysłową czy rolną"[164].

Momentem przełomowym, wyznaczającym nowy etap w kształtowaniu systemu ochrony zabytków, były przemiany polityczno-gospodarcze zapoczątkowane w 1989 r. Doprowadziły one do transformacji ustrojowej i wprowadzenia demokracji w miejsce reżimu komunistycznego. Wiodąca dotychczas prym własność państwowa, zwana inaczej „społeczną", czy „socjalistyczną" musiała ustąpić własności prywatnej. Ta zmiana miała szczególny wpływ na dalsze losy zabytków, które przez okres Polski Ludowej zostały w większości znacjonalizowane i poddane państwowej ochronie. Zdaniem J. Pruszyńskiego „w większości przypadków państwo, jednostki jego administracji, przedsiębiorstwa oraz instytucje powołane do opieki nad zabytkami nie okazały się starannymi zarządcami, ani dobrymi gospodarzami, a już zwłaszcza dbałymi kustoszami zasobów znaczących dla kultury, czego niepodważalnym dowodem jest ogrom strat w zasobach skonfiskowanych przed półwieczem"[165]. Państwo Polskie stanęło zatem przed podobnym wyzwaniem, jak w 1918 i 1945 r., jakim jest gruntowna

[160] Art. 45 u.o.d.k.m.
[161] Art. 48 u.o.d.k.m.
[162] J. Pruszyński, *Ochrona…* op. cit., s. 271.
[163] Art. 70 ust. 2 u.o.d.k.m.
[164] Z. Pawłowski, *W sprawie nowelizacji „Ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach*", „Ochrona Zabytków" 1976, nr 29/4 (115), s. 297.
[165] J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna,* Kraków 2001, t. 2, s. 366.

przebudowa systemu prawnego i konieczność podjęcia działań konserwatorskich ratujących znajdujące się często w złym stanie zabytki.

Ustawą z dnia 19 lipca 1990 r. o zmianie ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach znowelizowano art. 1 u.o.d.k.m, wskazując, że od tej pory „dobra kultury są bogactwem narodowym i powinny być chronione przez wszystkich obywateli", co wcześniej było jedynie domeną państwa[166]. Rolą organów państwowych i samorządowych od 1990 r. jest zapewnianie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony kultury. Zmiany dotyczyły także organizacji administracji państwowej. Powołano Państwową Służbę Ochrony Zabytków – organ administracji centralnej z Generalnym Konserwatorem Zabytków na czele[167]. Terenowymi organami Państwowej Służby Ochrony Zabytków było 49 wojewódzkich konserwatorów zabytków. Taki model nie utrzymał się długo. W 1996 r. ochronę zabytków w terenie powierzono wojewodzie, który miał realizować zadania przy pomocy wojewódzkiego konserwatora zabytków[168]. Od 1 stycznia 1999 r. urząd Generalnego Konserwatora Zabytków przejął obowiązki Służby Ochrony Zabytków i został tym samym centralnym organem administracji państwowej[169]. Zaledwie 3 lata później rolę organu centralnego przejął Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, a Generalny Konserwator zabytków stał się sekretarzem, bądź podsekretarzem w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: MKiDN)[170].

Wysiłki na rzecz reformy systemu ochrony zabytków prowadzone w latach 90. XX wieku nie doprowadziły do wypracowania spójnego modelu ochrony zabytków uregulowanego kompleksowo w formie ustawy. Niewystarczająca okazała się nowelizacja ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i późniejsze zmiany w strukturze organów administracji. Reformy miały charakter powierzchowny, doraźny,

[166] Ustawa z dnia 19 lipca 1990 r. o zmianie ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz. U. 1990, nr 56, poz. 322).
[167] Art. 1 ust. 6 ustawy z dnia 19 lipca 1990 r. o zmianie ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz. U. 1990, nr 56, poz. 322).
[168] Art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. 1996, nr 106, poz. 496).
[169] Na mocy Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów nr 1206 z dnia 31 grudnia 1998 r. w sprawie sposobu tworzenia Urzędu Generalnego Konserwatora Zabytków (Dz.U. 1998, nr 166, poz. 1206), wydanego w związku z ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. 1998, nr 106, poz. 668).
[170] 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. 2002, nr 25, poz. 253).

podczas gdy niezbędna była gruntowna zmiana podejścia do ochrony zabytków, określenia ich roli w demokratycznej Polsce i uregulowania zasad odpowiedzialności za nie zarówno po stronie państwa, jak i obywateli. Trafnie określił to J. Pruszyński pisząc, że „wszystkie próby legislacyjne po 1989 r. cechuje konserwatyzm konserwatorski widoczny w skłonności do zachowywania kompetencji, choćby nie były one wykorzystywane albo realizowane jedynie w niewielkim stopniu. Znamienne, że niektóre propozycje nowelizacji prawa zmierzają wręcz w kierunku rozszerzenia uprawnień tych służb, nie zaś ich konkretyzacji. Zauważalne jest konstruowanie przepisów w sposób na tyle ogólnikowy (…) by nie stanowiły przeszkody w dowolnym manewrowaniu zabytkami zgodnie z osobistymi zainteresowaniami, przekonaniami i preferencjami służb konserwatorskich”[171].

Brak ukierunkowanych i gruntownych reform, częste zmiany w organizacji służb konserwatorskich, niedofinansowanie i niska świadomość społeczna sprawiały, że stan zabytków w Polsce ulegał systematycznemu pogorszeniu, a cały system stawał się coraz bardziej anachroniczny. Odpowiedzią na ten stan rzeczy miała być ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

3. Organizacja ochrony zabytków w świetle obowiązującego prawa

1) Podstawy normatywne

Punktem wyjścia do rozważań związanych z podstawami normatywnymi systemu ochrony zabytków w Polsce są przepisy Konstytucji RP. W sposób bezpośredni porusza ona kwestie związane z ochroną dziedzictwa kulturowego, co podkreśla wysoką rangę tej problematyki z punktu widzenia interesu całego państwa. Już w preambule znajdują się odwołania do dobra wspólnego oraz wdzięczności przodkom za ich pracę, walkę o niepodległość i „za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu”, a także zobowiązanie do tego, „by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku”. Wyrażona w preambule troska o dziedzictwo kultury znajduje rozwinięcie w art. 5 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska

[171] J. Pruszyński, *Dziedzictwo…* op. cit., s. 522.

strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju". Zgodnie z art. 6 Konstytucji RP rolą państwa jest stwarzanie warunków „upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju" oraz udzielanie pomocy „Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym".

Art. 5 i 6 Konstytucji RP mają charakter norm programowych, wyznaczających określony kierunek działań, cel i obowiązek dążenia do jego realizacji[172]. W powyższych przepisach posłużono się zróżnicowaną terminologią - „dziedzictwo narodowe", „dobra kultury" oraz „narodowe dziedzictwo kulturalne". W celu zrozumienia korelacji zachodzącej pomiędzy tymi pojęciami należy spróbować określić ich zakres desygnatów. W doktrynie prawa dziedzictwo kulturalne definiowane jest jako „zasób rzeczy nieruchomych i ruchomych wraz ze związanymi z nimi wartościami duchowymi, zjawiskami historycznymi i obyczajowymi uznawany za godny ochrony prawnej dla dobra społeczeństwa i jego rozwoju oraz przekazania następnym pokoleniom, z uwagi na zrozumiałe i akceptowane wartości historyczne, patriotyczne, religijne, naukowe i artystyczne, mające znaczenie dla tożsamości i ciągłości rozwoju politycznego, społecznego i kulturalnego, dowodzenia prawd i upamiętnienia wydarzeń historycznych, kultywowania poczucia piękna i wspólnoty cywilizacyjnej"[173].

Zgodnie z art. 2 u.o.d.k.m., obowiązującym jeszcze w chwili uchwalenia Konstytucji RP, dobrem kultury był „każdy przedmiot ruchomy lub nieruchomy, dawny lub współczesny, mający znaczenie dla dziedzictwa i rozwoju kulturalnego ze względu na jego wartość historyczną, naukową lub artystyczną". Z kolei „dziedzictwo narodowe" można zdefiniować jako „czynniki natury materialnej i duchowej, zaistniałe w historii państwa i społeczeństwa polskiego, świadczące o jego tożsamości, równej pozycji wśród innych narodów, a także stanowiące zaczyn dalszego rozwoju"[174].

---

[172] W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2000, s. 17–18.

[173] J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury…* op. cit., s. 50.

[174] P. Sarnecki, *Uwagi do art. 5 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 234.

Polska jest stroną wielu umów międzynarodowych dotyczących dziedzictwa kulturowego. Można wymienić wśród nich m.in. Konwencję o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego podpisaną w Hadze 14 maja 1954 r.[175] ratyfikowaną przez Polskę wraz z I Protokołem w 1956 r.; Konwencję dotyczącą środków zmierzających do zakazu i zapobiegania nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury[176], sporządzoną w Paryżu 17 listopada 1970 r.; Konwencję w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego[177] przyjętą w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r., ratyfikowaną przez Polskę w 1976 r.; Europejską konwencję o ochronie dziedzictwa archeologicznego (poprawiona)[178] sporządzoną w La Valletta dnia 16 stycznia 1992 r., ratyfikowaną przez Polskę w 1996 r.; Europejską konwencję krajobrazową[179] sporządzoną we Florencji dnia 20 października 2000 r., ratyfikowaną przez Polskę w 2006 r., Konwencję UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego[180] sporządzoną w Paryżu dnia 17 października 2003 r., ratyfikowaną przez Polskę w 2011 r.; Konwencję UNESCO w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego[181] sporządzoną w Paryżu w dniu 20 października 2005 r., ratyfikowaną przez Polskę w 2007 roku.

Istotny wpływ na ochronę zabytków w Polsce wywierają zalecenia wydawane przez UNESCO, które choć mają charakter *soft law*, to pomagają w wypracowywaniu właściwych praktyk narodowych oraz wspierają proces tworzenia prawa poszczególnych państw członkowskich[182].

---

[175] Dz.U. 1957, nr 46, poz. 212.
[176] Dz.U. 1974, poz. 106.
[177] Dz.U. 1976, nr 32, poz. 190.
[178] Dz.U. 1996, nr 120, poz. 564.
[179] Dz.U. 2000, nr 14, poz. 98.
[180] Dz.U. 2011, nr 172, poz. 1018.
[181] Dz. U. 2007, nr 215, poz. 1585, 1585.
[182] Dla przykładu można wskazać: Zalecenie UNESCO w spawie międzynarodowych zasad stosowanych przy wykopaliskach archeologicznych z 1956 r., Zalecenie UNESCO w sprawie ochrony piękna i charakteru krajobrazów i miejsc z 1962 r.; Zalecenie UNESCO w sprawie ochrony dóbr kultury zagrożonych przez prace publiczne lub prywatne z 1968 r.; Zalecenie UNESCO w sprawie ochrony dziedzictwa kulturalnego i naturalnego na płaszczyźnie krajowej z 1972 r.; Zalecenie UNESCO w sprawie ochrony i współczesnej roli obszarów zabytkowych z 1976 r.; Międzynarodową Kartę ICOMOS na temat konserwacji i restauracji zabytków i miejsc zabytkowych (Kartę Wenecką) z 1964 r.; Kartę na temat ogrodów historycznych ICOMOS (Kartę Florencką) z 1982 r.; Deklaracja dotycząca celowego niszczenia dziedzictwa kulturowego z 2003 r.; Zalecenie UNESCO w sprawie historycznego krajobrazu miejskiego z 2011 r.

Jeżeli chodzi o prawodawstwo Rady Europy, której Polska jest członkiem od 1991 r., to należy wspomnieć o Europejskiej Konwencji Kulturalnej[183] sporządzonej w Paryżu dnia 19 grudnia 1954 r., Europejskiej Konwencji Krajobrazowej[184] sporządzonej we Florencji 20 października 2000 r., Europejskiej konwencji o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy[185] przyjętej w dniu 3 października 1985 r. w Grenadzie, Europejskiej Konwencji o ochronie dziedzictwa archeologicznego[186] (poprawiona), sporządzonej w La Valetta dnia 16 stycznia 1992 r. oraz Konwencji ramowej Rady Europy o wartości dziedzictwa kulturowego dla społeczeństwa[187] sporządzonej w Faro dnia 27 października 2005 roku.

Wpływ na kształt systemu prawnego w Polsce ma również członkostwo w Unii Europejskiej. Kwestia ochrony zabytków została uregulowana m.in. w art. 151 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zgodnie z którym: Wspólnota przyczynia się do rozkwitu kultur Państw Członkowskich, w poszanowaniu ich różnorodności narodowej i regionalnej, równocześnie podkreślając znaczenie wspólnego dziedzictwa kulturowego. Działanie Wspólnoty zmierza do zachęcania do współpracy między Państwami Członkowskimi oraz, jeśli to niezbędne, do wspierania i uzupełniania ich działań w następujących dziedzinach: pogłębiania wiedzy oraz upowszechniania kultury i historii narodów europejskich, zachowania i ochrony dziedzictwa kulturowego o znaczeniu europejskim, niehandlowej wymiany kulturalnej, twórczości artystycznej i literackiej, włącznie z sektorem audiowizualnym. Cele te mają być osiągnięte poprzez współpracę UE z państwami trzecimi oraz właściwymi organizacjami międzynarodowymi, zwłaszcza z Radą Europy. Działalność UE dotycząca ochrony zabytków ma zatem charakter pomocniczy wobec polityki wewnętrznej poszczególnych jej członków, którzy w tym zakresie posiadają autonomię[188].

Oprócz Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską wśród aktów prawnych UE dotyczących ochrony zabytków można wskazać np. Rozporządzenie Rady (WE) nr 116/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie wywozu dóbr kultury[189] oraz Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/60/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie zwrotu

[183] Dz.U. 1990, nr 8, poz. 44.
[184] Dz. U. 2006, nr 14, poz.98.
[185] Dz.U. 2012, poz. 210.
[186] Dz.U. 1996, poz. 564.
[187] Dz.U. 2023, poz. 396.
[188] Wersja skonsolidowana Dz.U. C 321E z 29.12.2006.
[189] Dz.U.UE.L.2009.39.1.

dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego, zmieniającą rozporządzenie (UE) nr 1024/2012[190].

W związku z tym, że działalność UE w zakresie ochrony zabytków ma charakter pomocniczy, większość aktów prawnych wydawanych przez UE to zalecenia[191]. Szerzej na ten temat będzie mowa w rozdziale II podrozdział 3.

Podstawowym aktem prawnym regulującym poruszaną problematykę na poziomie krajowym jest ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (dalej: u.o.z.)[192]. Obok niej ważną rolę pełnią również m.in: ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach,[193] ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane[194], ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach,[195] ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami,[196] ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[197], ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,[198] ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rzeczach znalezionych[199].

Rozwinięcie norm zawartych w u.o.z. stanowi szereg aktów o charakterze wykonawczych w postaci rozporządzeń Ministra Kultury i Rady Ministrów[200].

---

[190] Dz.U.UE.L.2014.159.1.

[191] Np. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie realizacji Nowego europejskiego programu na rzecz kultury i strategii UE w dziedzinie międzynarodowych stosunków kulturalnych (2022/2047(INI)); Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 września 2015 r. w sprawie dążenia ku zintegrowanemu podejściu do dziedzictwa kulturowego w Europie (2014/2149(INI)).

[192] Tekst jedn. Dz. U. 2022, poz. 840.

[193] Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 164.

[194] Tekst jedn. Dz.U. 2024 poz. 725.

[195] Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 385.

[196] Tekst jedn. Dz. U. 2023, poz. 344.

[197] Tekst jedn. Dz. U. 2024, poz. 54.

[198] Tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 977.

[199] Tekst jedn. Dz. U. 2023, poz. 501.

[200] Dla przykładu: rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie wzoru znaku informacyjnego umieszczonego na zabytkach nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków (Dz. U. 2004, nr 30, poz. 259); rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 1 kwietnia 2004 r. w sprawie nagród za odkrycie lub znalezienie zabytków archeologicznych (Dz. U. 2004, nr 71, poz. 650); rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 9 kwietnia 2004 r. w sprawie organizacji wojewódzkich urzędów ochrony zabytków (Dz. U.2004, nr 75, poz. 706); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie Polskiego Komitetu Doradczego (Dz.U. 2004, nr 102, poz. 1066); rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 12 maja 2004 r. w sprawie odznaki „Za opiekę nad zabytkami" (Dz.U. 2004, nr 124, poz. 1304); 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. 2021, poz. 56); rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 18 kwietnia 2011 r. w sprawie wywozu zabytków za granicę (Dz.U. 2011, nr 89, poz. 510); 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

2) Organy administracji publicznej w zakresie ochrony zabytków

W skład organów administracji publicznej odpowiadających za ochronę zabytków wchodzą: minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego – w jego imieniu zadania i kompetencje wykonuje Generalny Konserwator Zabytków oraz wojewoda – w jego imieniu zadania i kompetencje wykonuje wojewódzki konserwator zabytków (dalej: WKZ)[201]. Organy te funkcjonują przy wsparciu Rady Ochrony Zabytków, Głównej Komisji Konserwatorskiej i Rady ds. Dziedzictwa Archeologicznego. Z kolei organem pierwszej instancji w spawach o wydawanie pozwoleń na wywóz zabytków będących materiałami bibliotecznymi za granicę jest Dyrektor Biblioteki Narodowej[202].

Instytucja Generalnego Konserwatora Zabytków (dalej: GKZ), znana w polskim systemie prawnym od 1930 r., przechodziła przez lata wiele przeobrażeń. Zmieniały się kompetencje GKZ, jego pozycja w strukturze organów administracji. Obecnie GKZ jest sekretarzem lub podsekretarzem stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 90 u.o.z.). Po nowelizacji u.o.z. z 2017 r. nastąpiło wzmocnienie pozycji GKZ przez dodanie instrumentów koordynacji i środków nadzoru merytorycznego. Do zadań GKZ należy m.in. opracowywanie krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz realizacja zadań z niego wnikających; prowadzenie krajowej ewidencji zabytków i krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem; wydawanie decyzji i postanowień w przypadkach określonych w u.o.z. oraz przepisach odrębnych. GKZ zajmuje się także organizowaniem i przeprowadzaniem kontroli w zakresie przestrzegania oraz stosowania przepisów u.o.z., sprawuje kontrolę i nadzór nad działalnością WKZ-ów oraz koordynuje ich działania Ponadto GKZ podejmuje inicjatywy zakresie promowania badań naukowych dotyczących konserwacji zabytków oraz organizowania szkoleń dla służb konserwatorskich i konkursów.

zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (Dz.U. 2018, poz. 1609); 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. 2004, nr 212, poz. 2153); rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 10 stycznia 2014 r. w sprawie dotacji na badania archeologiczne (Dz.U. 2014, poz. 110).

[201] Art. 89 u.o.z.

[202] Art. 51 ust. 1 i 3 u.o.z. oraz art. 93 u.o.z.

Organem terenowym odpowiedzialnym za ochronę zabytków jest wojewoda, którego zadania w tym zakresie wykonuje WKZ. Jest to organ administracji zespolonej podporządkowany co do zasady wojewodzie, a nie bezpośrednio Ministrowi Kultury[203]. Kompetencja do powoływania i odwoływania WKZ należy do wojewody, który podejmuje decyzje na wniosek GKZ wskazujący kandydata na to stanowisko[204].

Zgodnie z u.o.z. do kompetencji WKZ należy m.in.: realizacja zadań wynikających z krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; sporządzanie, w ramach przyznanych 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 u.o.z. 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, czy upowszechnianie wiedzy o zabytkach współpraca w sprawach ochrony zabytków z innymi organami administracji publicznej i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego[205].

WKZ realizuje wskazane wyżej zadania przy pomocy wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków (dalej: w.u.o.z.), którym kieruje. Strukturę organizacyjną w.u.o.z. określa regulamin nadany przez właściwego WKZ. W zależności od potrzeb wojewoda na wniosek WKZ może tworzyć i likwidować delegatury w.u.o.z. Ponadto wojewoda na wniosek WKZ może przekazać w drodze porozumienia część zadań WKZ gminom i powiatom oraz związkom gmin i powiatów, związkom powiatowo-gminnym albo związkom metropolitalnym położonym na terenie województwa. Do wyłącznych kompetencji WKZ, które nie mogą zostać przekazane, należy jedynie prowadzenie

[203] Kwestia podporządkowania WKZ wojewodzie, a nie bezpośrednio Ministrowi Kultury budzi wiele dyskusji i kontrowersji, szerzej na ten temat: K. Zalasińska, *Prawna…* op. cit., s. 203 – 206, A. Ginter, A. Michalak, *Ustawa …* op. cit., Legalis, art. 91.
[204] Art. 91 u.o.z.
[205] Art. 91 ust. 4 u.o.z.

rejestru zabytków i wojewódzkiej ewidencji zabytków, a także wydawanie w tym zakresie decyzji administracyjnych[206].

W ramach struktury organów odpowiedzialnych za ochronę zabytków funkcjonują także kolegialne organy doradcze. Przy Ministrze Kultury jako organ opiniodawczo-doradczy działa Rada Ochrony Zabytków. W jej skład wchodzi od 10 do 20 członków posiadających wybitne osiągnięcia i zasługi w ochronie zabytków lub w opiece nad zabytkami. Pełnią oni swoją funkcję przez 5 lat i są powoływani przez ministra. Do zadań Rady należy wydawanie opinii w zakresie założeń do projektu krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz projektu tego programu, projektów ochrony pomników historii i projektów aktów prawnych dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami[207].

Organem doradczym GKZ jest Główna Komisja Konserwatorska licząca od 10 do 15 członków powoływanych przez GKZ na okres 5 lat. Specjaliści wchodzący w skład Komisji zajmują się opiniowaniem w sprawach m.in: stosowania metod, technologii i materiałów niezbędnych dla ratowania zabytków; prawidłowości i zasadności planowanych oraz przeprowadzonych prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach oraz badań archeologicznych; sposobu i zasad postępowania w przypadku wystąpienia zagrożeń dla poszczególnych zabytków[208].

Kolegialnym organem doradczym Rady Ministrów w zakresie koordynacji działań dotyczących ochrony zabytków w razie konfliktu zbrojnego jest Polski Komitet Doradczy[209]. Został on powołany rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie Polskiego Komitetu Doradczego[210] w ramach realizacji obowiązków wynikających z Konwencji Haskiej[211]. Do zadań Komitetu należy m.in. przedstawianie Radzie Ministrów opinii i wniosków dotyczących działań legislacyjnych, technicznych lub wojskowych, jakie należy podjąć w czasie pokoju i w razie konfliktu zbrojnego, a także w przypadku udziału Sił Zbrojnych RP 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

[206] Art. 96 ust. 4 u.o.z.
[207] Art. 97 u.o.z.
[208] Art. 98 u.o.z.
[209] Art. 88 ust. 4 u.o.z.
[210] Dz. U. 2004, nr 102, poz. 1066.
[211] Dz. U. 1957, nr 46, poz. 212.

Polska jest stroną. Ponadto Komitet ma za zadanie zapewnić (w porozumieniu z organami administracji rządowej) łączność i współpracę z komitetami o podobnym charakterze innych państw oraz właściwymi organizacjami międzynarodowymi. Komitet jest uprawniony także do występowania do Rady Ministrów z wnioskami mającymi na celu zapewnienie - na wypadek konfliktu zbrojnego - znajomości, poszanowania i ochrony przez Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej zabytków znajdujących się zarówno na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak i innych krajów.

Na szczeblu terenowym, przy WKZ funkcjonuje Wojewódzka Rada Ochrony Zabytków. W jej skład wchodzi od 5 do 10 członków powoływanych przez WKZ na okres 5 lat[212]. Rada złożona ze specjalistów w określonych dziedzinach ochrony zabytków działa jako organ opiniodawczy, jednak Ustawodawca nie uregulował jej kompetencji. W związku z tym to poszczególni WKZ mają dużą swobodę w zakresie zaangażowania Rady i określenia jej roli w praktyce[213].

Oprócz wskazanych powyżej państwowych podmiotów, kompetencje w zakresie ochrony zabytków mogą nabyć również obywatele działając jako osoby fizyczne, bądź poprzez organizacje pozarządowe. Służy ku temu instytucja społecznego opiekuna zabytków. Jego kompetencje dość ogólnikowo zostały określone w art. 102 u.o.z., zgodnie z którym opiekunowie podejmują działania związane z zachowaniem wartości zabytków i utrzymaniem ich w jak najlepszym stanie oraz upowszechniają wiedzę o zabytkach. W tym celu społeczni opiekunowie zabytków współdziałają z WKZ oraz starostą. Opiekunowie są uprawnieni do pouczania osób naruszających przepisy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[214].

Przechodząc do analizy funkcjonowania w praktyce organów administracji publicznej w zakresie prawnej ochrony zabytków zwrócić należy uwagę, że jednym z głównych problemów w tym zakresie jest brak wystarczających nakładów finansowych. Wobec rozszerzającego się zbioru dziedzictwa i rosnącej presji modernizacyjnej wśród społeczeństwa, służby konserwatorskie posiadają zbyt małe zaplecze kadrowe oraz niewystarczające środki finansowe do prawidłowego funkcjonowania. Należy zauważyć, że w służbach konserwatorskich zatrudnionych jest

[212] Art. 99 u.o.z.
[213] K. Zalasińska, *Prawna…* op. cit., s. 202.
[214] Art. 104 u.o.z.

około 600 pracowników merytorycznych (w tym około 200 osób zajmujących się zabytkami nieruchomymi), którzy pracują w 52 placówkach. W odniesieniu do ogólnej liczby zabytków w Polsce na jednego inspektora przypada około 3-4 układy urbanistyczne, około 230 obiektów i zespołów wpisanych do rejestru oraz około 2300 obiektów wpisanych do ewidencji. Dodatkowo na 1 pracownika przypada średniorocznie 200 spraw wpływających do urzędu, co sprawia, że bieżąca obsługa wniosków jest nie lada wyzwaniem, natomiast systematyczna kontrola zasobów zabytkowych, bieżąca współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego i właścicielami zabytków, skuteczna działalność edukacyjna oraz nadzorcza jest praktycznie niemożliwa[215].

Deficyty kadrowe i finansowe pogłębia brak właściwej organizacji służb konserwatorskich i niewydolność stosowanych przez nie narzędzi. Służbom ochrony zabytków trudność sprawia również gromadzenie informacji o zabytkach w różnego rodzaju rejestrach, bazach i wykazach. Jest ich kilkanaście - część prowadzona jest na poziomie centralnym, a inne na poziomie województwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto nie można zapominać o inwentarzach zabytków prowadzonych przez muzea i archiwa oraz inne instytucje gromadzące tego typu zbiory. Rejestr zabytków jest jednym z najważniejszych narzędzi do zapewnienia sprawnego funkcjonowania systemu ochrony zabytków. Wymaga one nieustannej aktualizacji (z uwagi na konieczność dopisywania nowych zabytków oraz wykreślania zabytków, które z różnych przyczyn uległy zniszczeniu, bądź utraciły wartości stanowiące podstawę ich wpisu do rejestru). W tym zakresie zauważalny jest przede wszystkim brak aktualizacji prowadzonych rejestrów, prowadzenie ich w sposób wybiórczy, niespójność rejestrów prowadzonych równolegle – np. w ramach różnych województw, brak kompatybilności pomiędzy rejestrami.

Brak efektywności systemu ochrony zabytków w Polsce wynika również z braku wystarczającej współpracy pomiędzy różnymi instytucjami odpowiedzialnymi za te kwestię oraz na linii organ administracji – właściciel, bądź użytkownik zabytkowego obiektu. Najwyższa Izba Kontroli badając współpracę wojewódzkich konserwatorów zabytków i jednostek samorządu terytorialnego zauważyła szereg nieprawidłowości[216].

[215] S. Fuglewicz, *System służb ochrony zabytków w Polsce a społeczna partycypacja w ochronie zabytków*, [w:] *Założenia systemu służb konserwatorskich w Polsce*, red. B. Szmygin, Warszawa 2016, s. 55.
[216] Najwyższa Izba Kontroli, *Współdziałanie wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2016.

Dotyczyły one przede wszystkim niewłaściwego nadzoru ze strony WKZ, niewykonywania porozumień zawieranych pomiędzy WKZ a gminami, braku aktywności po stronie WKZ w zakresie usuwania nieprawidłowości w gminnych ewidencjach zabytków, braku powiadamiania właścicieli obiektów włączanych do ewidencji zabytków ani przez jednostki samorządu terytorialnego ani przez WKZ (w przypadku ewidencji wojewódzkiej)[217].

Ważna jest również kwestia współdziałania pomiędzy organami administracji architektoniczno-budowlanej, a wojewódzkim konserwatorem zabytków, który ma obowiązek zająć stanowisko w sprawie wniosku o pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektów budowlanych wpisanych do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków[218]. W przypadku obiektów budowlanych ujętych w gminnej ewidencji zabytków powyższa procedura ma zastosowanie jedynie w przypadku pozwolenia na budowę, bądź rozbiórkę[219]. Prowadzi to niekiedy do sytuacji, że prace remontowe prowadzone przy obiekcie zabytkowym doprowadzają do całkowitej utraty cech zabytkowości[220].

Mniej widocznym, ale równie istotnym problemem jest niewystarczająca partycypacja społeczeństwa w systemie ochrony zabytków w Polsce. Jest to zagadnienie wielopłaszczyznowe i obejmuje przede wszystkim: współpracę pomiędzy właścicielami i użytkownikami obiektów zabytkowych a służbami odpowiedzialnymi za ochronę zabytków; świadomość społeczną w zakresie wartości zabytków i konieczności ich

[217] Ibidem, s. 16-19.

[218] Art. 39 ust. 1 prawa budowlanego.

[219] Art. 39 ust. 3 prawa budowlanego.

[220] Dobrym przykładem ukazującym jakie problemy w praktyce rodzi niewłaściwa współpraca pomiędzy organami oraz brak kompatybilności rejestrów są prace termomodernizacyjne przy budynku Urzędu Gminy w Baniach Mazurskich rozpoczęte w 2021 r. Zgodę na przeprowadzenie prac przy przedwojennym budynku pochodzącym z lat 20. XX wieku wydał właściwy organ nadzoru budowlanego. W ramach prac zaczęto skuwanie zdobień elewacji, aby ocieplić ją styropianem. Po interwencji internautów właściwy WKZ wydał decyzję o wstrzymaniu prac termomodernizacyjnych i rozpoczął procedurę wpisu do rejestru zabytków. Odpowiedzialnością za ten stan rzeczy przerzucały się wzajemnie organy – WKZ stwierdził, że błąd popełnił organ nadzoru budowlanego, bo nie skonsultował decyzji o wydaniu pozwolenia na wykonanie robót budowlanych. Organ budowlany wskazywał, że obiekt nie został wpisany do rejestru zabytków, a zatem nie miał obowiązku występowania z wnioskiem o uzgodnienie w trybie art. 39 ust. 1 prawa budowlanego. W odpowiedzi WKZ wskazał, że budynek miał być wpisany do gminnej ewidencji zabytków na podstawie wykazu adresowego, w związku z tym nie wpisywał go do rejestru zabytków. Gmina wskazała, że nie prowadzi gminnej ewidencji i nie miała świadomości, że budynek ten powinien być w niej umieszczony. Jedynie dzięki zdecydowanej reakcji internautów doszło do wstrzymania dalszych prac. Szerzej na ten temat: https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/spor-o-termomodernizacje-urzedu-gminy-w-baniach-mazur skich [dostęp: 15.11.2023], https://www.whitemad.pl/budynek-urzedu-gminy-w-baniach-mazurskich-znika-pod-warstwa-styropianu/ [dostęp: 15.11.2023].

ochrony; narzędzia umożliwiające jednostkom aktywny udział w realizacji zadań z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

3) Przedmiot ochrony

Zasadnicze kwestie związane z organizacją systemu ochrony zabytków w Polsce reguluje u.o.z. W jej świetle 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”[221]. Na gruncie u.o.z. zabytki podzielono na nieruchome i ruchome.

Zabytkiem nieruchomym jest nieruchomość, jej część lub zespół nieruchomości[222]. Do zabytków nieruchomych podlegających ochronie i opiece bez względu na stan zachowania Ustawodawca zaliczył w szczególności: 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 oraz miejsca upamiętniające wydarzenia historyczne bądź działalność wybitnych osób lub instytucji[223].

Zabytek ruchomy został zdefiniowany jako rzecz ruchoma, jej część lub zespół rzeczy ruchomych[224]. Wśród zabytków ruchomych Ustawodawca również wyróżnił takie, które podlegają ochronie bez względu na stan zachowania. Wśród nich można wskazać w szczególności: dzieła sztuk plastycznych, rzemiosła artystycznego i sztuki użytkowej, kolekcje stanowiące zbiory przedmiotów zgromadzonych i uporządkowanych według koncepcji osób, które tworzyły te kolekcje, numizmaty oraz pamiątki historyczne (militaria, sztandary pieczęcie, odznaki, medale i ordery), wytwory techniki (urządzenia, środki transportu oraz maszyny i narzędzia świadczące o kulturze materialnej, charakterystyczne dla dawnych i nowych form gospodarki, dokumentujące poziom nauki

[221] Art. 3 u.o.z.
[222] Art. 3 pkt 1) u.o.z.
[223] Art. 6 u.o.z.
[224] Art. 3 pkt 2) u.o.z.

i rozwoju cywilizacyjnego), materiały biblioteczne, instrumenty muzyczne, wytwory sztuki ludowej i rękodzieła oraz inne obiekty etnograficzne[225].

Odrębną kategorię zabytku stanowi zabytek archeologiczny. Ustawodawca zdefiniował go jako zabytek nieruchomy, będący powierzchniową, 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[226]. Do zabytków archeologicznych należą w szczególności pozostałości terenowe pradziejowego i historycznego osadnictwa, cmentarzyska, kurhany, relikty działalności gospodarczej, religijnej i artystycznej[227].

Definicja legalna zabytku wyrażona w u.o.z. ma charakter nieostry, uznaniowy i ocenny. Z jednej strony taki zabieg może wydawać się pożądany, bowiem wyklucza nadmierną kazuistykę, pozostawiając doprecyzowanie tego pojęcia w praktyce stosowania prawa. Z drugiej strony jednak rodzi ryzyko uznaniowego, niemalże dowolnego decydowania przez organy administracji publicznej co stanowi zabytek, a co nim nie jest. Jest to szczególnie istotny problem w kontekście sankcji karnych przewidzianych przepisach u.o.z., skuteczności ochrony i możliwości podejmowania efektywnych działań przez organy administracji publicznej.

Zdaniem autora, kwestia właściwego określenia przedmiotu ochrony, zdefiniowania pojęcia „zabytek" jest problemem o fundamentalnym znaczeniu. Powinny zostać wskazane priorytety i kryteria wyznaczające kolejność i zakres ochrony poszczególnych obiektów – kwestia wartościowania zabytków. Właściwe ukierunkowanie działań państwa oparte o jasne priorytety i założenia aksjologiczne jest niezbędne do zapewnienia skuteczności całego systemu. W starciu z rozwojem cywilizacyjnym, a wraz z nim przekształceniami budowlanymi, intensywnym rolnictwem i postępującym zagospodarowaniem przestrzeni dla nowych potrzeb jedynie obiekty, które zostaną zakwalifikowane jako wymagające ochrony będą miały szanse na przetrwanie[228]. W przeciwnym razie to przypadek będzie decydował o tym, które obiekty przetrwają. Biorąc pod uwagę ograniczone możliwości finansowe oraz zasadę zrównoważonego rozwoju, niezwykle istotne jest określenie pewnej stopniowalności

[225] Art. 6 ust 1 pkt 2). u.o.z.
[226] Art. 3 pkt 3) u.o.z.
[227] Art. 6 ust 1 pkt 3). u.o.z.
[228] J. Purchla (red.), *Raport…* op. cit., s. 11.

w ochronie zabytków. Chodzi tutaj o wskazanie kryteriów wg których będzie można wyróżnić obiekty, które powinny być chronione w pierwszej kolejności i w możliwie szerokim zakresie z uwagi na wyjątkową wartość historyczną, artystyczną bądź naukową. Trzeba bowiem brać pod uwagę fakt, że wiele przedmiotów posiada co prawda cechy zabytku, natomiast z różnych względów (np. duża ilość identycznych egzemplarzy, powszechność występowania) mogą być one objęte mniejszym zakresem ochrony, a nawet z niej wyłączone. Zakres ochrony powinien wskazywać m.in. na to, czy dany obiekt może być własnością tylko i wyłącznie Skarbu Państwa (obecnie np. zabytek archeologiczny), czy może być przedmiotem obrotu gospodarczego pomiędzy jego uczestnikami.

W przypadku Polski wyzwaniem w zakresie określenia przedmiotu i zakresu ochrony, wyznaczenia roli zabytków w dalszym rozwoju państwa i społeczeństwa oraz ukształtowania zasad odpowiedzialności za utrzymanie ich we właściwym stanie była transformacja ustrojowa po 1989 r. W jej wyniku zmieniła się dominująca i preferowana forma własności zabytków z państwowej na prywatną. Odpowiedzialność za zabytki (w tym obowiązek ich finansowania) została przypisana właścicielowi i użytkownikowi, podczas gdy w poprzednim systemie było to przede wszystkim rolą państwa. Jednocześnie w wyniku zmian ustrojowych po 1989 r. konserwator zabytków utracił swoją pozycję (m.in. jest zależny od wojewody) oraz zmieniła się jego rola (obecnie jest pasywny i działa głównie na wniosek inwestorów).

W systemie prawnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej maksymalnie rozszerzano kompetencje państwa, zatem funkcjonowanie szerokiej i niedookreślonej definicji zabytku było zabiegiem pożądanym. W ten sposób państwo dysponowało skutecznym narzędziem do ingerowania w sferę własności pod pozorem ochrony zabytków. Pomimo transformacji ustrojowej w 1989 r. i rozbudowania nowych regulacji prawnych, obowiązująca definicja zabytku wciąż jest mocno niedookreślona i nieprecyzyjna. O ile obszerna definicja zabytku sformułowana w akcie prawnym o randze ustawy nie stanowi błędu legislacyjnego, o tyle jej stosowanie, bez wprowadzenia zunifikowanych kryteriów „zabytkowości", czy wiążących organy stosujące prawo interpretacji budzi wiele wątpliwości i może prowadzić do nadużyć. Pojęcia niedookreślone zapewniają bowiem elastyczność stosowania prawa, zapobiegają nadmiernej kazuistyce, ale pod warunkiem, że istnieje zgodność co do ich wykładni operatywnej.

Zarówno w doktrynie, jak i wśród praktyków brak jest zgodności co do interpretacji niektórych z obowiązujących przepisów prawnych, a „problem pojawia się już na gruncie podstawowych definicji związanych z ochroną zabytków, i pogłębia w obrębie przepisów szczegółowych. Wiele terminów i problemów pozostaje wciąż w obrębie dyskusji środowiskowych i naukowych, stąd nawet odwołania do literatury fachowej nie zawsze dają jednoznaczne i zadowalające odpowiedzi. Jednocześnie organy administracji publicznej działają w obrębie tzw. uznania administracyjnego, skutkującego tym, że szereg decyzji konserwatorskich ma charakter wybitnie uznaniowy (zarówno na płaszczyźnie wyboru przez organ następstw prawnych podejmowanych działań, jak i interpretacji pojęć o charakterze nieostrym)”[229]. Taki stan rzeczy prowadzi do tworzenia się zróżnicowanych praktyk i niejednolitego podejścia do przedmiotu ochrony oraz stosowania procedur w obrębie różnych województw[230]. Uznanie danego przedmiotu za zabytek w jednym województwie nie oznacza, że zostałby on zakwalifikowany jako zabytek w obszarze właściwości innego wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków.

Przytoczone wyżej uwagi dotyczące nieprecyzyjnej definicji „zabytku” należy przeanalizować także w kontekście sankcji karnych przewidzianych w u.o.z. oraz przez pryzmat zasady *nullum crimen sine lege certa*. Z zasady tej wynika obowiązek precyzyjnego określenia cech czynu zabronionego przez Ustawodawcę, tak aby można było bez wątpliwości odróżnić go od czynów niezabronionych. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 listopada 2003 r., orzekł, że reguła określoności wynikająca z art. 42 Konstytucji RP nakazuje Ustawodawcy „takie wskazanie czynu zabronionego (jego znamion), aby zarówno dla adresata normy prawnokarnej, jak i organów stosujących prawo i dokonujących «odkodowania» treści regulacji w drodze wykładni normy prawa karnego nie budziło wątpliwości to, czy określone zachowanie *in concreto* wypełnia te znamiona. Skoro bowiem ustawa wprowadza sankcję w przypadku zachowań zabronionych, nie może pozostawiać jednostki w nieświadomości czy nawet niepewności co do tego, czy pewne zachowanie stanowi czyn zabroniony pod groźbą takiej sankcji. (…) Jakiekolwiek wskazanie ogólnikowe, umożliwiające daleko idącą swobodę interpretacji co do zakresu znamion czynu zabronionego czy pewnego typu kategorii

[229] *Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomych w Polsce, Zabytki wpisane do rejestru zabytków (księgi rejestru A i C)*, Narodowy Instytut Dziedzictwa, Warszawa 2017, s. 375.
[230] Najwyższa Izba Kontroli, *Ochrona zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych*, Warszawa 2018, s. 40-41.

zachowań, nie może być traktowane jako spełniające wymóg określoności na gruncie art. 42 ust. 1 Konstytucji". Część przedstawicieli doktryny stoi na stanowisku, że obowiązująca definicja zabytku z uwagi na brak zobiektywizowanych kryteriów nie spełnia wymogów *lex certa*[231].

Powyższe prowadzi do wniosku, że stosowanie obecnie obowiązującej definicji „zabytku", przy braku jednolitych kryteriów pozwalających na ocenę walorów zabytkowych danego przedmiotu, sprawia problemy nie tylko obywatelom, ale również organom administracji publicznej[232].

Sytuację dodatkowo komplikuje fakt, że w ostatnich latach można zauważyć tendencję do zmiany punktu ciężkości z potrzeby ochrony „zabytku" na rzecz ochrony „dziedzictwa". Różnica sprowadza się do zakresu ochrony. O ile zabytek jest obiektem stosunkowo łatwym do wyodrębnienia, zamkniętym przestrzennie, o tyle dziedzictwo kulturowe obejmuje znacznie szerszy zakres, składa się z większej ilości elementów, a ich różnorodność i niedookreśloność powodują problemy z ich identyfikacją, ewidencją, opisem i ochroną[233].

4) Formy ochrony zabytków

W polskim systemie prawnym funkcjonują następujące formy ochrony zabytków: wpis do rejestru zabytków, wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa, uznanie za pomnik historii, utworzenie parku kulturowego oraz ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (dalej: m.p.z.p.) 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[234].

---

[231] P. Poniatowski, *Pojęcie zabytku w przepisach karnych ustawy z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – problemy interpretacyjne i (nie)zgodność z zasadą nullum crimen sine lege certa*, „Palestra" 2021, nr 4, s. 88.

[232] Najwyższa Izba Kontroli, *Ochrona zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych*, Warszawa 2018.

[233] J. Purchla (red.), *Raport…* op. cit., s 9-10.

[234] Art. 7 u.o.z.

Podstawową formą ochrony zabytków jest ich wpis do rejestru prowadzonego przez WKZ w zakresie swojej właściwości miejscowej. W ramach rejestru funkcjonują odrębne księgi dla zabytków: nieruchomych, ruchomych i archeologicznych. Co istotne, wpis do rejestru ma charakter deklaratoryjny, co oznacza, że sam fakt braku wpisu do rejestru nie sprawia, że dany przedmiot nie jest zabytkiem. W związku z tym można wyróżnić zabytki wpisane do rejestru oraz zabytki niewpisane do rejestru, a spełniające przesłanki definicji z art. 3 u.o.z. Do rejestru nie wpisuje się zabytków wpisanych na Listę Skarbów Dziedzictwa, bądź do inwentarza muzeum, a także wchodzących w skład narodowego zasobu bibliotecznego[235]. Postępowanie administracyjne w przedmiocie wpisu do rejestru zabytków nieruchomych może zostać zainicjowane na wniosek (np. właściciela lub użytkownika wieczystego) albo z urzędu. Wpis zabytku ruchomego do rejestru może zostać dokonany, co do zasady, jedynie na wniosek właściciela[236].

Wpis do rejestru zabytków determinuje konieczność współdziałania właściciela zabytku z WKZ oraz obowiązek sprawowania właściwej opieki, polegającej na stworzeniu warunków do m.in.: naukowego badania i dokumentowania zabytku; prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku; zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie; korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości; popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury[237]. Z drugiej strony właściciel lub posiadacz zabytku może skorzystać z niektórych zwolnień podatkowych lub ubiegać się o dotacje na prace remontowe, konserwatorskie, czy badania naukowe[238].

Do rejestru zabytków można wpisać nie tylko indywidualnie określone zabytki, ale także cały układ urbanistyczny, ruralistyczny lub zespół budowlany[239]. Chociaż relacja pomiędzy wpisem indywidualnym a obszarowym budzi pewne wątpliwości w orzecznictwie[240], to za dominujące należy uznać stanowisko NSA przyjęte w wyroku

[235] Art. 11 u.o.z.
[236] Art. 10 ust. 1 u.o.z. Wyjątkiem jest sytuacja uzasadnionej obawy zniszczenia zabytku lub nielegalnego wywiezienia za granicę – wówczas WKZ może wpisać zabytek ruchomy do rejestru z urzędu, bez uzyskania zgody właściciela.
[237] Art. 5 u.o.z.
[238] A. Ginter, A. Michalak, *Ustawa ...* op. cit., art. 7.
[239] Art. 9 ust. 3 u.o.z.
[240] Szerzej na ten temat: A. Główczewska, *Wpis indywidualny a wpis obszarowy do rejestru zabytków w świetle wybranych przykładów z orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Studia Iuridica Toruniensia" 2021, t. XXVII, s. 59-76.

z dnia 27 kwietnia 2021 r. Rozróżniając zakres ochrony wynikającej z wpisu obszarowego i wpisu indywidualnego NSA wyraził stanowisko, że chociaż wpis do rejestru przestrzennego założenia o charakterze wiejskim jest wpisem obszarowym, a nie indywidualnym, to nie oznacza to, że obiekty występujące na tym obszarze nie są objęte ochroną. Na skutek wpisu obszarowego ochroną prawną objęte są wszystkie obiekty, które się na nim znajdują. Różnica sprowadza się do zakresu ochrony tych obiektów, w stosunku do ochrony zabytków wpisanych indywidualnie do rejestru. Podstawą wpisu obszarowego są jego zabytkowe cechy jako pewnej całości, której utrzymanie w niezmienionej formie stanowi wyznacznik ochrony[241].

Istotnym problemem z jakim mierzą się służby ochrony zabytków jest niejednolicie prowadzona dokumentacja zabytków wpisanych do rejestrów oraz w wydawanych decyzjach. Poziom szczegółowości, zasób fotograficzny i jakość sporządzonej dokumentacji są zróżnicowane w zależności od okresu, w którym została ona sporządzona oraz polityki poszczególnych urzędów zlecających jej sporządzenie. Co więcej, 38% zabytków znajdujących się w rejestrze nie posiada nawet podstawowej dokumentacji[242]. W efekcie może prowadzić to do niewłaściwego rozpoznania zabytku i jego wartości, a idąc dalej – zastosowania nieadekwatnych środków nadzoru administracyjnego (zbyt rygorystycznych, czy też wręcz przeciwnie – niezapewniających dostatecznej ochrony).

Wady i uchybienia prawne są obecne również w samych decyzjach o wpisie do rejestru zabytków, zwłaszcza tych, które zostały wydane w latach 50., 60., 70., i 80. XX wieku. Dotyczą one głównie nieprecyzyjnego określenia przedmiotu oraz zakresu ochrony konserwatorskiej. Część decyzji jest obarczona takimi uchybieniami, które powodują ich nieważność (wydane bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, wydane w sprawach uprzednio rozstrzygniętych inną decyzją ostateczną, skierowane do osoby nie będącej stroną w sprawie, trwale niewykonalne)[243]. Najbardziej problematyczne są decyzje na mocy których do rejestru wpisano układy urbanistyczne, ruralistyczne, zespoły budowlane, parki krajobrazowe i inne obiekty wymagające precyzyjnego określenia granic ochrony z uwagi na ich obszarowy charakter[244]. Problem

[241] Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2021 r., sygn. akt II OSK 1688/18, LEX nr 3320552.
[242] *Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomych w Polsce…* op. cit., s. 378-379.
[243] Art. 156 § 1 k.p.a.
[244] J. Brudnicki, *Stwierdzenie nieważności decyzji o wpisie do rejestru zabytków*, „Ochrona zabytków" 2016, nr 2, s. 69-104.

ten jest niezwykle istotny zarówno z punktu widzenia ochrony zabytków, interesu Skarbu Państwa (ewentualna odpowiedzialność za szkodę wynikłą z decyzji uznanej za nieważną), jak i interesu obywateli – adresatów decyzji o wpisie do rejestru zabytków (w kontekście ich obowiązków jako właścicieli zabytków). Obecnie konserwatorzy zabytków nie dysponują narzędziami prawnymi, które pozwoliłyby na zmianę tego stanu rzeczy[245]. W związku ze skalą tego zjawiska (szacunki obejmują od kilku do kilkudziesięciu tysięcy aktów administracyjnych)[246] wymagane jest kompleksowe podejście i wypracowanie rozwiązań prawnych, które pozwolą „konwalidować" wadliwe decyzje, tak aby skutecznie chroniły one zabytki objęte wpisem do rejestru.

Kolejną z form ochrony zabytków przewidzianych w u.o.z. jest wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa, prowadzoną przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Jest to rozwiązanie stosunkowo nowe, wprowadzone do porządku prawnego nowelizacją u.o.z. z dnia 10 lipca 2016 r[247]. Instytucja ta stanowi krok w kierunku wprowadzenia kategoryzacji zabytków, ponieważ na Listę Skarbów Dziedzictwa wpisuje się jedynie zabytek ruchomy o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego. Kategorie zabytków ruchomych, które mogą zostać wpisane na Listę zostały wymienione w art. 14a ust. 2 u.o.z. Zastosowano w nich kryterium czasu (np. mapy drukowane, które mają więcej niż 200 lat) lub kryterium czasu i wartości (np. środki transportu, które mają więcej niż 75 lat i ich wartość jest wyższa niż 50 000 euro). Uzasadnieniem dla wprowadzenia zmiany miała być możliwość ochrony szczególnie wartościowych zabytków poprzez ich wpis do rejestru zabytków z urzędu (a nie jak w przypadku innych zabytków ruchomych jedynie na wniosek właściciela). Ponadto właściciel zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa ma obowiązek

[245] Podejmowane są próby usuwania uchybień, np. w trybie wyjaśniania treści decyzji na podstawie art. 113 § 2 k.p.a., w trybie decyzji o zmianie decyzji na podstawie art. 155 k.p.a., czy też w trybie stwierdzania nieważności decyzji w trybie art. 156 § 1 k.p.a. Są to jednak działania podejmowane *ad hoc*, nierzadko z naruszeniem prawa, co mimo dobrych intencji organów może powodować dalsze komplikacje – szerzej na ten temat: J. Brudnicki, *Stwierdzenie…* op. cit.

[246] Dokładne oszacowanie ich skali jest niezwykle utrudnione z uwagi na wielkość zasobu, zatem szacunki wskazywane w piśmiennictwie opierają się przede wszystkim na szacowaniu proporcji – ile spośród przebadanych decyzji dotkniętych jest wadami. Liczby te zmieniają się również z uwagi na to jakie wady brane są pod uwagę – czy jedynie takie, które powodują nieważność decyzji, czy też również te mniej istotne.

[247] Ustawa z 10 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach (Dz.U. 2016, poz. 1330).

spełnić dość rygorystyczne zasady dotyczące sposobu jego przechowywania[248]. Niespełnienie tych warunków może prowadzić do przejęcia zabytku wpisanego na Listę na własność Skarbu Państwa. Dodatkowe obowiązki łagodzi możliwość ubiegania się o dotację celową na zabezpieczenie zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa[249].

Wprowadzenie instytucji wpisu na Listę Skarbów Dziedzictwa wywołało wiele kontrowersji w doktrynie, m.in. z uwagi na brak definicji legalnej „skarbu dziedzictwa" oraz możliwość przejęcia zabytku na własność Skarbu Państwa[250]. W praktyce omawiana instytucja nie ma istotnego znaczenia, ponieważ do tej pory Lista Skarbów Dziedzictwa nie została finalnie utworzona, o czym szerzej jest mowa w rozdziale III.

W art. 7 u.o.z. jako formę ochrony zabytków wymieniono również uznanie za pomnik historii. Jest to rozwiązanie, które zostało wprowadzone pierwotnie do porządku prawnego ustawą 5 lutego 1962 roku o ochronie dóbr kultury, a następnie przyjęte w przepisach u.o.z. Na gruncie u.o.z. zaostrzone zostały wymogi i procedury związane z uznaniem za pomnik historii. Prezydent RP, działając na wniosek mocy, ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego zaopiniowany przez Radę Ochrony Zabytków, w drodze rozporządzenia może uznać za pomnik historii zabytek nieruchomy wpisany do rejestru lub park kulturowy o szczególnej wartości dla kultury, określając jego granice. Taka sama procedura obowiązuje w przypadku cofnięcia statusu pomnika historii[251]. Ponadto minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego może, po uzyskaniu opinii Rady Ochrony Zabytków, skierować do Komitetu Dziedzictwa Światowego wniosek o wpis zabytku uznanego za pomnik historii na Listę światowego dziedzictwa UNESCO[252]. Na gruncie u.o.d.k.m procedura zgłoszenia pomnika historii do Komitetu Dziedzictwa Światowego była obligatoryjna, natomiast obecnie ma ona charakter fakultatywny.

[248] Warunki te zostały określone w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 21 maja 2018 r. w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać ochrona przechowywanego i przewożonego zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa (Dz.U. 2018, poz. 1134).
[249] Art. 50 ust. 4 pkt 1a, art. 83a u.o.z.
[250] 4 K. Zeidler, *Ograniczenia prawa własności*, s. 546 i n, cyt. za. A. Guss, *Lista Skarbów Dziedzictwa – niepotrzebna forma ochrony zabytków?,* „Studia Iuridica Toruniensia" 2021, t. XXIX, s. 65.
[251] Art. 15 u.o.z.
[252] Zabytek wpisany na Listę światowego dziedzictwa UNESCO korzysta z ochrony przewidzianej w Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjętej w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. (Dz. U. 1976, poz. 190 i 191).

Odpowiedź na nieostre przesłanki niezbędne do uznania zabytku za pomnik historii (zwłaszcza „szczególna wartość dla kultury") miały stanowić kryteria i procedury uznawania obiektu za Pomnik historii przyjęte 6 października 2005 r. przez Radę Ochrony Zabytków[253]. Nie przyczyniły się one jednak do wzrostu popularności tej instytucji. Wynika to m.in. z braku ustawowych wytycznych w zakresie szczególnej ochrony pomników historii. Sam wpis ma charakter symboliczny, bowiem pomnik historii objęty jest na gruncie u.o.z. taką samą ochroną jak inne zabytki nieruchome[254]. Ponadto istotnym problemem jest brak rozwiązań prawnych, które umożliwiłyby odrębne finansowanie obiektów wpisanych na listę pomników historii. W efekcie instytucja ta nie jest rozpowszechniona w świadomości społecznej i nie ma pozytywnego wpływu na funkcjonowanie obiektów uznanych za pomnik historii. Na dzień 1 maja 2024 r. za pomniki historii uznane było 129 zabytków [255].

W ramach u.o.z. wprowadzono instytucję parku kulturowego, która ma chronić zabytki w sposób obszarowy, a nie punktowy. Organem uprawnionym do jego utworzenia jest rada gminy, po uzyskaniu opinii WKZ. Przesłanką do utworzenia parku kulturowego jest ochrona krajobrazu kulturowego oraz zachowanie wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Park kulturowy ma zapewnić ochronę wartości kulturowych konkretnej, historycznie ukształtowanej przestrzeni jako całości. Co istotne, obejmuje ona zarówno elementy materialne jak i niematerialne, takie jak np. ogólne wrażenie, atmosfera miejsca, jego mikroklimat, czy komfort pobytu. Uchwała w sprawie utworzenia parku kulturowego powinna być podejmowana nie tyle w celu utrzymania w odpowiednim stanie elewacji i konstrukcji określonych budynków. Jej głównym zadaniem powinno być natomiast stworzenie przy pomocy różnego rodzaju nakazów, zakazów lub ograniczeń optymalnej ochrony, a jednocześnie warunków, które wyeksponują historycznie ukształtowaną przestrzeń i sposób jej postrzegania[256].

[253] Rada Ochrony Zabytków przy Ministrze Kultury i Dziedzictwa Narodowego, *Kryteria i procedury uznawania obiektu za Pomnik Historii*, Warszawa 2005.
[254] B. Kwiatkowska Kopka, *Pomnik historii – i inne formy nobilitacji zabytku jako priorytety na rzecz powszechnego dostępu do dziedzictwa i jego promocji*, „Wiadomości Konserwatorskie" 2015, nr 44, s. 100.
[255] https://www.prezydent.pl/aktualnosci/polityka-historyczna/pomniki-historii/obiekty-wpisane-na-liste-pomnikow-historii [dostęp: 01.05.2024 r.].
[256] Wyrok WSA z dnia 20 grudnia 2017 r., sygn. akt IV SA/Wr 589/17, LEX nr 2428497.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 14 u.o.z. krajobraz kulturowy to postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka. Ochrona przewidziana w instytucji parku kulturowego rozciąga się zatem również na elementy środowiska naturalnego, przez co w swojej funkcji odpowiada formom ochrony przyrody, a zwłaszcza formie parku krajobrazowego.

Park kulturowy, mimo że jest rozwiązaniem z założenia słusznym, pozwalającym na holistyczną ochronę elementów dziedzictwa materialnego i niematerialnego człowieka wraz z elementami przyrody, nie jest wykorzystywany w praktyce. Z informacji udostępnionych na stronie MKiDN wynika, że na terenie Polski funkcjonuje jedynie 38 parków kulturowych[257]. Jednak liczba ta w rzeczywistości może być inna, ponieważ gminy nie mają obowiązku informować innych podmiotów o utworzeniu parku kulturowego[258].

Zabytki nieruchome zwykle stanowią jeden z elementów szeroko pojmowanej przestrzeni, która je otacza, zatem aby nie zatracić ich istoty oraz wartości, konieczne jest uwzględnienie ich w procesie planowania przestrzennego. Proces ten powinien uwzględniać wszystkie składniki przestrzeni i być ukierunkowany na jej efektywne wykorzystanie przy jednoczesnym zachowaniu równowagi pomiędzy pełnionymi przez nią funkcjami i interesami jej użytkowników. W związku z tym, na gruncie u.o.z. wprowadzono nową formę ochrony zabytków, jaką stanowią ustalenia ochrony w m.p.z.p. oraz innych dokumentach związanych z planowaniem przestrzennym[259].

Zgodnie z art. 19 u.o.z. w m.p.z.p. obligatoryjnie należy uwzględnić: zabytki nieruchome wpisane do rejestru wraz z ich otoczeniem, zabytki nieruchome wpisane do gminnej ewidencji zabytków a także parki kulturowe. Należy jednak zauważyć, że katalog ustaleń ochrony w m.p.z.p. ma charakter otwarty i mogą one przybrać różną postać. Dotyczyć będą zarówno form ochrony konserwatorskiej zabytków nieruchomych ujętych w gminnej ewidencji zabytków, parków kulturowych, ale również innych

[257] https://www.gov.pl/web/kultura/park-kulturowy [dostęp: 10.05.2023].

[258] P. Dobosz, *Parki kulturowe jako forma ochrony zabytków i zarządzania nimi a kwestia ich uznawania za pomnik historii* [w:] *W poszukiwaniu dobrego prawa. Księga Jubileuszowa Profesora Mirosława Steca Perspektywa publicznoprawna*, red. A. Szumański, K. Małysa-Sulińska, M. Spyra, t. I, Warszawa 2022, s. 654.

[259] Są to: decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzja o warunkach zabudowy, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.

zabytków tzn. takich, którym status obiektu zabytkowego nadano w ustaleniach m.p.z.p.[260].

Ustalenie ochrony w m.p.z.p. stanowi zadanie własne gmin wynikające nie tylko z przepisów u.o.z., ale również z ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[261]. Wśród tzw. „zasad ochrony wartości wysoko cenionych" wskazano konieczność uwzględnienia w m.p.z.p. m.in. wymagań ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków[262]. W związku z tym, w ramach m.p.z.p. gminy mogą ustalać na wybranych obszarach strefy ochrony konserwatorskiej z ograniczeniami, zakazami i nakazami mającymi na celu ochronę zabytków znajdujących się na tym obszarze. Możliwość dokonania ustaleń w zakresie stref ochronnych nie oznacza jednak pełnej dowolności. Muszą być one zgodne z obowiązującym prawem oraz uwzględniać ustalenia w zakresie planowania przestrzennego zapadłe na wyższych szczeblach administracji[263]. Działania gmin w zakresie ustalania m.p.z.p. muszą spełniać wymogi odpowiedniego ważenia interesów, proporcjonalności, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, równości wobec prawa i poszanowania własności[264].

Słabość systemu planowania przestrzennego w Polsce ma bezpośredni wpływ na skuteczność ochrony zabytków. Podstawę polityki przestrzennej gmin stanowią studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które są uchwalane obligatoryjnie i obejmują obszar całej gminy. Zawierają one informacje o terenach przeznaczonych pod zabudowę, infrastrukturę techniczną, działalność rolniczą i usługową. Narzędziem do realizowania założeń studiów są m.p.z.p. Jednak w 2021 roku pokrywały one jedynie 31,2% powierzchni Polski. W związku z tym większość inwestycji jest realizowana w oparciu o warunki zabudowy, które nie muszą być zgodne ze studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego[265]. Sprawia to,

[260] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 marca 2018 r., sygn. akt IV SA/Wa/2588/17, LEX nr 2746208; Wyrok NSA z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1823/10, LEX nr 746816.
[261] Dz.U. 2022, poz. 503.
[262] Art. 1 ust. 2 pkt 4) z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 977).
[263] Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 lutego 2012 r., II SA/Wr 723/11, Legalis nr 388640; K. Zalasińska, *Prawna…* op. cit., s. 272-273.
[264] Wyrok TK z dnia 8 lipca 2008 r. K 46/07, Legalis nr 101079; Wyrok NSA z dnia 24 października 2014 r., II OSK 906/13, Legalis nr 1328791.
[265] Najwyższa Izba Kontroli, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast*, Warszawa 2023, s. 6-7.

że procesy urbanizacyjne są nieskoordynowane i chaotyczne, co skutkuje rozpraszaniem zabudowy i suburbanizacją[266].

Chaos w planowaniu przestrzennym najdotkliwiej uderza w zabytki obszarowe, układy urbanistyczne i krajobraz kulturowy. O ile renowacja, czy też całkowita odbudowa jednostkowego zabytku jest możliwa przy odpowiednich nakładach finansowych, o tyle przywrócenie krajobrazu kulturowego jest zadaniem niezwykle złożonym, wymagającym szeroko zakrojonej akcji i ogromnych środków finansowych. Słabość w planowaniu przestrzennym jest wykorzystywana przez inwestorów, dla których szczególnie atrakcyjne są obszary w centrach miast, a więc zwykle posiadające największą wartość zabytkową. W efekcie, w wielu wypadkach zabytki są modernizowane w sposób mocno ingerujący w substancję zabytkową, a niekiedy wręcz całkowicie niszczone. Potwierdzają to wyniki raportu z 2017 r., zgodnie z którymi zabytki znajdujące się w najlepszym stanie zachowania posiadają w zdecydowanie niższym stopniu zachowaną w pełni historyczną substancję i formę, w stosunku do zabytków znajdujących się w gorszym stanie zachowania[267].

5) Inne instrumenty prawne ochrony zabytków

Przedmiotem analizy ramach podrozdziału 4) były formy prawne ochrony zabytków w wąskim rozumieniu tego pojęcia, jakie przyjął Ustawodawca na gruncie art. 7 u.o.z. Wskazać jednak należy, że nie są to jedyne narzędzia służące do ochrony zabytków. W związku z tym poniżej przedstawiono inne instrumenty mające ugruntowanie w obowiązujących przepisach prawa, ukierunkowane na osiągnięcie określonego celu, jakim jest ochrona zabytków[268].

Istnieje szereg narzędzi, jakimi w zakresie ochrony zabytków dysponuje WKZ. Wśród najważniejszych należy wskazać konieczność uzyskania pozwolenia WKZ na m.in.: prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku; prowadzenie badań konserwatorskich i architektonicznych zabytku wpisanego do

[266] A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński, *Kryzys polskiej przestrzeni. Źródła, skutki i kierunki działań naprawczych*, Warszawa 2020, s. 11-17.
[267] *Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomych w Polsce…* op. cit., s. 380.
[268] K. Zeidler, *Prawo…* op. cit., s. 139.

rejestru; prowadzenie badań archeologicznych; przemieszczanie zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru; dokonywanie podziału zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru; zmianę przeznaczenia zabytku wpisanego do rejestru lub sposobu korzystania z tego zabytku; umieszczanie na zabytku wpisanym do rejestru: urządzeń technicznych, tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych oraz poszukiwanie zabytków ruchomych, w tym zabytków archeologicznych[269].

WKZ posiada również szereg uprawnień w ramach sprawowania nadzoru konserwatorskiego, uregulowanego w rozdziale 4 u.o.z. Jednym z elementów nadzoru jest kontrola prowadzona przez WKZ bądź upoważnionych pracowników w.u.o.z. dotycząca przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Zakres uprawnień kontrolnych WKZ określa art. 38 ust. 3 u.o.z. Są to z jednej strony działania sprawdzające, które mają pozwolić na ocenę wywiązywania się z obowiązków przewidzianych przepisami u.o.z. na podstawie stanu zachowania zabytków oraz działań podejmowanych wobec nich. W tym zakresie podstawową metodę kontroli stanowią oględziny. Z drugiej strony działania kontrolne obejmują analizę dostarczanych informacji oraz dokumentów związanych z danym zabytkiem[270].

Przeprowadzenie kontroli kończy się sporządzeniem protokołu, który powinien zawierać opis stanu faktycznego; ustalone nieprawidłowości, ich zakres, skutki oraz osoby odpowiedzialne za ich wystąpienie. W razie wykrycia nieprawidłowości WKZ może wydać zalecenia pokontrolne z określeniem terminu do usunięcia uchybień. Prace wymagające pozwolenia WKZ może wstrzymać, jeśli w toku kontroli okaże się, że ich przebieg odbiega od zakresu i warunków określonych w pozwoleniu, bądź jeśli prace prowadzone są bez pozwolenia. W takim przypadku WKZ wydaje decyzję nakazującą przywrócenie zabytku do poprzedniego stanu lub uporządkowanie terenu określając termin i sposób wykonania prac[271].

Daleko idącym uprawnieniem WKZ jest możliwość wydania decyzji nakazującej osobie fizycznej lub jednostce organizacyjnej posiadającej tytuł prawny do korzystania z zabytku wpisanego do rejestru przeprowadzenie prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy tym zabytku, jeżeli ich wykonanie jest niezbędne ze względu na zagrożenie zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem tego zabytku. Brak realizacji

[269] Art. 36 u.o.z.
[270] R. Golat, *Ustawa…* op. cit., Warszawa 2004, Legalis, art. 38, nb 1.
[271] Art. 43, art. 45 u.o.z.

nałożonego obowiązku w wyznaczonym terminie może skutkować nałożeniem grzywny, bądź wykonaniem zastępczym prac konserwatorskich[272].

W przypadku zabytków ruchomych, wpisanych do rejestru albo na Listę Skarbów Dziedzictwa, zagrożonych zniszczeniem, uszkodzeniem, kradzieżą, zaginięciem lub nielegalnym wywiezieniem za granicę odpowiednio WKZ może wydać (w zakresie zabytków wpisanych do rejestru), a minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego wydaje (w zakresie zabytków z Listy Skarbów Dziedzictwa) decyzję o zabezpieczeniu tego zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia. Wykonanie decyzji polega na przekazaniu zabytku do muzeum, archiwum lub biblioteki – w zależności od rodzaju zabytku oraz warunków lokalowych danej instytucji. Brak możliwości usunięcia tego zagrożenia może skutkować przejęciem zabytku na rzecz Skarbu Państwa, za odszkodowaniem odpowiadającym jego wartości rynkowej[273].

Zwiększona mobilność, zniesienie kontroli granicznych pomiędzy państwami strefy Schengen i rozwijający się rynek handlu zabytkami stanowią wyzwanie, któremu Ustawodawca chciał wyjść naprzeciw wprowadzając w u.o.z. ograniczenia w zakresie wywozu zabytków za granicę. Są nimi konieczność uzyskania pozwolenia od WKZ bądź ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego na wywóz zabytku za granicę (na czas określony, bądź na stałe) oraz zakaz wywozu określonych kategorii zabytków na stałe[274]. Ustawodawca wskazał katalog zamknięty zabytków, których wywiezienie na stałe za granicę wymaga uzyskania pozwolenia. Ze względu na rodzaj zabytku oraz jego wiek lub wartość wyróżnionych zostało 15 kategorii[275]. Aby uzyskać pozwolenie na wywóz takich zabytków musi na to pozwalać ich stan zachowania. Ponadto posiadacz zabytku musi dać rękojmię, że zabytek nie ulegnie zniszczeniu lub uszkodzeniu i zostanie przywieziony do kraju przed upływem terminu ważności pozwolenia. Przepisy u.o.z. wyróżniają kilka rodzajów pozwoleń: jednorazowe pozwolenie na czasowy wywóz zabytku za granicę; wielokrotne pozwolenie

[272] Art. 49 u.o.z.
[273] Art. 50 u.o.z.
[274] Zakazem wywozu zostały objęte zabytki: wpisane do rejestru, wpisane na Listę Skarbów Dziedzictwa, wchodzące w skład zbiorów publicznych, które stanowią własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek organizacyjnych zaliczanych do sektora finansów publicznych, wpisane do inwentarza muzeum albo wchodzące w skład narodowego zasobu bibliotecznego (art. 51 ust. 4 u.o.z.).
[275] Art. 51 ust. 1 u.o.z.

indywidualne na czasowy wywóz zabytku za granicę; wielokrotne pozwolenia ogólne na czasowy wywóz zabytku za granicę.

Kwestia wywozu zabytków jest również przedmiotem regulacji prawa unijnego. Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 116/2009 z 18.12.2008 r. w sprawie wywozu dóbr kultury wywóz poza obszar celny UE wymaga uzyskania właściwego pozwolenia[276]. W przypadku wywozu zabytku do innego państwa UE zastosowanie mają przepisy krajowe.

Do innych instrumentów ochrony prawnej należy zaliczyć również gminne, wojewódzkie i krajową ewidencję zabytków[277]. Ewidencja zabytków, zgodnie z art. 21 u.o.z., stanowi podstawę do sporządzania programów opieki nad zabytkami przez województwa, powiaty oraz gminy i pełni przede wszystkim funkcję informacyjną. Po nowelizacji u.o.z. z dnia 18 marca 2010 r. wydanie warunków zabudowy, pozwolenia na budowę lub rozbiórkę zabytków wpisanych do gminnej ewidencji zabytków wymaga uzgodnienia konserwatorskiego. Mimo wprowadzonego w 2010 r. obowiązku[278], według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r., około ¼ gmin nie prowadzi gminnych ewidencji zabytków[279]. Przypomnieć należy, że w założeniu Ustawodawcy gminne ewidencje zabytków miały doprowadzić do objęcia ochroną konserwatorską obiektów, które nie zostały wpisane do rejestru zabytków ani nie objęto ich innymi formami ochrony o których mowa w art. 7 u.o.z. Wynikało to z faktu, że procedura uchwalania m.p.z.p., czy wpisu do rejestru zabytków jest czasochłonna, zwłaszcza z uwagi na ograniczone zasoby kadrowe urzędów konserwatorskich[280]. Równocześnie z naciskami w zakresie szybszego tworzenia przez gminy ewidencji zabytków w doktrynie podnoszono argumenty przemawiające za niekonstytucyjnością procedury wpisu obiektu do takiej

[276] Dz. Urz. UE L 2009, nr 39, s. 1.

[277] A. Ginter, A. Michalak [w:] *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. A. Ginter, A. Michalak, Warszawa 2016, Legalis, art. 7, nb 1.

[278] Obowiązek ten wprowadzono poprzez nowelizację u.o.z. ustawą z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2010 nr 75, poz. 474).

[279] Główny Urząd Statystyczny, *Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami w samorządzie gminnym. Raport z realizacji badania*, Warszawa 2020, s. 19.

[280] 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.

ewidencji[281]. Wpis mógł bowiem zostać dokonany z urzędu, bez wiedzy właściciela, bez typowego postępowania administracyjnego i uzasadnienia stanowiska w zakresie przesłanek uzasadniających wpis[282]. W związku z tym, w 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym w tym zakresie. Po blisko 6 latach postępowania, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „ujmowanie nieruchomości jako zabytku nieruchomego w gminnej ewidencji zabytków, bez zapewnienia jej właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem takiego ograniczenia jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”[283]. Wyrok ten rodzi szereg pytań o dalsze losy wpisów w gminnych ewidencjach zabytków.

Istotnym narzędziem do wyznaczania strategii w zakresie omawianej problematyki jest Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Program ten jest uchwalany przez Radę Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Obejmuje on 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 w perspektywie 4 lat[284]. Do tej pory uchwalono program na lata 2014-2017[285], program na lata 2019-2022[286] oraz program na lata 2023-2026[287].

Istnieją także programy o charakterze lokalnym, sporządzane na poziomie województwa, powiatu oraz gminy odpowiednio przez zarząd województwa, zarząd powiatu lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Są one przyjmowane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Programy te mają na celu

---

[281] K. Zimna-Kawecka, *Ewidencja zabytków architektury – kilka uwag i pytań w związku z nowelizacją Ustawy z dn. 23 VII 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, „Wiadomości Konserwatorskie” 2010, nr 28, s. 80.

[282] Sytuacja zmieniła się dopiero jesienią 2019 r. gdy na mocy rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 10 września 2019 r. zmieniającego 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. 2019, poz. 1886), wprowadzony został obowiązek uprzedniego informowania właściciela o zamiarze włączenia karty adresowej zabytku do gminnej ewidencji zabytków.

[283] Wyrok TK z dnia 11 maja 2023 r., sygn. akt P 12/18, OTK ZU A/2023, poz. 46 (Dz.U. 2023, poz. 951).

[284] Art. 84, art. 85 u.o.z.

[285] Uchwała nr 125/2014 Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie „Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami” (M. P. 2014, poz. 733).

[286] 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. 2019, poz. 998).

[287] Uchwała nr 242 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie "Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2023-2026" (M.P. 2023, poz. 1470).

w szczególności: uwzględnianie uwarunkowań ochrony zabytków, w tym krajobrazu kulturowego i dziedzictwa archeologicznego, łącznie z uwarunkowaniami ochrony przyrody i równowagi ekologicznej; zahamowanie procesów degradacji zabytków i doprowadzenie do poprawy stanu ich zachowania; wyeksponowanie poszczególnych zabytków oraz walorów krajobrazu kulturowego; podejmowanie działań zwiększających atrakcyjność zabytków dla potrzeb społecznych, turystycznych i edukacyjnych oraz wspieranie inicjatyw sprzyjających wzrostowi środków finansowych na opiekę nad zabytkami; określenie warunków współpracy z właścicielami zabytków, eliminujących sytuacje konfliktowe związane z wykorzystaniem tych zabytków; czy podejmowanie przedsięwzięć umożliwiających tworzenie miejsc pracy związanych z opieką nad zabytkami[288].

Przedstawione powyżej programy przewidują rozwiązania o charakterze strategicznym w zakresie ochrony zabytków w warunkach stabilnej sytuacji geopolitycznej. W celu zaplanowania działań w warunkach nadzwyczajnych (np. stan wyjątkowy, stan wojenny, stan klęski żywiołowej) minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego opracowuje krajowy plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych[289]. Realizację obowiązku tego obowiązku stanowi rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych[290]. Rozporządzenie to uwzględnia zadania administracji publicznej oraz jednostek posiadających zabytki. Można podzielić je na cztery grupy: zapobieganie i przygotowanie do ewentualnego zagrożenia, zwiększenie gotowości w razie potencjalnego zagrożenia, reagowanie na sytuację kryzysową oraz zabezpieczenie i dokumentacja po ustąpieniu zagrożenia. Działania te powinny być uwzględnione w planie ochrony zabytków jednostki organizacyjnej, która je posiada oraz w gminnym, powiatowym, wojewódzkim i krajowym planie ochrony zabytków.

Do katalogu narzędzi związanych z ochroną zabytków należą także sankcje karne. W rozdziale 11 u.o.z. Ustawodawca umieścił przepisy określające rodzaje przestępstw i wykroczeń przeciwko zabytkom. Wśród przestępstw wskazano: zniszczenie lub uszkodzenie zabytku, wprowadzenie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dobra

[288] Art. 87 ust. 2 u.o.z.
[289] Art. 88 ust. 1 u.o.z.
[290] Dz.U. 2004, nr 212, poz. 2153. Sytuacje kryzysowe to np.: pożar; powódź; ulewa lub zalanie z innych przyczyn; wichura; katastrofa budowlana, awaria techniczna, chemiczna; demonstracje i rozruchy uliczne, rabunek lub akty wandalizmu; atak terrorystyczny; konflikt zbrojny.

kultury wyprowadzonego nielegalnie z terytorium państwa niebędącego członkiem Unii Europejskiej, w którym dobro kultury powstało lub zostało odkryte; wywóz zabytku za granicę bez pozwolenia, podrabianie lub przerabianie zabytku, zbywanie podrobionych zabytków, poszukiwanie bez pozwolenia albo wbrew warunkom pozwolenia ukrytych lub porzuconych zabytków, w tym przy użyciu wszelkiego rodzaju urządzeń elektronicznych i technicznych oraz sprzętu do nurkowania[291].

Również w przepisach kodeksu karnego określono znamiona czynów zabronionych popełnionych przeciwko zabytkom, np. kradzież, bądź zniszczenie dobra o szczególnym znaczeniu dla kultury[292]. Oczywiście sankcje karne stanowią najdalej idące środki ochrony i są ostatecznością, niemniej jednak niekiedy jest to jedyna możliwość zapewnienia bezpieczeństwa zabytkom[293].

6) Finansowanie opieki nad zabytkami

Przepisy u.o.z. regulują także kwestię finansowania systemu ochrony zabytków. W tym kontekście istotne jest rozróżnienie działań z zakresu ochrony zabytków (podejmowanych głównie przez organy administracji publicznej) od opieki nad zabytkami (która jest sprawowana przez właścicieli lub posiadaczy). Skupiając się na tej drugiej płaszczyźnie należy wskazać, że finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich oraz innych robót budowlanych przy zabytku, co do zasady, jest obowiązkiem jego właściciela lub posiadacza[294]. Istnieją jednak możliwości ubiegania się o przyznanie dotacji celowych z budżetu państwa na prowadzenie prac przy zabytku. Ustawowymi podmiotami udzielającymi dotacji są: minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oraz WKZ[295].

Oprócz dotacji na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich oraz innych robót budowlanych przy zabytku właściciel lub posiadacz zabytku może ubiegać się o dotacje na przeprowadzenie badań archeologicznych. Dotacja może być udzielona

[291] Art. 108 – 109c u.o.z.
[292] Art. 278 k.k. oraz art. 288 kk w zw. art. 294 § 2 k.k.
[293] K. Zeidler, *Pokrzywdzone zabytki, czyli o tym, czy prawo karne chroni dziedzictwo kultury*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2008, nr 19, s. 421.
[294] Art. 71 u.o.z.
[295] Art. 73, 74 u.o.z.

na przeprowadzenie badań jedynie zakresie, w którym roboty budowlane zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny, a jej wysokość nie może przekroczyć 2% kosztów całości planowanych robót[296]. Ze względu na te ograniczenia dotacja ta w praktyce nie jest zbyt często wykorzystywana i stanowi nieadekwatne do potrzeb rozwiązanie prawne[297]. Na niewielką skalę wykorzystywane są również dotacje na przechowywanie zabytku, przeznaczane na odpowiednie wyposażenie i zabezpieczenie pomieszczenia[298].

Formą pomocy państwa dla właścicieli i posiadaczy zabytków są również zwolnienia podatkowe (np. w zakresie podatku od nieruchomości, od spadków i darowizn, rolnym i leśnym). Warunkiem skorzystania ze zwolnienia z podatku od nieruchomości są: indywidualny wpis do rejestru zabytków, utrzymanie i konserwacja zgodnie z przepisami u.o.z., nieprowadzenie działalności gospodarczej. W sytuacji, gdy część zabytku zajęta jest pod prowadzenie działalności gospodarczej podatek od nieruchomości naliczany jest proporcjonalnie do tej części[299].

Jeżeli chodzi o zwolnienie od podatku od spadków i darowizn, to przysługuje ono w sytuacji nabycia zabytku w drodze spadku lub zapisu windykacyjnego przez osoby z I i II grupy podatkowej[300]. Rozwiązanie to ma zastosowanie w stosunku do zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru, pod warunkiem zapewnienia przez nabywcę zabezpieczenia i konserwacji zgodnie z przepisami u.o.z.[301]. Ta druga przesłanka jest dość nieprecyzyjna i niejednolicie rozumiana w orzecznictwie. NSA stoi na stanowisku, że podmiot ubiegający się o zwolnienie od podatku od spadków i darowizn powinien przedstawić dowody, z których będzie wynikało, że systematycznie podejmował działania na rzecz prawidłowego zabezpieczenia i konserwacji zabytku, gdyż zwolnienie to ma stanowić pomoc dla właścicielowi zabytku w jego utrzymaniu[302].

---

[296] Art 82a u.o.z.
[297] K. Zalasińska, *Ustawa …* op. cit., art. 82a, nb 3.
[298] Art. 83a u.o.z.
[299] Art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz. U. 2023, poz. 70).
[300] Do I grupy podatkowej zaliczają się: małżonek, zstępni, wstępni, pasierb, zięć, synowa, rodzeństwo, ojczym, macocha, teściowie. II grupa obejmuje zstępnych rodzeństwa, rodzeństwo rodziców, zstępnych i małżonków pasierbów, małżonków rodzeństwa i rodzeństwo małżonków, małżonków rodzeństwa małżonków, małżonków innych zstępnych.
[301] Art. 4 ust. 1 pkt 9 lit. c i d ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (tekst jedn. Dz. U. 2024, poz. 596).
[302] Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2013 r., II FSK 1990/11, Legalis nr 763465.

Grunty rolne wpisane do rejestru zabytków z mocy prawa zwolnione są z podatku rolnego[303], pod warunkiem ich zagospodarowania i utrzymania zgodnie z przepisami u.o.z. Analogiczne traktowane są grunty stanowiące lasy wpisane indywidualnie do rejestru zabytków[304].

Z analizy struktury dotacji udzielonych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego wynika, że w latach 2008-2016 63,3% wszystkich środków zostało przekazanych na rzecz obiektów sakralnych. Z drugiej strony dotacje na zabytki o funkcji gospodarczej stanowiły zaledwie 1,0% przekazanych środków, a na zabytki o funkcji folwarcznej nie udzielono przez 8 lat żadnej dotacji. Tak ukształtowana polityka finansowania zabytków faworyzuje podmioty, które są dobrze zorganizowane, mają możliwość zgromadzenia wkładu własnego, czy korzystają z pomocy profesjonalistów przy składaniu wniosków o przyznanie dofinansowania. Zasadą jest bowiem przyznawanie dotacji w wysokości nieprzekraczającej 50% nakładów koniecznych do realizacji zaplanowanych robót[305]. Jedynie zabytki o wyjątkowej wartości historycznej, artystycznej lub naukowej, albo wymagające przeprowadzenia złożonych pod względem technologicznym prac, a także zabytki wymagające niezwłocznego podjęcia prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych mogą być objęte dotacją do wysokości 100% nakładów[306].

Należy zauważyć, że poza systemem dotacji tak naprawdę nie istnieją inne mechanizmy, które pozwoliłyby na skuteczne finansowanie zabytków[307]. Próbą zmiany tego stanu rzeczy miało być utworzenie Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków w 2017 roku[308]. Założono, że wpływy do funduszu będą pochodzić głównie z nawiązek orzekanych przez sądy w sprawach dotyczących przestępstw zniszczenia lub uszkodzenia zabytku oraz z administracyjnych kar pieniężnych zasądzanych na podstawie art. 107a–

[303] Art. 12 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 333).
[304] Art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 888).
[305] Art. 78 ust. 1 u.o.z.
[306] Art. 78 ust. 2-3 u.o.z., szerzej na temat procedur związanych z ubieganiem się o dotacje: M. Bidziński, M. Chmaj, *Prawne aspekty finansowania opieki nad zabytkami* [w:] *Prawna ochrona zabytków*, red. T. Gardocka, J. Sobczak, Toruń 2010, s. 146-158.
[307] J. Purchla, *Dziedzictwo kulturowe w Polsce: system prawny, finansowanie i zarządzanie* [w:] *Kultura a rozwój,* red. J. Hausner, A. Karwińska, J. Purchla, Warszawa, s. 210.
[308] Ustawa z dnia z 22.06.2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017, poz. 1595).

107d u.o.z.[309]. Jednak wbrew przewidywaniom wpływy do funduszu w poprzednich latach oscylowały wokół kwoty 700 000 zł, co stanowi niespełna 5% wobec zakładanej wysokości wpływów (17 mln zł)[310]. Dla porównania w ramach Programu „Ochrona zabytków" realizowanego przez MKiDN w 2022 r. na dofinansowanie zabytków przeznaczono ponad 234 mln[311].

Oczywiście nie można tracić z pola widzenia pozytywnych działań podejmowanych przez państwo. Przejawem starań o poprawę sytuacji finansowej systemu ochrony zabytków w Polsce jest chociażby uchwalony w 2022 r. Rządowy Program Odbudowy Zabytków[312]. W ramach drugiej edycji tego programu przyznano dofinansowanie dla ponad 3200 inwestycji na łączną kwotę 1,8 mld zł[313].

Ciekawym rozwiązaniem w zakresie finansowania prac przy zabytkach jest również ulga na zabytki w podatku PIT wprowadzona w ramach Polskiego Ładu w 2022 roku[314]. Polega ona na możliwości odliczenia od podstawy opodatkowania 50% kwoty wydatków poniesionych na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane dotyczące zabytku wpisanego do rejestru zabytków lub znajdującego się w ewidencji zabytków. Limit odliczenia wynosi nie więcej niż 500 000,00 zł i odpowiada iloczynowi 500 zł i liczby metrów kwadratowych powierzchni użytkowej zabytku[315]. Zakres odliczeń został jednak szybko okrojony i od 1.01.2023 r. nie można już skorzystać z odliczenia wydatków poniesionych na prace przy zabytku wpisanym do gminnej ewidencji zabytków. Ponadto ulga nie obejmuje nieruchomości zabytkowych zakupionych po 1.01.2023 r[316].

---

[309] Janusz Sługocki, *Wpłaty nawiązek i kar pieniężnych do Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków*, „Prawo w działaniu. Sprawy karne" 2023, nr 55, s. 56-71.

[310] Jacek Wantoch-Rekowski, *Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków–problematyka prawno-finansowa*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu" 2022, nr 4(10), s. 75-85.

[311] https://www.gov.pl/web/kultura/ponad-350-projektow-otrzyma-dofinansowanie-w-ramach-odwolan-do-i-naboru-programu-ochrona-zabytkow [dostęp: 10.10.2023].

[312] Powołany uchwałą nr 232/2022 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków.

[313] https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/sa-wyniki-drugiego-naboru-rzadowego-programu-odbudowy-zabytkow-listy [dostęp: 11.10.2023].

[314] Art. 26hb ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 226), dalej: u.p.d.p.f.

[315] Ministerstwo Finansów, *Ulga na zabytki*, Warszawa 2022, https://www.podatki.gov.pl/media/7581/polski_lad_ulgi_na_zabytki_a5.pdf [dostęp: 15.11.2023].

[316] Art. 26hb ust. 3 pkt 3 u.p.d.p.f. uchylony przez art. 1 pkt 12 lit. c ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. (Dz.U.2022, poz. 1265) zmieniającej u.p.d.p.f. z dniem 1 stycznia 2023 r.

Dla prawidłowej oceny sytuacji warto wskazać jaki stosunek mają środki przeznaczane na ochronę zabytków w stosunku do istniejących potrzeb. Według jednych z szacunków całkowita wartość odtworzeniowa zabytków wpisanych do rejestru zabytków wynosi nie mniej niż 171,655 mld zł. Szacunki te nie obejmują zbiorów muzealnych, bibliotecznych i archiwalnych, zbiorów dóbr kultury w galeriach sztuki, teatrach, filharmoniach itd., a także kolekcji prywatnych, obiektów znajdujących się w ewidencji zabytków, zespołów urbanistycznych i ruralistycznych itd. Biorąc pod uwagę fakt, że 25% zabytków wymaga pilnej konserwacji lub remontu, 5% budowli każdego roku wymaga bieżącej konserwacji, a 40% budowli wymaga doraźnych napraw co najmniej raz na 5 lat oszacowano, że coroczne wydatki na ochronę zabytków powinny wynosić około 16,283 mld zł rocznie[317]. Podkreślić należy, że są to szacunki na 2008 rok, które obecnie należałoby zwaloryzować co najmniej o wskaźnik inflacji. Inflacja skumulowana w okresie od 2008 roku do 2023 roku wyniosła 72,73%, a zatem po uwzględnieniu waloryzacji na rok 2023 kwota nakładów powinna wynosić około 28,126 mld zł rocznie[318].

[317] J. Purchla, *Raport…* op. cit., s. 25-29.

[318] Obliczenia własne w oparciu o wskaźnik inflacji według Głównego Urzędu Statystycznego.

ROZDZIAŁ II

E-administracja – geneza, założenia i kierunki rozwoju

1. Ewolucja społeczeństwa informacyjnego i podstawowe pojęcia

Podstawowym zagadnieniem związanym z problematyką informatyzacji, czy e-administracji jest społeczeństwo informacyjne. Właściwe określenie pojęcia „społeczeństwa informacyjnego" i zrozumienie przemian jakie wiążą się z jego rozwojem, w tym zmian w zakresie prawa, wymaga przynajmniej pobieżnego sięgnięcia do historii jego powstania. Ewolucja społeczna, określana również mianem „rozwoju społecznego", „postępu społecznego" czy też „transformacji społecznej" jest przedmiotem szeregu badań z zakresu socjologii. Wokół niej powstało wiele teorii, jak chociażby cykliczna teoria rozwoju społecznego, której twórcą był Giambattista Vico, linearna teoria rozwoju społecznego, której głównym przedstawicielem był Herbert Spencer, czy też dychotomiczna teoria rozwoju społeczeństwa reprezentowana np. przez Charlesa H. Cooleya. Każda z tych teorii w inny sposób przedstawia mechanizmy i przyczyny rozwoju społecznego, ale łączą je trzy kategorie: zmiana, rozwój oraz postęp społeczny[319].

W historii naszej cywilizacji można wyróżnić kilka takich zasadniczych etapów, a każdy z nich posiada określone odrębności i cechy. Przyjmując uproszczony model rozwoju społecznego, jako punkt wyjścia należy potraktować tzw. społeczeństwo pierwotne. Jego podstawą było myślistwo, rybołówstwo i zbieractwo, co determinowało konieczność prowadzenia wędrownego trybu życia. Społeczeństwa pierwotne organizowały się w plemiona opierające się na wspólnym pochodzeniu i więziach personalnych. Rozwój społeczeństw pierwotnych warunkowały przede wszystkim czynniki środowiskowe, tj. dostęp do wody i terenów zasobnych w zwierzynę.

Kolejnym etapem rozwoju było społeczeństwo rolnicze, które rozwinęło się około 5-6 tys. lat temu, dzięki zapoczątkowaniu uprawy ziemi na dużą skalę. Wykorzystanie zwierząt i pługa spowodowało wzrost wydajności upraw, co pozwoliło na prowadzenie

[319] K. Frączek, *Rozwój społeczny w koncepcjach społeczeństwa sieci. Studium teoretyczne*, Lublin 2019. s. 17-18.

osiadłego trybu życia. W ten sposób wokół terenów rolniczych, z biegiem czasu zaczęły powstawać coraz bardziej rozbudowane siedliska. Stopniowy rozwój narzędzi rolniczych i technik uprawy roślin umożliwił wygenerowanie nadwyżek żywności, tworzenie nowych zawodów oraz wzrost wymiany towarów. Dalszy rozwój handlu wiązał się z wprowadzeniem ekwiwalentu towaru w postaci pieniądza. Sprzyjał on rozwojowi rynku i dał początek ośrodkom miejskim, zakładanym w pobliżu kluczowych szlaków handlowych. W społeczeństwie rolniczym, określanym niekiedy również jako feudalne, mocno widoczna była zhierarchizowana struktura społeczna i zróżnicowanie kulturowe wynikające z odrębności stanowej.

Rewolucja przemysłowa, jaką określa się proces zmian technologicznych, gospodarczych, społecznych i kulturalnych zapoczątkowany w XVIII w., dała początek społeczeństwu industrialnemu. Czynnikiem zmiany było wprowadzenie rozwiązań umożliwiających produkcję na dużą skalę. Proces ten doprowadził do rozwoju miast, w których znajdowały się fabryki, migracji ludności wiejskiej i zerwania ze strukturą stanową. Wykształciła się wówczas klasa robotnicza, a wraz z dalszym rozwojem przemysłu i wprowadzaniem nowych technologii na znaczeniu traciło rolnictwo. Zyskiwały zaś stale zwiększające się ośrodki przemysłowe.

Rozwój technologiczny zapoczątkowany przez rewolucję przemysłową doprowadził w XIX i XX w. do wielu odkryć oraz rozwoju różnych dziedzin nauki, przez co XX wiek określany jest mianem „wieku rewolucji naukowo-technicznej". Dokonania w zakresie radiofonii, telewizji, a następnie wynalezienie i rozwój komputerów przyczyniły się do znaczącego przyspieszenia przesyłania i przetwarzania informacji. Postęp w sferze IT (*information technology*), przybierający na sile od poł. XX w. stał się czynnikiem, który zapoczątkował wyraźny trend, polegający na wzroście znaczenia procesu gromadzenia, obiegu i przetwarzania informacji. Zmiana ta była na tyle zauważalna, że już w latach 60. zaczęto mówić o nowym etapie rozwoju społeczeństwa, określając je mianem „społeczeństwa informacyjnego".

Termin „społeczeństwo informacyjne" prawdopodobnie po raz pierwszy pojawił się w publikacji T. Umesao z 1963 roku[320]. Jego zdaniem, po epoce rolniczej i epoce przemysłowej, wokół przemysłu informacyjnego utworzy się nowe społeczeństwo,

[320] T. Umesao, *Information Industry Theory: Dawn of the Coming Era of the Ectodermal Industry*, "Hoso Asahi", Jan 1963, s. 4-17.

a informacja stanie się ważnym czynnikiem ekonomicznym[321]. Określenie to spopularyzował K. Koyama, natomiast w szerszych badaniach zastosował go Y. Masuda[322]. Opracował on kompleksowy program, który miał kontrolować zachodzące zmiany i doprowadzić do przekształcenia społeczeństwa przemysłowego w społeczeństwo oparte na informacji.

Program Y. Masudy dzielił się na cztery fazy. Pierwsza określana jako „komputeryzacja wielkiej nauki" cechowała się przemianami w dziedzinie obrony, rozwoju i badań kosmosu. Kolejna faza opierała się na komputeryzacji zarządzania i związanym z nią wzroście produkcji krajowej (lata 1950-1970). Po osiągnięciu tego etapu komputeryzacja miała objąć informację społeczną – podstawowym celem miało być osiągnięcie dobrobytu i rozwoju opieki społecznej (lata 1970-1980). Finalny etap to komputeryzacja działań jednostek przekładająca się na rozkwit twórczości intelektualnej (lata 1980-2000) i stanowiąca zwieńczenie procesu tworzenia nowej organizacji społecznej[323].

Mimo upływu blisko 60 lat od momentu wprowadzenia pojęcia „społeczeństwo informacyjne", wciąż brak jest jednej, powszechnie akceptowanej definicji. Znacznym utrudnieniem przy sformułowaniu uniwersalnej definicji społeczeństwa informacyjnego jest fakt, że jego cechy nadal się kształtują, a dopiero XXI wiek pozwolił na rozpowszechnienie komputerów i sieci Internet. R. Tadeusiewicz w pracy pt. „Społeczność Internetu" wyraził pogląd, że posługując się pojęciem społeczeństwo informacyjne nie wiemy dokładnie co mamy na myśli, ponieważ dziś nikt nie wie jeszcze jaką strukturą to społeczeństwo będzie[324]. Próba zdefiniowania pojęcia „społeczeństwo informacyjne" wydaje się jednak niezbędna, aby ustalić jego znaczenie i cechy w kontekście prowadzonych badań. W związku z tym, większość autorów zajmujących się omawianą problematyką formułuje własne definicje dla celów badań.

---

[321] L. Z. Karvalics, *Information Society – what is it exactly? (The meaning, history and conceptual framework of an expression)*, Budapest 2017, s. 11.

[322] Szerzej: J. Hartley, *Budowanie zrębów społeczeństwa informacyjnego w Japonii*, przeł. A. H. Wasilewska, „Przekazy i Opinie" 1988, nr 1-2.

[323] T. Goban-Klas, *Media i komunikowanie masowe. Teorie i analizy pracy, radia, telewizji i Internetu*, Warszawa 2001, s. 287; L. Zacher, *Społeczne wizje rewolucji informacyjnej. Rewolucja informacyjna, czyli społeczeństwo bogate w informację*, „Prasa Techniczna" 2008, nr 3, s. 160, cyt. za: M. Ganczar, A. Sytek, *Informatyzacja administracji publicznej. Skuteczność regulacji*, Warszawa 2022, s. 21.

[324] R. Tadeusiewicz, *Społeczność Internetu*, Warszawa 2002, s. 29–31.

Y. Masuda wskazał, że „społeczeństwo informacyjne, to nowy typ społeczeństwa, w którym posiadanie informacji (a nie bogactwa materialnego) jest siłą napędową jego transformacji i rozwoju […] (i gdzie) rozkwita ludzka twórczość intelektualna”[325]. Podobnie stanowisko wyraził H. Kubicek, pisząc, że „pojęcie społeczeństwa informacyjnego oznacza formację społeczno-gospodarczą, w której produktywne wykorzystanie zasobu, jakim jest informacja oraz intensywna pod względem wiedzy produkcja, odgrywają dominującą rolę”[326]. Według T. Goban-Klasa i P. Sienkiewicza „społeczeństwo informacyjne to społeczeństwo, które nie tylko posiada rozwinięte środki przetwarzania informacji i komunikowania, lecz środki te są podstawą tworzenia dochodu narodowego i dostarczają źródła utrzymania większości społeczeństwa”[327].

Zjawiskiem kształtowania się społeczeństwa informacyjnego zajęli się także przedstawiciele nauk technicznych, którzy na I Kongresie Informatyki Polskiej przyjęli następującą definicję społeczeństwa informacyjnego: „jest to społeczeństwo charakteryzujące się przygotowaniem i zdolnością do użytkowania systemów informatycznych, skomputeryzowane i wykorzystujące usługi telekomunikacji do przesyłania i zdalnego przetwarzania informacji”[328].

Dużo bardziej rozbudowaną definicję zaproponowało Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji określając społeczeństwo informacyjne jako „znajdujące się na takim etapie rozwoju, na którym osiągnięty poziom techniki informatyczno-telekomunikacyjnej stwarza warunki techniczne, ekonomiczne, edukacyjne i inne do wykorzystywania informacji w produkcji wyrobów i świadczeniu usług. Społeczeństwo takie zapewnia obywatelom powszechny dostęp i umiejętność korzystania z technologii informacyjnych w ich działalności zawodowej, społecznej, w celu podnoszenia i aktualizacji wiedzy, korzystania ze zdobyczy kultury, ochrony zdrowia oraz spędzania wolnego czasu i innych usług mających wpływ na wyższą jakość życia”[329].

---

[325] L. Z. Karvalics, *Information Society*… s. 10.

[326] H. Kubicek, *Möglichkeiten und Gefahren der Informationsgesellschaft.* Tübinger Studientexte Informatik und Gesellschaft, Wilhelm Schickard Institut für Informatik, Tübinger 1999, http://infosoc2.informatik.unibremen.de /lehre/ig/WS9900/ studienbrief/inhalt.html [dostęp: 10.02.2023].

[327] T. Goban-Klas, P. Sienkiewicz, *Społeczeństwo informacyjne. Szanse, zagrożenia, wyzwania*, Kraków 1999, s. 53.

[328] Raport 1 Kongresu Informatyki Polskiej, Poznań 1994, http://www.kongres.org.pl/on-line/1-szy_Kongres/index.html 050415 [dostęp: 01.03.2022].

[329] Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Społeczeństwo informacyjne w liczbach*, 2014, s. 11.

Analizując powyższe definicje nasuwa się wniosek, że posiadają one wiele punktów wspólnych, które odzwierciedlają cechy społeczeństwa informacyjnego oraz jego wielowarstwowość. Można przyjąć, że społeczeństwo informacyjne na płaszczyźnie technologicznej cechują rozwinięte środki gromadzenia i przetwarzania informacji, odpowiednie zaplecze techniczne w postaci systemów informatycznych, rozwijane dzięki komputeryzacji, a następnie informatyzacji. Biorąc pod uwagę aspekt ekonomiczny – sektor informacyjny gospodarki stanowi podstawowe źródło utrzymania większości społeczeństwa i jest głównym czynnikiem jego dalszego rozwoju. W wymiarze społecznym szczególną uwagę zwraca szerokie wykorzystanie technologii informacyjnych w różnych dziedzinach życia człowieka, takich jak praca, nauka, rozrywka, zdrowie itp. Jednocześnie społeczeństwo informacyjne cechuje odpowiedni poziom kultury informatycznej, związany z umiejętnościami obsługi urządzeń informatycznych[330].

W związku z powyższym, w oparciu o cechy społeczeństwa informacyjnego, można zdefiniować je jako społeczeństwo posiadające rozwinięte środki gromadzenia, przesyłania i przetwarzania informacji oraz umiejętności w zakresie korzystania z tych środków, które są wykorzystywane w praktycznie każdym obszarze aktywności człowieka, stanowiąc podstawowe źródło dochodu narodowego i główny czynnik rozwoju. Definicja ta jest najbardziej zbliżona propozycji T. Gobana-Klasa i P. Sienkiewicza. W takim też rozumieniu będzie używane pojęcie „społeczeństwo informacyjne" w ramach niniejszej pracy.

Rozwój technologii informacyjnych ma krótką historię oraz przebiega niezwykle dynamicznie i nierównomiernie w odniesieniu do różnych państw, czy też regionów. Można zatem mówić o stopniowalności kategorii społeczeństwa informacyjnego, większym lub mniejszym przeobrażeniu mechanizmów życia społecznego przez technologie informacyjno-komunikacyjne (information and communications technology, w skrócie ICT)[331]. Ponadto ciągły rozwój technologiczny sprawia, że następuje wzrost intensywności cech i zjawisk przypisywanych społeczeństwu informacyjnemu. W procesie tym można wyróżnić trzy fazy – komputeryzację, digitalizację

[330] A. Pawłowska, *Zasoby informacyjne w administracji publicznej w Polsce. Problemy zarządzania*, Lublin 2002, s. 23–24; 34–39.
[331] L. Porębski, *Rewolucja informacyjna jako źródło nowych podziałów społecznych*, [w:] *Globalopolis. Kosmiczna wioska: szanse i zagrożenia*, red. R. Borkowski, Warszawa 2003 s. 117–118.

i informatyzację. Pojęcia te, choć często są używane jako synonimy, mają różne znaczenia.

Przez komputeryzację należy rozumieć wprowadzanie komputerów do przedsiębiorstw i urzędów w celu zastąpienia ręcznie wypełnianych formularzy i papierowych archiwów przez elektroniczne formularze gromadzone w bazach danych oraz zastosowanie poczty elektronicznej i komunikatorów jako systemu komunikacji[332]. Jest to proces wyjściowy, stanowiący podstawę do dalszego rozwoju ICT.

Digitalizacja to proces polegający na transformacji zapisu danych w formie pisanej, drukowanej, dźwiękowej lub w postaci zapisu analogowego na postać cyfrową w celu ich dalszego magazynowania, przetwarzania i przesyłania[333]. Punktem wyjścia do digitalizacji jest odpowiednie zaplecze techniczne, a więc jest to proces następujący po komputeryzacji. Efektem digitalizacji jest tworzenie elektronicznych baz danych stanowiących odpowiedniki zbiorów sporządzonych w wersji tradycyjnej. Tak przekonwertowane dane są następnie wykorzystywane tj. gromadzone, przetwarzane i przesyłane w możliwie największym dopuszczalnym zakresie przez inne systemy informatyczne.

Pojęcie „informatyzacja" jest używane w różnym znaczeniu i skali – od zarządzania pojedynczą organizacją aż do opisywania procesów globalnych[334]. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego „informatyzacja" to wykorzystywanie nowoczesnych metod przetwarzania informacji w gospodarce, technice itp. Należy zaznaczyć, że informatyzacja jest pojęciem kluczowym w procesie kształtowania się społeczeństwa informacyjnego i stanowi swego rodzaju odpowiednik określenia „industrializacja", które związane było z budową społeczeństwa przemysłowego[335]. W związku z powyższym można przyjąć, że informatyzacja to proces zmierzający do wprowadzania i upowszechniania nowoczesnych technologii, metod przetwarzania informacji oraz technik komunikacji w zdecydowanej większości obszarów aktywności człowieka, takich

---

[332] T. Kulisiewicz, *Trudne początki*, „Biuletyn PTI" 2021, nr 3, s. 30-34.

[333] Hasło „digitalizacja" [w:] Leksykon PWN, Warszawa, 2004, s. 230.

[334] Przykłady: Decyzja nr 27 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 30 kwietnia 2009 r. w sprawie zatwierdzenia i wdrożenia koncepcji informatyzacji Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz placówek zagranicznych, W.T. Bielecki, *Informatyzacja zarządzania*, Warszawa 2001, Ministerstwo Cyfryzacji, *Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa,* Warszawa 2016, R. Romansky, *Informatization of the Society in the Digital Age*, „Biomedical Journal of Scientific & Technical Research", vol. 33, i. 3, 2021.

[335] K. Flaga-Wieruszyńska, *Informatyzacja postępowania cywilnego. Teoria i praktyka*, Warszawa 2016, s. 1.

jak gospodarka, nauka, technika, czy rozrywka. Definicja ta mieści w sobie zarówno informatyzację w skali mikro (np. w odniesieniu do określonej instytucji) jak i skali makro (np. w odniesieniu do państw, czy w kontekście globalnych przemian społecznych).

Analizując zjawisko informatyzacji można wyróżnić dwie płaszczyzny – technologiczną i socjologiczną. W ramach płaszczyzny technologicznej informatyzacja wiąże się z opracowaniem i wdrażaniem odpowiednich środków technicznych, tworzeniem baz danych i systemów informatycznych związanych z przetwarzaniem informacji. W przypadku wprowadzania rozwiązań o charakterze systemowym, niezbędne jest opracowanie odpowiednich strategii informatyzacji oraz podstaw prawnych do jej wdrażania. Informatyzacja w ujęciu socjologicznym obejmuje wiedzę, umiejętności, zainteresowania i postawę członków danego społeczeństwa w odniesieniu do nowoczesnych rozwiązań technologicznych, w tym korzystania z e-narzędzi. Tempo informatyzacji uzależnione jest zatem zarówno od stopnia rozwoju technologicznego, jak i wielu czynników społecznych.

Informatyzacja jako zjawisko globalne i powszechne przebiega z niejednolitym nasileniem nie tylko w odniesieniu do różnych społeczeństw, ale także w poszczególnych obszarach aktywności człowieka. Można wyróżnić trzy podstawowe obszary informatyzacji – społeczeństwo, gospodarka i administracja. W każdym z nich informatyzacja przebiega w nieco innym kierunku. W pierwszej sferze informatyzacja wiąże się z korzystaniem przez społeczeństwo z nowoczesnych rozwiązań technologicznych (komputer, Internet, e-usługi) oraz kompetencjami informacyjnymi. W obszarze gospodarki informatyzacja polega na wykorzystywaniu technologii informatycznych w celu usprawnienia pracy, procesów zarządzania, automatyzacji produkcji, pozyskiwania klientów. Z kolei w ramach administracji e-narzędzia służą do usprawnienia funkcjonowania organów administracji publicznej, oferowania e-usług i możliwości załatwiania spraw przez Internet.

W tytule niniejszej pracy określenie informatyzacja wyraża zarówno proces, któremu obecnie podlega system ochrony zabytków w Polsce, kierunek, w którym zmiany te podążają a także postulat formułowany przez autora, opierający się na tezie, że informatyzacja jest w stanie zwiększyć skuteczność tego systemu.

Wdrażanie rozwiązań technologicznych do przetwarzania danych wymaga odpowiednich ram prawnych i struktur organizacyjnych, co doprowadziło do ukształtowania się prawa informatycznego. J. Kurcyusz stoi na stanowisku, że prawo informatyczne obejmuje trzy obszary. Są to, po pierwsze, normy prawne zabezpieczające dane zawarte w zbiorach dokumentów oraz programy i materiały dokumentacyjne. Po drugie są to normy prawne zabezpieczające człowieka przed wykorzystaniem danych dotyczących jego osoby, zbieranych i przechowywanych bez jego wiedzy, których użycie lub ujawnienie może naruszać dobra osobiste. Po trzecie, w zakresie prawa informatycznego mieszczą się normy prawne regulujące stosunki pomiędzy organizatorami systemów informatycznych i właścicielami urządzeń umożliwiających przetwarzanie danych oraz stosunki pomiędzy pracownikami (programistami, dokumentalistami, operatorami itd.) z jednej strony i osobami lub instytucjami prowadzącymi systemy informatyczne – z drugiej[336].

K. Sobczak słusznie zauważa, że prawo informatyczne to dziedzina kompleksowa, na którą składają się normy z różnych działów prawa, np. administracyjnego, karnego, cywilnego, finansowego. Istotne jest jednak to, że nie ma podstaw do tworzenia hierarchii tych norm na gruncie prawa informatycznego. Można jedynie wskazać, że ilościowo dominują w tym zakresie przepisy prawa administracyjnego. Wynika to przede wszystkim z faktu, że szereg zadań związanych informatyzacją musi realizować administracja publiczna, a prawo informatyczne skupia się głównie na sprawach organizacyjnych aparatu informatycznego[337].

M. Jankowska zdefiniowała prawo informatyczne jako zespół norm prawnych regulujących relacje podmiotów, które istnieją z użyciem dóbr informacyjnych i elektronicznych środków komunikowania oraz których przedmiotem regulacji jest powstanie, istnienie, używanie i stosowanie tychże dóbr i środków[338]. Określają one m.in.: kwestie ochrony baz danych, aspekty prawne dostępu do informacji oraz jej ochrony, zwalczania nieuczciwej konkurencji. Prawo informatyczne obejmuje również zagadnienia związane z prawem autorskim, ochroną własności przemysłowej

[336] J. Kurcyusz, *Wprowadzenie…* op. cit., s. 122.
[337] K. Sobczak, *Prawo a informatyka*, Warszawa 1978, s. 25-27, za: D. Fleszer, *Funkcjonowanie…* op. cit., s. 122.
[338] M. Jankowska, M. Pawełczyk (red.), *Prawo informatyczne i geoinformacyjne*, Katowice 2021, s. 11-12.

i intelektualnej, zagadnienia związane z identyfikacją i uwierzytelnianiem elektronicznym, dostępem do informacji publicznej i bezpieczeństwem w sieci[339].

Reasumując, społeczeństwo informacyjne stanowi kolejny, po społeczeństwie industrialnym, etap w rozwoju cywilizacji. Główną siłą napędową tej transformacji jest informatyzacja rozumiana jako proces zmierzający do wprowadzania i upowszechniania nowoczesnych technologii, metod przetwarzania informacji oraz technik komunikacji. Informatyzacja jest zjawiskiem wieloaspektowym – można badać ją w ujęciu socjologicznym[340], technologicznym[341], a także z perspektywy nauk prawnych. Właściwy rozwój społeczeństwa informacyjnego wymaga bowiem stworzenia odpowiednich ram prawnych dla skutecznego i bezpiecznego korzystania z ICT.

2. Koncepcja e-administracji, jej determinanty i bariery w rozwoju

Rosnące znaczenie informatyzacji wywarło również wpływ na sferę aktywności władzy państwowej. Po pierwsze, ośrodki władzy politycznej dostrzegając rozwój społeczeństwa informacyjnego zaczęły wprowadzać rozwiązania prawne, w celu właściwego stymulowania tego procesu. Działalność legislacyjna miała zapewnić dostosowanie prawa do zmieniającej się rzeczywistości, likwidować bariery opóźniające korzystne procesy, tworzyć podstawy do rozwoju technologii, rozpowszechniać ją wśród obywateli oraz zapewniać bezpieczeństwo wobec nieznanych wcześniej zagrożeń[342]. Z drugiej strony organy administracji publicznej zaczęły korzystać z różnych e-narzędzi do realizacji swoich zadań, tak aby usprawnić ten proces oraz dostosować go do zmieniających się potrzeb społeczeństwa. W efekcie doszło do powstania e-administracji.

Pojęcie e-administracji nie zostało określone w jednolity sposób. Proponowane przez różnych autorów oraz organizacje międzynarodowe definicje tego pojęcia

[339] Ibidem, s. 14.

[340] W tym ujęciu bada się oddziaływanie informatyzacji na wszystkie sfery ludzkiej działalności do wszystkich osób w społeczeństwie (wiedza, umiejętności, moralność, zainteresowania, rozwój osobisty itp.).

[341] Z tej perspektywy istotna jest wypracowanie środków i narzędzi technicznych, wykorzystanie technologii do rozwoju społeczeństwa informacyjnego, zwiększanie wydajności i produktywności, optymalizacja szeregu procesów.

[342] M. Ganczar, *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa Jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Warszawa 2009, s. 28.

zmieniały się wraz z samym rozwojem e-administracji[343]. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) w 2003 roku zdefiniowała e-administrację jako wykorzystanie nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych, a w szczególności Internetu, w celu usprawnienia rządzenia[344]. Według Komisji Europejskiej e-administracja to wykorzystywanie technologii informacyjno - komunikacyjnych w administracji publicznej w powiązaniu ze zmianą organizacyjną oraz nowymi umiejętnościami w celu udoskonalenia usług publicznych i procesów demokratycznych, a także wzmocnienia wsparcia dla polityki publicznej[345].

Bardziej skonkretyzowaną definicję przedstawiło Ministerstwo Gospodarki wskazując, że „e-administracja to realizacja funkcji rządzenia państwem i świadczenia usług wewnętrznych i zewnętrznych administracji publicznej z wykorzystaniem technologii Internetu i nowych środków przekazu. Na model ten składają się relacje zewnętrzne (urząd – obywatel, urząd – podmiot gospodarczy, urząd – usługodawca) oraz relacje wewnętrzne (urząd – urząd, urząd – pracownicy)"[346].

Jeżeli chodzi o przedstawicieli doktryny to zdaniem M. Sakowicza e-government należy rozumieć jako wszelkie wykorzystywanie nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych do zarządzania sprawami publicznymi i do kontaktów administracji z obywatelami[347]. Natomiast J. Janowski pojęciem tym określa nowoczesną administrację, która „ma stanowić elastyczny, otwarty i przejrzysty mechanizm, zapewniający współdziałanie pracowników różnych szczebli w celu załatwiania indywidualnych spraw interesantów (w tym obywateli i przedsiębiorców, osób fizycznych i prawnych) oraz zaspokajania ich podstawowych potrzeb. Działanie

[343] A. Grönlund, T. A. Horan, *Introducing e-GOV: history, definitions, and issues*, „Communications of the Association for Information Systems" 2004, vol 15, s. 714-715.
[344] OECD, *The e-Government Imperative*, OECD e-Government Studies, Paris 2003, s. 23.
[345] Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Rola e-administracji w przyszłości Europy*, Bruksela 2003, COM (2003) 567, końcowy.
[346] Ministerstwo Gospodarki, Instytut Logistyki i Magazynowania, *Dokument programowy e-administracja*, s. 87, cyt. za: A. Harężа, *Wprowadzenie do problematyki elektronicznej administracji publicznej*, „Kwartalnik Naukowy Prawo Mediów Elektronicznych" 2013, nr 1/2011, s. 27.
[347] M. Sakowicz, *Electronic Promise for Local and Regional Communities*, „Local Government Brief, LGI Journal" Winter 2003, s. 24-28.

to w warstwie technologicznej wspomagane będzie przez interoperacyjne systemy teleinformatyczne oraz źródłowe rejestry publiczne”[348].

A. Haręża wskazał, że e-administracja to nowa, kompleksowa koncepcja sprawowania rządów i zarządzania terytorium kraju, zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym, z wykorzystaniem nowoczesnych technologii ICT, które w dobie konwergencji technologicznej przybrały cyfrową postać. Wykonuje zadania i świadczy usługi publiczne, mając przede wszystkim na względzie interes obywatela, który jest traktowany w kategorii klienta[349]. W tym ujęciu e-administracja jest elementem szeroko rozumianego modelu elektronicznego sprawowania władzy w epoce społeczeństwa cyfrowego, który powinien cechować się wysokiej jakości usługami, elastycznością, szybkością, efektywnością funkcjonowania, rzetelnością działania organów obsadzonych przez wysoko wykwalifikowanych specjalistów.

Z kolei D. Fleszer zwraca uwagę na to, że w e-administracji chodzi nie tyle o technicznie pojmowane zinformatyzowanie, o ile o proces budowania relacji z otoczeniem (adresatami usług) z wykorzystaniem nowych technologii informacyjnych, komunikacyjnych. Stąd też e-administracja powinna być rozumiana jako zelektronizowane relacje informacyjno-komunikacyjne zewnętrzne (urząd–obywatel, urząd–usługodawca, urząd–przedsiębiorca) jak również wewnętrzne (urząd–urząd, urząd–pracownicy). Podstawowym atrybutem e-administracji jest, jej zdaniem, dostępność przez 24 godziny na dobę[350].

Rozwój nowoczesnych technologii, a następnie ich wdrażanie do administracji publicznej spowodowały, że stopniowo zwiększała się ilość świadczonych e-usług, zaczęły powstawać coraz bardziej złożone struktury organizacyjne, a wdrażanie nowych e-narzędzi determinowało konieczność ciągłego aktualizowania norm prawnych. Biorąc pod uwagę ewolucję e-administracji w doktrynie opracowane zostało jej linearne ujęcie, począwszy od najprostszej e-administracji 1.0 do modelu najbardziej złożonego,

[348] J. Janowski, *Administracja elektroniczna. Kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce*, Warszawa 2009, s. 56.
[349] A. Haręża, *Wprowadzenie…* op. cit., s. 28.
[350] D. Fleszer, *Wokół problematyki e-administracji*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2014, r. XIV, s. 125–127.

pożądanego, wzorcowego, jakim jest e-administracja 4.0[351]. Wg innej klasyfikacji rozwój administracji dzieli się na poziomy dojrzałości[352].

E-administracja 1.0 (poziom informacyjny) stanowi punkt wyjścia w rozwoju elektronicznej administracji, datowany na przełom XX i XXI wieku. Etap ten charakteryzuje ścisła korelacja z możliwościami Internetu pierwszej generacji, który opierał się na jednostronnej komunikacji. Podstawową usługą oferowaną przez e-administrację 1.0 było zakładanie stron internetowych i umieszczanie na nich informacji publicznych. Ponadto e-narzędzia wdrażano w celu poprawy wewnętrznego funkcjonowania administracji (obieg dokumentów, jednostronne przekazywanie informacji)[353]. Warunkiem korzystania z e-usług jest dostęp do Internetu, zatem priorytetowo traktowano stworzenie nowoczesnej i powszechnie dostępnej sieci telekomunikacyjnej oraz zwiększenie kompetencji cyfrowych obywateli i urzędników.

Bardziej zaawansowanym stadium była administracja 2.0 (poziom interakcyjny), którego punktem granicznym był koniec pierwszej dekady XXI wieku. Na tym etapie zerwano już z jednostronnością na rzecz interaktywnego udziału jej użytkowników. Pozwoliło to sektorowi publicznemu nie tylko przekazywać informacje, ale również inicjować proces współpracy z adresatami usług (np. licytacje elektroniczne, wykorzystanie platformy ePUAP). Stopień intensywności tej współpracy różnił w poszczególnych jednostkach administracji publicznej, ponieważ usługi nie były zintegrowane. Ważnym elementem administracji 2.0 było wzmacnianie transparentności, głównie poprzez udostępnianie otwartych baz danych zarówno na poziomie lokalnym, jak i krajowym[354].

Od połowy drugiej dekady XXI wieku zaczęła kształtować się administracja 3.0 (poziom transakcyjny) i etap ten trwa praktycznie do dzisiaj. Opiera się ona na innowacyjnych rozwiązaniach umożliwiających ułatwioną selekcję danych, z uwagi na bardzo szybki wzrost liczby informacji dostępnych w Internecie, swego rodzaju „szum informacyjny" utrudniający dotarcie do poszukiwanej treści. Ponadto administracja 3.0

[351] R. Kusiak-Winter, *Kierunki i etapy rozwoju e-administracji publicznej* [w:] *Ewolucja elektronicznej administracji publicznej*, red. R. Kusiak-Winter, J. Korczak, Wrocław 2021, s. 17.
[352] P. Romaniuk, *Tradycje i przyszłość administracji publicznej w zakresie rozwoju e-usług*, „Journal of modern science" 2020, t.1/44, s. 276-277.
[353] Ł. Sarowski, *Od Internetu Web 1.0 do Internetu Web 4.0 – ewolucja form przestrzeni komunikacyjnych w globalnej sieci*, „Rozprawy Społeczne" 2017, t. 11 (1), s. 34.
[354] R. Kusiak-Winter, *Kierunki…* op. cit., s. 20.

bazuje na otwartych bazach danych o dużym zasobie, technologii *blockchain*[355], przetwarzaniu danych za pomocą chmury obliczeniowej. Wykorzystanie innowacyjnych technologii ma usprawnić proces obsługi klientów administracji, generować oszczędności poprzez automatyzację procesów, optymalizować wykorzystanie zasobów publicznych, zwiększać dostępność i jakość świadczonych usług[356].

Punktem odniesienia do dalszego rozwoju administracji jest model administracji 4.0. (poziom integracyjny). Obejmuje on usługi oferowane na wcześniejszych etapach a dodatkowo odzwierciedla przyszłościowe trendy e-administracji. Docelowo ma być ona wysoce interaktywna, dobrze spersonalizowana, bezpieczna i powszechnie wykorzystywana przez obywateli jako najprostszy sposób załatwiania spraw bez wychodzenia z domu. E-usługi mają być budowane w oparciu o sztuczną inteligencję oraz dostępne poprzez zintegrowane systemy udostępniające usługi różnych urzędów i podmiotów publicznych w jednym miejscu. Właściwe funkcjonowanie administracji 4.0 będzie wymagało wysokich kompetencji cyfrowych zarówno po stronie osób świadczących usługi, jak i ich klientów[357].

Ze względu na kierunek oddziaływania w e-administracji możemy wyróżnić dwa typy stosunków administracyjnoprawnych – wewnętrzne i zewnętrzne. Podział ten można rozbudować jeszcze bardziej, wyróżniając płaszczyznę komunikacji wewnętrznej (e-usługi w ramach danej jednostki, opierające się na inwentaryzacji, uproszczeniu i standaryzacji procedur i wdrożeniu ich w systemie informatycznym), płaszczyznę komunikacji mezowewnętrznej (wymiana informacji w formie elektronicznej pomiędzy różnymi organami) oraz płaszczyznę komunikacji zewnętrznej (świadczenie elektronicznych usług przez urząd klientom)[358]. Klientów tych często dodatkowo dzieli

---

[355] W języku polskim oznacza to technologię łańcucha bloków, która służy do przesyłania i przechowywania informacji o transakcjach internetowych. Mechanizm ten polega na łączeniu bloków informacji w łańcuch, w którym każdy kolejny element jest ściśle powiązany z poprzednim, przez co niemożliwa jest modyfikacja danych, ich usuwanie czy fałszowanie bez pozostawienia śladu po tej operacji. Estonia jako pierwsza na świecie wprowadziła technologię *blockchain* do administracji publicznej oferując obywatelom w ramach serwisu E-stonia usługi takie jak i-Voting, e-Tax Board, e-Business, e-Banking, e-Ticket, e-School. Zastosowanie tej technologii umożliwia Estończykom głosowanie online, podpisywanie i wysyłanie dokumentów, pozyskiwanie e-recept, a każda próba niepowołanego użycia danych jest natychmiast wykrywalna.

[356] R. Kusiak-Winter, *Kierunki…* op. cit., s. 20.

[357] P. Romaniuk, *Tradycje…* op. cit., s.277.

[358] E. Kuzionko – Ochrymiuk, *Koncepcje tradycyjnej i nowoczesnej administracji publicznej* [w:] *Współczesne problemy ekonomii: między teorią a praktyką gospodarczą w aspekcie różnorodnośc*i, red. M. Romanowska, Częstochowa, 2017, s. 25.

się na konsumentów i przedsiębiorców, z uwagi na różny katalog świadczonych przez administrację usług[359].

W ramach relacji zewnętrznych, ze względu na stopień zaawansowania świadczonej przez organ administracji e-usługi, przyjmują one postać: informacji, interakcji i transakcji[360]. Podział ten odpowiada zatem opisanemu wcześniej linearnemu ujęciu e-administracji, którą wraz z rozwojem technologicznym wyposażano w coraz szerszy wachlarz e-usług. Informowanie ma charakter pasywny, jednokierunkowy i polega na bezwnioskowym dostępie do informacji, co jest możliwe np. poprzez Biuletyn Informacji Publicznej. W ramach interakcji dochodzi do nawiązania aktywnej komunikacji na linii organ-klient, np. poprzez kontakt mailowy, czy za pośrednictwem jakiegoś portalu. Transakcja obejmuje najbardziej złożony proces, począwszy od informacji, przez interakcję, aż do końcowego załatwienia sprawy, np. poprzez wydanie decyzji administracyjnej[361].

Analizując zjawisko e-administracji nie sposób pominąć kwestii korzyści jakie wiążą się z jej rozwojem. Na pierwszym miejscu można wskazać zwiększenie dostępności do usług oferowanych przez e-administrację. Usługi internetowe są bowiem zwykle dostępne przez 24 godziny na dobę i nie wymagają wychodzenia z domu. Jest to ogromne ułatwienie zwłaszcza dla osób niepełnosprawnych, a także dla wszystkich, którzy w godzinach pracy nie są w stanie załatwić spraw urzędowych. Oprócz braku konieczności przebywania obu stron jednocześnie w tej samej lokalizacji równie istotne jest to, że nie muszą one być obecne w tym samym czasie[362].

E-usługi generują oszczędności zarówno po stronie urzędów, jak i obywateli. Dzięki zastosowaniu ujednoliconych procedur oraz ich całkowitej, bądź częściowej automatyzacji, możliwa jest prosta obsługa spraw i zastąpienie pracowników administracji w wykonywaniu niektórych czynności. Po stronie klientów oszczędności generują brak konieczności dojazdu do urzędu (oszczędność czasu i pieniędzy) i uproszczone procedury, które sprawiają, że są oni w stanie samodzielnie załatwić daną

[359] E. Kuzionko – Ochrymiuk, *Koncepcje…* op. cit., s. 26.

[360] G. Sibiga, *Podstawy prawne komunikacji elektronicznej w relacjach obywatel – organ administracji publicznej (od informacji do transakcji),* [w:] *Informacja prawna a prawa obywatela. Konferencja z okazji XXXV–lecia informatyki prawniczej w Polsce i XV–lecia systemu informacji prawnej LEX,* red. K. Grajewski, J. Warylewski, Gdańsk 2006, s. 98.

[361] A. Haręża, *Wprowadzenie…* op. cit., s. 31.

[362] E. Kuzionko – Ochrymiuk, *Koncepcje…* op. cit., s. 29.

sprawę (np. złożyć deklarację podatkową, co wcześniej dla wielu osób wiązało się z zakupem specjalnego programu, bądź usługą rachunkową).

Niewątpliwym atutem e-administracji jest zwiększona transparentność usług i ułatwiony dostęp do informacji. Wzory dokumentów, akty prawne, informacje o zamówieniach i przetargach, ogłoszenia i wiele innych treści urzędy zamieszczają na swoich stronach internetowych odciążając tym samym urzędników z wykonywania funkcji informacyjnych. Załatwianie spraw przez Internet pozwala również minimalizować ryzyko nadużyć po stronie administracji (większa anonimowość, losowe przydzielanie spraw, zapisywanie wszelkich działań w systemie teleinformatycznym)[363].

Wprowadzenie ustandaryzowanych i uproszczonych procedur prowadzi także do eliminacji błędów. Nowoczesne systemy wykorzystywane przez administrację posiadają zwykle możliwość automatycznego sprawdzenia wniosku przed jego wysłaniem. Występujące błędy lub braki są wykrywane przez algorytm, który blokuje możliwość wysyłki wadliwego wniosku. Jednocześnie organ także dysponuje automatyczną weryfikacją, pozwalającą wyłapać przynajmniej najbardziej standardowe nieprawidłowości. Taka automatyzacja powoduje zatem częściowe wyeliminowanie czynnika ludzkiego po obu stronach stosunku administracyjnego[364].

Podsumowując, wdrażanie e-narzędzi do administracji pozwala na zwiększenie jej otwartości i przejrzystości, poprawę produktywności i efektywności oraz sprawia, że administracja staje się bardziej spersonalizowana i przyjazna dla jej klientów[365]. Zdaniem J. Janowskiego e-administracja cechuje się: dostępnością, integralnością, pewnością, jawnością, multimedializacją, szybkością, przejrzystością, decentralizacją, jednoznacznością i wirtualizacją[366].

Rozwój e-administracji jest procesem długotrwałym, złożonym i uzależnionym od wielu czynników. Istnieje również szereg barier, które opóźniają wprowadzanie nowych rozwiązań, bądź powodują, że nie można wdrożyć ich na pełną skalę. Z perspektywy poszczególnych jednostek możemy mówić o barierach personalnych, pewnych postawach w stosunku do nowych technologii, a przez to również e-

[363] C. M. Olszak, E. Ziemba, *Rozwój e-administracji. Rodzaje i poziomy dojrzałości e-usług publicznych w regionie śląskim*, „Ekonomiczne Problemy Usług" 2011, nr 68, s. 253.
[364] E. Kuzionko – Ochrymiuk, *Koncepcje…* op. cit., s. 30.
[365] M. Butkiewicz, *Internet w instytucjach publicznych. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2006, s. 60.
[366] J. Janowski, *Administracja elektroniczna…,* op. cit., s. 56-57.

administracji. W ujęciu holistycznym, patrząc z szerszej perspektywy możemy wskazać bariery systemowe.

A. Monarcha-Pytlak wyróżnia następujące postawy wobec stosowania ICT: ignorancja, izolacja, idealizacja i integracja – razem określane hasłem „4 x i". Ignorancja wynika z braku wiedzy na temat nowych technologii oraz korzyści wynikających z ich zastosowania. Postawa izolacyjna wiąże się z postrzeganiem informatyzacji jako problemu natury technicznej zarezerwowanego dla informatyków. Na przeciwnym biegunie znajduje się „idealizacja" – taką postawę cechuje przesadny optymizm i wiara w to, że nowoczesne technologie są w stanie wyeliminować wszelkie problemy. Postawa najbardziej pożądana z punktu widzenia e-administracji to „integracja" wiążąca się z rozumieniem ICT i włączeniem ich do codziennej praktyki administracyjnej jako narzędzia zwiększającego skuteczność pracy[367].

Problemy z wdrażaniem i wykorzystywaniem e-narzędzi z perspektywy systemowej I. Adamska podzieliła na 4 kategorie[368]. W pierwszej grupie wskazała czynniki wpływające na rozwój, implementację i dostarczanie usług publicznych drogą elektroniczną. Wymieniła wśród nich m.in.:

1. Złożone i niespójne procedury administracji publicznej.
2. Brak wspólnej strategii świadczenia usług publicznych wykonywanych drogą elektroniczną na poziomie centralnym.
3. Brak ogólnie stosowanych standardów dokumentów w postaci elektronicznej.
4. Brak wymiany danych pomiędzy jednostkami administracji publicznej.
5. Słaba koordynacja działań pomiędzy administracją rządową a samorządową.
6. Fragmentaryczne systemy informacyjne, brak integracji.
7. Brak współdzielenia informacji zgromadzonych przez administrację publiczną.
8. Słaba dynamika rozwoju portali administracji publicznej.
9. Struktura resortowa administracji publicznej.
10. Ograniczone zasoby zaangażowania w rozwój e-administracji.
11. Informatyzacja rozumiana jako komputeryzacja.

[367] A. Monarcha-Matlak, *Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej*, Warszawa 2008, s. 203-204.

[368] I. Adamska, *Problemy w projektach informatycznych realizowanych na potrzeby administracji publicznej*, „Czas Informacji" 2011, nr 2, s. 106-108, cyt. za: D. Fleszer, *Wokół problematyki*… op. cit., s. 133-134.

W ramach drugiej grupy wskazane zostały aspekty mające wpływ na popyt na usługi publiczne dostępne drogą elektroniczną oraz ich jakość, takie jak, m.in.:

1. Brak jednolitego źródła informacji powodujący dezorientację obywateli.
2. Brak odpowiedniej wiedzy o możliwości świadczenia usług publicznych przez Internet.
3. Niewystarczająca znajomość potrzeb użytkowników w zakresie e-administracji.
4. Brak spójnego podejścia do rozwoju usług administracji publicznej.
5. Nikłe zaangażowanie obywateli w działania administracji publicznej we wszystkich szczeblach.

Trzecia grupa obejmuje czynniki wpływające na dostępność, łatwość wykorzystania systemu oraz umiejętności użytkowników. I. Adamska wymieniła wśród nich m.in.:

1. Niewystarczającą wiedzę użytkowników w zakresie wykorzystania narzędzi teleinformatycznych, powodującą brak przekonania obywateli o skuteczności kontaktu elektronicznego z administracją publiczną.
2. Brak powszechnego zastosowania w jednostkach administracji publicznej bezpiecznego podpisu elektronicznego, czytników kart.
3. Duplikowanie informacji, chaos informacyjny w sieci.
4. Obawę o bezpieczeństwo danych znajdujących się w systemach teleinformatycznych.
5. Wykluczenie cyfrowe części społeczeństwa.

Bariery związane z nadawaniem kierunku oraz koordynacją rozwoju e-usług zostały skupione w ramach czwartej grupy. Znalazły się w niej m.in:

1. Uwarunkowania polityczne mające wpływ na kierunki rozwoju e-administracji.
2. Skomplikowana i długotrwała procedura wdrażania nowych regulacji.
3. Brak koordynacji na poziomie centralnym działań administracji publicznej.
4. Brak uwarunkowań prawnych dotyczących standardów świadczenia usług drogą elektroniczną.

Końcowo należy sformułować wniosek, że rozwój e-administracji, jako konsekwencja informatyzacji wpływa na zwiększenie dostępności obywateli do administracji publicznej, generowanie oszczędności czasu i pieniędzy, funkcjonalność

świadczonych usług, rozszerzenie zakresu informacji i przejrzystości procedur administracyjnych, integrację zasobów i baz danych administracji publicznej[369]. Proces ten przebiega z różnym natężeniem w poszczególnych państwach, a nawet w obrębie działów administracji, czy urzędach.

Wpływ na rozwój e-administracji mają przede wszystkim: aktywna postawa państwa (w tym odpowiednie finansowanie, ramy prawne i inwestycje w ICT), kompetencje cyfrowe społeczeństwa (adresatów i oferentów e-usług), właściwa infrastruktura techniczna (dostępność Internetu, odpowiedni sprzęt komputerowy, serwery itp.), ujednolicone, zintegrowane i interoperacyjne systemy informatyczne dla administracji (zapewniające przyjazny dla użytkownika dostęp do e-usług, stabilne i funkcjonujące bez większych przerw technicznych)[370].

Warto pamiętać, że z e-administracją wiążą się również ryzyka nieznane tradycyjnym formom świadczenia usług. Wśród nich można wymienić: możliwość cyberataków i kradzieży danych, ryzyko awarii systemu, bądź brak dostępu spowodowany przerwą w dostawach energii lub Internetu, próby oszustw i kradzieży tożsamości, wykluczenie cyfrowe części społeczeństwa itp.

Wobec zachodzących zmian związanych z informatyzacją należy przyjąć aktywną postawę, angażując się tym bardziej, w im większym stopniu zdajemy sobie sprawę z licznych możliwości nowego cyfrowego świata, a jednocześnie ogromu pojawiających się zagrożeń. Obowiązkiem świadomych uczestników dokonujących się przemian jest wdrażanie takich rozwiązań, które pozwolą na wzmocnienie procesów mających pozytywny charakter i jednocześnie niwelowanie niebezpieczeństw[371]. W kontekście e-administracji podstawową rolę powinny odgrywać państwo oraz organizacje międzynarodowe, takie jak Unia Europejska.

---

[369] J. Palonka, *Wirtualny urząd jako jedna z platform interakcji mediów społecznościowych dla administracji publicznej*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych" 2013, nr 29, s. 248.

[370] A. Tomaszewicz, J. Buko, *Determinanty rozwoju e-administracji publicznej w Polsce* „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego" 2015, nr 117, s. 650.

[371] A. Wilk, *Polska wobec wyzwań społeczeństwa informacyjnego*, [w:] *Internet – fenomen społeczeństwa informacyjnego*, red. T. Zasępa, Częstochowa 2001, s. 146.

3. Ramy prawne i strategie w zakresie e-administracji

1) Poziom Unii Europejskiej

Rozwój technologii informacyjnych na szeroką skalę i stopniowe przekształcanie się społeczeństwa industrialnego w społeczeństwo informacyjne kreują również nową sytuację polityczną, która determinuje konieczność podejmowania decyzji strategicznych. Nowe możliwości, a jednocześnie także potrzeby i wyzwania związane z informatyzacją stanowią problem do rozwiązania przez ośrodek polityczny (władze na szczeblu krajowym, czy na poziomie ponadpaństwowym, np. w ramach Unii Europejskiej). Podjęcie właściwych kroków musi być poprzedzone odpowiednią analizą (diagnoza potrzeb społecznych, możliwości związanych z informatyzacją, potencjalnych przeszkód), określeniem różnych wariantów rozwiązań oraz rozłożeniem planowanych działań w czasie[372]. Inaczej mówiąc, podejmowanie decyzji przez ośrodek polityczny powinno odbywać się w oparciu o przygotowaną strategię (długoterminową – określającą ogólny kierunek działań, oraz krótkoterminową – zawierającą konkretne rozwiązania i postulaty).

Dostrzegając rosnące znaczenie technologii informacyjnych w 1994 r. Komisja Europejska opublikowała pierwszy raport ukazujący kierunki rozwoju społeczeństwa globalnej informacji w Europie, zatytułowany „Europa i globalne społeczeństwo informacyjne. Rekomendacja dla Komisji Europejskiej", a nazywany skrótowo Raportem Bangemanna, od nazwiska komisarza unijnego odpowiedzialnego za komunikację Martina Bangemanna[373]. Jedną z podstawowych tez tego raportu było stwierdzenie, że główną siłą napędową informatyzacji ma być mechanizm rynkowy. W związku z tym działania na poziomie Unii Europejskiej powinny sprowadzać się do likwidowania ograniczeń instytucjonalnych i wspierania klimatu przedsiębiorczości. Działania te powinny mieć charakter systemowy o zasięgu ogólnoeuropejskim[374].

W raporcie wskazano najważniejsze możliwe zastosowania technologii informacyjnych tj.: telepraca (więcej miejsc pracy, nowe miejsca pracy dla społeczeństwa

[372] A. Demczuk, *Od raportu Bangemanna do Strategii Europa 2020. Rozwój społeczeństwa informacyjnego w polityce Unii Europejskiej – bilans 15 lat*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia, Sectio K" 2016, vol. XXIII, nr 2, s. 26-27.
[373] Zespół Wysokiego Szczebla ds. Społeczeństwa Informatycznego, Raport *Europa i społeczeństwo globalnej informacji. Zalecenia dla Rady Europy*, Bruksela 1994.
[374] Raport Bangemanna, s. 3.

mobilnego), kształcenie na odległość, sieci dla uniwersytetów i ośrodków badawczych, usługi telematyczne[375] dla małych i średnich przedsiębiorstw, kierowanie ruchem drogowym, kontrola ruchu lotniczego oraz sieci dla służby zdrowia, a także przetargi elektroniczne, elektroniczna sieć administracji publicznej na skalę Europy oraz miejskie autostrady informacyjne, mianem których określono sieci dostarczające gospodarstwom domowym system dostępu do Internetu[376].

Raportu Bangemanna zawierał szereg zaleceń, które poprzez stymulowanie rozwoju społeczeństwa informacyjnego, miały doprowadzić do zwiększenia konkurencyjności państw Unii Europejskiej. Wskazano, że w zakresie tworzenia odpowiedniej infrastruktury technicznej, kraje członkowskie UE powinny przyspieszyć dokonujący się proces liberalizacji sektora telekomunikacyjnego i dopasować taryfy telekomunikacji międzynarodowej. Na płaszczyźnie społecznej powinna być prowadzona kampania informacyjno-promocyjna, skierowana głównie do małych i średnich przedsiębiorców, administracji publicznej oraz do młodego pokolenia. Informatyzacja to także wyzwanie w zakresie ochrony praw własności intelektualnej i prywatności, dlatego państwa UE powinny podejmować działania zmierzające do utworzenia wspólnego schematu uregulowań na skalę międzynarodową. Zwrócono także uwagę na konieczność podjęcia spójnych działań w celu udostępnienia i promocji usług takich jak poczta elektroniczna, transfer plików i usług video. Podkreślając pilność i wagę zadań z zakresu informatyzacji, zasugerowano utworzenie specjalnej rady, w skład której należy powołać wybitne osobistości z różnych dziedzin związanych z procesem informatyzacji, a także przedstawicieli społecznych[377].

Kolejnym ważnym krokiem Unii Europejskiej w zakresie tworzenia strategii wobec zjawiska transformacji społeczeństw w kierunku społeczeństwa informacyjnego była inicjatywa Komisji Europejskiej pt. „eEurope – An Information Society for All”[378]. Miała ona na celu rozpowszechnienie technologii informacyjnych umożliwiających przejście do gospodarki cyfrowej, stanowiącej potężny czynnik wzrostu,

[375] Są to rozwiązania telekomunikacyjne, informatyczne i informacyjne związane z wysyłaniem, odbieraniem i przechowywaniem danych, takie jak np. poczta komputerowa, komunikatory internetowe, transfer plików, wideokonferencje.
[376] Raport Bangemanna, s. 9-10.
[377] Ibidem, s. 23-24.
[378] Komunikat z dnia 8 grudnia 1999 r. w sprawie inicjatywy Komisji na nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej w Lizbonie, 23 i 24 marca 2000 r. – eEuropa – Społeczeństwo informacyjne dla wszystkich, COM (1999) 687 końcowy.

konkurencyjności i tworzenia miejsc pracy, a także potencjalny czynnik poprawiający jakość życia ludzi i przyczyniający się do ochrony środowiska[379]. Jak wskazano w motywach, które legły u podstaw opracowania strategii eEuropa – światowa gospodarka światowa ewoluuje od społeczeństwa przemysłowego do społeczeństwa informacyjnego. Efektem tego przeobrażenia jest nowa gospodarka, która ma duży potencjał wzrostu, zatrudnienia i integracji. Europa nie wykorzystuje jednak w pełni tego potencjału[380].

W inicjatywie wskazano 10 priorytetowych obszarów, w których Unia Europejska, państwa członkowskie i wszyscy obywatele powinni podejmować wspólne działania. Zostały one określone następującymi hasłami: wprowadzanie europejskiej młodzieży w erę cyfrową, tańszy dostęp do Internetu, przyspieszenie e-commerce, szybki dostęp do Internetu dla naukowców i studentów, inteligentne karty do bezpiecznego dostępu elektronicznego, kapitał podwyższonego ryzyka dla zaawansowanych technologicznie MŚP, e-uczestnictwo dla osób niepełnosprawnych, opieka zdrowotna online, inteligentny transport, rząd online. W ramach każdego z przedstawionych obszarów wskazano również cele do osiągnięcia na poziomie poszczególnych państw członkowskich oraz na szczeblu UE. Wspólnym mianownikiem na praktycznie każdej płaszczyźnie miały być działania w zakresie prawodawstwa, rozwój infrastruktury technicznej oraz wdrażanie innowacyjnych rozwiązań z zakresu e-administracji, a także podejmowanie działań o charakterze edukacyjnym i oferowanie wsparcia w przejściu na technologię cyfrową[381]. Harmonogram działań został przewidziany na lata 2000-2004.

Komisja Europejska przedstawiła główne założenia inicjatywy eEuropa, które zostały rozwinięte i przyjęte na Nadzwyczajnej Radzie Europejskiej w Lizbonie, zwołanej na 23-24 marca 2000 r. Zostały one określone jako Strategia Lizbońska. Jej celem miało być uczynienie z Europy do 2010 r. „najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej, bazującej na wiedzy gospodarki świata, oferującej więcej lepszych miejsc pracy oraz większą spójność społeczną”[382].

Z uwagi na fakt, że Strategia Lizbońska przyjęta w 2000 r. miała charakter mało skonkretyzowany, wyznaczający ogólny kierunek działań na najbliższe cztery lata,

[379] Ibidem.
[380] Ibidem.
[381] Komunikat z dnia 8 grudnia 1999 r…, op. cit.
[382] A. Demczuk, *Od raportu …* op. cit., s. 31.

istniała konieczność jej uszczegółowienia oraz zaplanowania działań na kolejne okresy. W związku z tym opracowane zostały 3 konkretne plany działań:

- eEuropa 2002: Społeczeństwo informacyjne dla wszystkich. Plan działania (Feira, 19–20 czerwca 2000 r.),[383]

- eEuropa+ 2003: Współpraca na rzecz wdrożenia społeczeństwa informacyjnego w Europie (Plan Działań sporządzony przez kraje kandydujące przy wsparciu Komisji Europejskiej, Goteborg, 15–16 czerwca 2001 r.),[384]

- eEuropa 2005: Społeczeństwo informacyjne dla wszystkich. Plan działania (Sewilla, 21–22 czerwca 2002)[385].

Plan Działania eEuropa 2002 w całości obejmował rozwiązania w dziedzinie Internetu, który stanowił niezbędny warunek do dalszej informatyzacji. Priorytetowymi celami miały być: zwiększenie dostępności do taniego i szybkiego Internetu, inwestowanie w umiejętności użytkowników, stymulowanie rozwoju e-handlu, e-administracji oraz świadczenie usług elektronicznych w służbie zdrowia i transporcie[386].

W związku ze zbliżającą się akcesją do UE 10 państw, tj.: Polski, Cypru, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Malty, Słowacji, Słowenii i Węgier podjęto działania mające na celu zbliżenie państw kandydujących do celów Strategii Lizbońskiej. Program działań został ujęty w ramach planu eEuropa+, który skupiał się przede wszystkim na rozwiązaniach normatywnych w zakresie telekomunikacji[387].

Z kolei Plan działania eEuropa 2005 kładł nacisk na rozwiązania zwiększające dostęp do technologii takich jak telefonia komórkowa trzeciej generacji oraz usług

---

[383] COM (2000) 330, końcowy, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0330: FIN:EN:PDF, dostęp: 21.01.2022 r.

[384] COM(2002) 263, końcowy, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0263:FIN:EN:PDF [dostęp: 22.01.2022].

[385] COM(2005) 229, końcowy, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0263:FIN:EN:PDF [dostęp: 22.01.2022].

[386] eEurope 2002, *An Information…* op. cit.

[387] W efekcie powstała Dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) (Dz.U.UE.L.2002.108.33) oraz 4 dyrektywy szczegółowe: dyrektywa 2002/20/WE, czyli tzw. dyrektywa o zezwoleniach (Dz.U.UE.L.2002.108.21); dyrektywa 2002/19/WE – tzw. dyrektywa o dostępie (Dz.U.UE.L.2002.108.7); dyrektywa 2002/22/WE – tzw. dyrektywa o usłudze powszechnej (Dz.U.UE.L.2002.108.51) oraz dyrektywy 2002/58/WE – tzw. dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej (Dz.U.UE.L.2002.201.37). Dyrektywy uzupełniała decyzja nr 676/2002/WE o spektrum radiowym.

w zakresie zdrowia, biznesu, e-administracji i nauki. Wprowadzono także rozwiązania mające na celu dostosowanie norm prawnych w zakresie prawa autorskiego oraz handlu do nowoczesnych rozwiązań technologicznych[388].

Wraz z wdrażaniem rozwiązań przewidzianych we wskazanych powyżej strategiach pojawiła się konieczność monitorowania ich efektów. Pierwsze zadania w ramach Strategii Lizbońskiej zostały zaplanowane na 4 lata, zatem już w 2004 r. Grupa Wysokiego Szczebla przygotowała raport „Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment", w ramach którego podsumowano dotychczas podjęte kroki[389].

Konkluzje Raportu sprowadzają się do negatywnej oceny podjętych dotychczas działań, w wyniku których powiększyła się przepaść pomiędzy Europą a Ameryką Północną i Azją. W związku z tym wdrożenie postulatów Strategii Lizbońskiej stało się jeszcze bardziej pilne niż w 2000 r. Niepowodzenie w realizacji założonych celów wynikało z bierności UE oraz państw członkowskich. Ponadto utrudnieniem okazał się zbyt rozbudowany program reform, słaba koordynacja działań i sprzeczne priorytety.

W celu zwiększenia skuteczności podejmowanych działań wskazano na konieczność tworzenia polityk krajowych w każdym państwie członkowskim, wspieranie ich przez stworzenie strategii ogólnoeuropejskich oraz skoordynowanego i bardziej zdecydowanego działania. Grupa Wysokiego Szczebla zaproponowała także podział zadań pomiędzy organy UE. Wiodącą rolę w realizacji Strategii Lizbońskiej powinna przejąć Rada Europejska. Z kolei Komisja Europejska ma jasno i precyzyjnie wskazywać państwom członkowskim, które działania przynoszą pożądane skutki, sygnalizować popełniane błędy i porażki oraz wspierać państwa członkowskie swoimi działaniami. Rola Parlamentu Europejskiego powinna natomiast sprowadzać się do aktywnego monitorowania wyników realizacji Strategii Lizbońskiej. Aby wszystkie działania były spójne i odpowiednio zaplanowane, każde państwo członkowskie powinno przygotować

[388] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/29/WE z dnia 22 maja 2001 r. w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym (Dz.U.UE.L.2001.167.10); Dyrektywa 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (tzw. dyrektywa o handlu elektronicznym) (Dz.U.UE.L.2000.178.1).

[389] *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, Brussels 2004, http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/kok_report_en.pdf [dostęp: 10.01.2023].

program krajowy, a do swoich działań zaangażować społeczeństwo oraz wszelkie podmioty zainteresowane[390].

Kierunek dalszych reform w ramach Strategii Lizbońskiej został określony w ramach Planu działań i2010 – Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Plan ten wskazywał trzy priorytety europejskiej polityki w zakresie informatyzacji. Pierwszy z nich zakładał finalizację tworzenia jednolitej przestrzeni informacyjnej dla UE, opierającej się na otwartym i konkurencyjnym rynku wewnętrznym dla mediów i społeczeństwa informacyjnego. W ramach kolejnej płaszczyzny działań założono wzmocnienie inwestycji w innowacje i badania w zakresie ICT w celu zwiększenia wzrostu gospodarczego oraz tworzenia nowych miejsc pracy. Dodatkowo, zdaniem Komisji Europejskiej, należy podejmować kroki w kierunku integracji europejskiego społeczeństwa informacyjnego, promującego zrównoważony rozwój i wzrost liczby miejsc pracy oraz stawiającego na pierwszym miejscu lepsze usługi publiczne i jakość życia[391].

W 2010 r. Unia Europejska przyjęła nową strategię nazwaną „Europa 2020"[392]. W jej ramach Komisja Europejska zaproponowała siedem inicjatyw flagowych, tj. „unia innowacji" (wykorzystanie działalności badawczo rozwojowej do rozwiazywania problemów związanych m.in. ze zmianami klimatu, energią, starzeniem się społeczeństwa); „mobilna młodzież" (poprawa jakości szkolnictwa wyższego poprzez wspieranie mobilności studentów i młodych naukowców"), „europejska agenda cyfrowa" (osiągnięcie trwałych korzyści gospodarczych i społecznych z jednolitego rynku cyfrowego opartego na bardzo szybkim Internecie); „europa efektywnie korzystająca z zasobów" (transformacja w kierunki działalności niskoemisyjnej opartej na odnawialnych źródłach energii); „polityka przemysłowa w erze globalizacji" (wsparcie przedsiębiorczości w warunkach pokryzysowych); program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia" oraz „europejski program walki z ubóstwem"[393].

[390] *Facing the challenge…* op. cit.

[391] Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, "i2010 – A European Information Society for growth and employment", Brussels, COM (2005) 229 final.

[392] Komunikat Komisji Europejskiej, *EUROPA 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu,* Bruksela 2010 https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf [dostęp: 17.01.2022].

[393] https://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/POZ_Wskazniki_Europa2020.pdf [dostęp: 18.01.2022].

Przechodząc do analizy unijnych ram prawnych w zakresie e-administracji można wyróżnić trzy główne obszary poddane harmonizacji w sferze normowania aspektów funkcjonowania społeczeństwa informacyjnego w państwach członkowskich, tj.: świadczenie usług przez Internet, własność intelektualną oraz prawo do prywatności[394].

Kluczową rolę w zakresie świadczenia e-usług posiadają Dyrektywa 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dalej: dyrektywa o handlu elektronicznym)[395] oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (dalej: rozporządzenie eIDAS)[396]. Postanowienia dyrektywy o handlu elektronicznym zostały w dużej mierze implementowane do krajowego porządku prawnego ustawą z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną[397], zatem szerzej ten temat zostanie omówiony w podrozdziale 3.

Rozporządzenie eIDAS zostało wprowadzone w celu ujednolicenia przepisów związanych z transakcjami elektronicznymi we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej. Ponadto stworzenie przejrzystych i bezpiecznych zasad stosowania identyfikacji elektronicznej miało zwiększyć zaufanie obywateli do korzystania z e-usług. Przed wprowadzeniem eIDAS państwa członkowskie posiadały krajowe systemy identyfikacji elektronicznej, które nie były uznawane poza granicami danego państwa. Stwarzało to barierę dla rozwoju rynku wewnętrznego UE i stało w sprzeczności z ideą jednolitego rynku cyfrowego[398].

We wspomnianym rozporządzeniu określono m.in.: narzędzia służące do uwierzytelniania i identyfikacji elektronicznej, zasady dotyczące dostarczania, obsługi i certyfikacji tych narzędzi oraz podstawy odpowiedzialności podmiotów świadczących

[394] J. Gołaczyński, P. Polański, D. Szostek, M. A. Zachariasiewicz, [w:] *System Prawa Handlowego*, red. W. Popiołek, t. 9, Warszawa 2013, s. 396.
[395] Dz.U.UE.L.2000.178.1.
[396] Dz.U.UE.L.2014.257.73.
[397] Dz.U. 2020, poz. 344.
[398] A. Monarcha-Matlak, *Usługi zaufania i identyfikacja elektroniczna*, „Acta Iuris Stetinensis" 2018, nr 3(23), s. 145-146.

usługi zaufania. Ważnym elementem unifikacji przepisów było stworzenie siatki pojęciowej na gruncie eIDAS. Podstawowe dla omawianego aktu prawnego określenie „identyfikacja elektroniczna" zostało zdefiniowane przez Prawodawcę unijnego jako proces używania danych w postaci elektronicznej identyfikujących osobę, unikalnie reprezentujących osobę fizyczną lub prawną, lub osobę fizyczną reprezentującą osobę prawną[399]. Natomiast przez pojęcie „usług zaufania" należy rozumieć wszelkie usługi, które mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa, poufności, integralności i autentyczności transakcji elektronicznych. Na gruncie rozporządzenia eIDAS można wyróżnić następujące usługi zaufania: podpis elektroniczny[400], pieczęć elektroniczna[401], elektroniczny znacznik czasu[402], walidacja, konserwacja, rejestrowane doręczenie elektroniczne[403], uwierzytelnianie witryn internetowych[404].

W rozporządzeniu eIDAS nie przewidziano jednolitych środków identyfikacji elektronicznej. Zamiast tego wprowadzono zasadę wzajemnego uznawania tych środków oraz wskazano standardy techniczne jakie muszą one spełniać[405]. W celu zapewnienia interoperacyjności krajowych środków identyfikacji elektronicznej, rozumianej jako zdolność do pełnej współpracy z innymi środkami w ramach jednolitego rynku cyfrowego UE, wprowadzono cztery podstawowe kryteria, zwane „ramami interoperacyjności". Są nimi: neutralność pod względem technologicznym i zakaz dyskryminacji krajowych rozwiązań technicznych w zakresie identyfikacji elektronicznej w danym państwie członkowskim; zgodność z europejskimi i międzynarodowymi standardami; ułatwienie wdrożenia zasady uwzględniania ochrony prywatności już

[399] Art. 3 pkt 1 eIDAS.

[400] „Podpis elektroniczny" oznacza dane w postaci elektronicznej, które są dołączone lub logicznie powiązane z innymi danymi w postaci elektronicznej, i które użyte są przez podpisującego jako podpis (art. 3 pkt 10 rozporządzenia eIDAS).

[401] Pieczęć elektroniczna" oznacza dane w postaci elektronicznej dodane do innych danych w postaci elektronicznej lub logicznie z nimi powiązane, aby zapewnić autentyczność pochodzenia oraz integralność powiązanych danych (art. 3 pkt 25 rozporządzenia eIDAS).

[402] „Elektroniczny znacznik czasu" oznacza dane w postaci elektronicznej, które wiążą inne dane w postaci elektronicznej z określonym czasem, stanowiąc dowód na to, że te inne dane istniały w danym czasie (art. 3 pkt 33 eIDAS).

[403] „Usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego" oznacza usługę umożliwiającą przesłanie danych między stronami trzecimi drogą elektroniczną i zapewniającą dowody związane z posługiwaniem się przesyłanymi danymi, w tym dowód wysłania i otrzymania danych, oraz chroniącą przesyłane dane przed ryzykiem utraty, kradzieży, uszkodzenia lub jakiejkolwiek nieupoważnionej zmiany (art. 3 pkt 36 eIDAS).

[404] Certyfikat uwierzytelniania witryn internetowych" oznacza poświadczenie, które umożliwia uwierzytelnianie witryn internetowych i przyporządkowuje witrynę internetową do osoby fizycznej lub prawnej, której wydano certyfikat (art. 3 pkt 38 rozporządzenia eIDAS).

[405] M. Siemaszkiewicz, *Rozporządzenie eIDAS – nowe ramy prawne w zakresie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 2016, nr 107, s. 215-216.

w fazie projektowania; zapewnienie, że dane osobowe będą przetwarzane zgodnie z prawem UE.

Z uwagi na to jakie techniczne warunki, standardy i procedury spełnia dany środek identyfikacji elektronicznej może cechować się niskim, średnim bądź wysokim stopniem bezpieczeństwa. Usługi o wysokim stopniu bezpieczeństwa mogą dostarczać jedynie kwalifikowani dostawcy. Status ten przyznaje odpowiedni organ nadzoru ustanawiany na poziomie poszczególnych państw członkowskich. W ramach nadzoru nad kwalifikowanym dostawcą usług zaufania co najmniej raz na 24 miesiące przeprowadzany jest audyt potwierdzający zgodność z wymogami rozporządzenia eIDAS. Naruszenie tych wymogów może powodować nałożenie sankcji a także odpowiedzialność odszkodowawczą[406].

Na gruncie rozporządzenia eIDAS wyróżniono trzy rodzaje podpisów elektronicznych: zwykły, zaawansowany i kwalifikowany. Zwykły podpis elektroniczny to dane w postaci elektronicznej dołączone lub logicznie powiązane z innymi danymi w postaci elektronicznej, użyte są przez podpisującego jako podpis. Zaawansowany podpis elektroniczny musi być unikalnie przyporządkowany podpisującemu i umożliwiać ustalenie jego tożsamości. Ponadto jest on składany przy użyciu danych, których podpisujący może z dużą dozą pewności użyć pod wyłączną kontrolą oraz jest powiązany z podpisanymi danymi w taki sposób, że każda późniejsza zmiana danych jest rozpoznawalna. Podpis kwalifikowany jest natomiast odmianą podpisu zaawansowanego, który dostarczany jest przez kwalifikowanego dostawcę i składany za pomocą kwalifikowanego urządzenia do składania podpisu elektronicznego. Co ważne, kwalifikowany podpis elektroniczny został zrównany przez Prawodawcę unijnego z podpisem własnoręcznym[407].

Stosunki prawne związane ze świadczeniem usług online są uregulowane także w szeregu innych aktów prawnych UE. Można wskazać np.: dyrektywę 2005/29/WE dotyczącą nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniającą dyrektywę rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady[408];

[406] Art. 11 oraz art. 16 eIDAS.
[407] Art. 25 oraz art. 26 eIDAS.
[408] Dz.U.UE.L.2005.149.22.

dyrektywę 2015/1535 ustanawiającą procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego[409]; dyrektywę 2002/65/WE dotyczącą sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość oraz zmieniającą dyrektywę Rady 90/619/EWG oraz dyrektywy 97/7/WE i 98/27/WE[410] oraz dyrektywę 98/84/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 listopada 1998 r. w sprawie prawnej ochrony usług opartych lub polegających na warunkowym dostępie[411].

Jeżeli chodzi o drugi obszar harmonizacji prawa w zakresie informatyzacji, tj. własność intelektualną - wśród najważniejszych regulacji unijnych należy wskazać: Dyrektywę 96/9/WE w sprawie ochrony prawnej baz danych[412], rozporządzenie 1257/2012 wprowadzające wzmocnioną współpracę w dziedzinie tworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej[413], rozporządzenie 1260/2012 wprowadzające wzmocnioną współpracę w dziedzinie tworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej w odniesieniu do mających zastosowanie ustaleń dotyczących tłumaczeń[414] oraz rozporządzenie 207/2009 w sprawie znaku towarowego Unii Europejskiej[415].

W zakresie ochrony prywatności danych (trzeci obszar harmonizacji) kluczową rolę odgrywa rozporządzenie 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE[416] (dalej: RODO). Rozwój technologiczny i tzw. „rewolucja informatyczna" oprócz ogromnych możliwości generują również nieznane dotąd zagrożenia związane z przetwarzaniem coraz większej ilości danych, w tym również danych osobowych[417]. Dotychczasowe rozwiązania prawne zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym nie nadążały za nowymi wyzwaniami, przez co konieczne stało się stworzenie ram prawnych na miarę nowej rzeczywistości. Trwające

[409] Dz.U.UE.L.2015.241.1.
[410] Dz.U.UE.L.2002.271.16.
[411] Dz.U.UE.L.1998.320.54.
[412] Dz.U.UE.L.1996.77.20.
[413] Dz.U.UE.L.2012.361.1.
[414] Dz.U.UE.L.2012.361.89.
[415] Dz.U.UE.L.2009.78.1.
[416] Dz.U.UE.L.2016.119.1.
[417] P. Litwiński, *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o danych)* [w:] P. Litwinski (red.) *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis.

od 2009 roku prace znalazły swój finał w 2016 roku, kiedy to Parlament Europejski przyjął RODO. Dwa lata później przepisy te weszły w życie, a wyzwania związane z ich stosowaniem do dnia dzisiejszego stanowią temat, który często pojawia się w przestrzeni publicznej.

Zakres przedmiotowy RODO obejmuje przepisy związane z ochroną osób fizycznych w związku z przetwarzaniem[418] danych osobowych a także przepisy o swobodnym przepływie danych osobowych. Przepisy te mają pozwolić na swobodny przepływ danych osobowych, tak aby nie naruszało to podstawowych praw i wolności osób fizycznych[419]. Poza przedmiotem regulacji pozostało przetwarzanie danych osobowych osób prawnych i osób zmarłych. Przepisów RODO nie stosuje się także do przetwarzania danych osobowych przez osoby fizyczne w ramach czynności o czysto osobistym lub domowym charakterze oraz przez organy zajmujące się zwalczaniem przestępczości.

Ważną rolę na gruncie RODO pełnią zasady przetwarzania danych osobowych. Przetwarzanie danych musi się odbywać zgodnie z prawem, rzetelnie (tj. w dobrej wierze, uczciwie, z poszanowaniem interesów osób, których dotyczą) i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą (z czym wiążą się określone obowiązki informacyjne). Dane osobowe mogą być zbierane i przetwarzane jedynie w konkretnych i prawnie uzasadnionych celach oraz w zakresie niezbędnym do realizacji tych celów Z zasady prawidłowości wynika obowiązek uaktualniania oraz usuwania bądź sprostowania danych zawierających nieprawdziwe informacje[420]. Dane osobowe muszą być przechowywane w formie umożliwiającej identyfikację osoby, której dotyczą nie dłużej niż wynika to z celu przetwarzania danych, za wyjątkiem celów: archiwalnych w interesie publicznym, badań naukowych lub historycznych, statystycznych. Zasada integralności i poufności danych wiąże się z obowiązkiem administratora danych do zastosowania odpowiednich środków technicznych lub organizacyjnych w zakresie zapewnienia

[418] „Przetwarzanie" oznacza operację lub zestaw operacji wykonywanych na danych osobowych lub zestawach danych osobowych w sposób zautomatyzowany lub niezautomatyzowany, taką jak zbieranie, utrwalanie, organizowanie, porządkowanie, przechowywanie, adaptowanie lub modyfikowanie, pobieranie, przeglądanie, wykorzystywanie, ujawnianie poprzez przesłanie, rozpowszechnianie lub innego rodzaju udostępnianie, dopasowywanie lub łączenie, ograniczanie, usuwanie lub niszczenie (art. 4 pkt 2) RODO.
[419] Art. 1 RODO.
[420] Art. 5 ust. 1 lit. b, c, d RODO.

bezpieczeństwa przy przetwarzaniu danych, m.in. przed utratą, zniszczeniem, uszkodzeniem, niedozwolonym lub niezgodnym przetwarzaniem[421].

Jeszcze bardziej restrykcyjne zasady zostały wprowadzone w stosunku do przetwarzania danych wrażliwych. Obejmują one: dane osobowe ujawniające pochodzenie rasowe lub etniczne, dane osobowe ujawniające opinie polityczne, przekonania religijne i światopoglądowe, dane biometryczne i genetyczne oraz dane dotyczące stanu zdrowia, nałogów i życia seksualnego. Przetwarzanie takich danych jest możliwe jedynie na podstawie wyraźnej zgody osoby, której dane dotyczą i w przypadkach określonych w art. 9 RODO.

Prawodawca unijny przewidział szereg uprawnień dla osób, których dane są przetwarzane. Aby rozpocząć przetwarzanie danych potrzebna jest zgoda osoby, której dane będą przetwarzane, a w przypadku dziecka do 16 roku życia – zgoda opiekuna prawnego. Administrator danych ma obowiązek udzielić osobie, której dane są przetwarzane, w sposób zwięzły, przejrzysty, zrozumiały i w łatwo dostępnej formie informacji w postaci: swojej tożsamości i danych kontaktowych, celu przetwarzania danych i podstawy prawnej, informacji o odbiorcach tych danych, okresie przechowywania danych, czy informacji o uprawnieniach przysługujących przekazującemu dane[422].

Osoba, której dane dotyczą ma prawo dostępu do jej danych osobowych przetwarzanych przez administratora oraz otrzymania kopii przetwarzanych danych osobowych[423]. Na gruncie RODO przewidziane zostało także prawo do sprostowania nieprawidłowych i uzupełnienia niekompletnych danych osobowych[424]. Ciekawym rozwiązaniem jest tzw. „prawo do bycia zapomnianym", które polega na możliwości żądania od administratora przez osobę, której dane dotyczą usunięcia tych danych. Z tego uprawnienia można skorzystać, gdy m.in: dane nie są już niezbędne do celów, dla których zostały zebrane lub w inny sposób przetwarzane; cofnięta została zgoda i nie istnieje podstawa prawna by nadal przetwarzać dane, osoba uprawniona wniosła sprzeciw, do

[421] Art. 5 ust. 1 lit. e, f RODO.
[422] Art. 13 i 14 RODO.
[423] Art. 13 RODO.
[424] Art. 16 RODO.

przetwarzania danych doszło niezgodnie z prawem[425]. Na gruncie przepisów RODO przewidziano także prawo do odszkodowania, wnoszenia skarg i przeniesienia danych.

W celu zapewnienia bezpieczeństwa przy przetwarzaniu danych Prawodawca unijny nałożył na administratora danych szereg obowiązków oraz powołane zostały niezależne organy nadzorcze. Administrator musi wdrażać odpowiednie środki techniczne i organizacyjne uwzględniając przy tym charakter, kontekst i cele przetwarzania danych oraz ryzyko naruszenia praw i wolności osób fizycznych[426]. Takimi środkami są np. pseudonimizacja i szyfrowanie danych osobowych; zdolność do ciągłego zapewnienia poufności, integralności, dostępności i odporności systemów i usług przetwarzania; zdolność do szybkiego przywrócenia dostępności danych osobowych i dostępu do nich w razie incydentu fizycznego lub technicznego; regularne testowanie, mierzenie i ocenianie skuteczności środków technicznych i organizacyjnych mających zapewnić bezpieczeństwo przetwarzania[427].

Administrator danych ma także obowiązek zgłaszania naruszeń ochrony danych osobowych organowi nadzorczemu zawiadamiać osobę, której dane dotyczą o takim naruszeniu, prowadzić rejestr czynności przetwarzania. Organy lub podmioty publiczne oraz administratorzy, których główna działalność polega na przetwarzaniu danych, bądź przetwarzają dane na dużą skalę dane wrażliwe i informacje o wyrokach oraz czynach zabronionych mają obowiązek wyznaczenia inspektora ochrony danych[428]. Nadzór nad przestrzeganiem przepisów RODO sprawuje co najmniej jeden niezależny organ publiczny samodzielnie ustanawiany przez każde państwo członkowskie[429]. W przypadku Polski jest to Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych.

Przestrzeganie przepisów RODO ma zapewnić system kar administracyjnych, o których mowa w art. 83 RODO, a także inne sankcje ustalane na poziomie krajowym, które mają być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

Z punktu widzenia systemu ochrony zabytków warto wskazać na jeszcze jeden akt prawny, a mianowicie Dyrektywę 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiającą infrastrukturę informacji przestrzennej we

[425] Art. 16 RODO.
[426] Art. 24 RODO.
[427] Art. 32 RODO.
[428] Art. 30, 33, 34, 37 RODO.
[429] Art. 51 RODO.

Wspólnocie Europejskiej (dalej: Dyrektywa INSPIRE)[430]. Dotyczy ona kształtowania polityki przestrzennej UE w kontekście wyzwań związanych z rozwijającym się społeczeństwie informacyjnym, w tym rozwojem technologicznym i wzrostem znaczenia informacji.

Dyrektywa INSPIRE miała stanowić odpowiedź na brak integracji danych przestrzennych nie tylko pomiędzy poszczególnymi państwami, ale także w ramach krajowych systemów informacyjnych. Tymczasem praktycznie wszystkie płaszczyzny działalności administracji publicznej wiążą się w większym stopniu lub mniejszym stopniu z wykorzystaniem informacji przestrzennych. Z kolei kształtujące się w ostatnich latach społeczeństwo informacyjne wpływa na skuteczne kształtowanie polityki przestrzennej[431]. Z danych przestrzennych coraz częściej korzystają nie tylko organy administracji publicznej, ale również przedsiębiorcy, obywatele, organizacje pozarządowe, czy instytucje naukowe działające w różnym zakresie – począwszy od skali lokalnej, poprzez regionalną, krajową i międzynarodową.

Aby w pełni wykorzystać gromadzone w wersji elektronicznej dane Parlament Europejski i Rada UE doszły do wniosku, że infrastruktury informacji przestrzennej w państwach członkowskich UE powinny być zaprojektowane w sposób umożliwiający przechowywanie, gromadzenie oraz udostępnianie danych przestrzennych na właściwym szczeblu. Ma być również możliwe połączenie w ujednolicony sposób danych przestrzennych z różnych źródeł i państw Wspólnoty oraz korzystanie z nich jednocześnie przez wielu użytkowników, w ramach różnych programów i aplikacji. Niezbędne jest zapewnienie możliwości korzystania z danych przestrzennych zgromadzonych w jednym organie administracji publicznej przez inne organy w sposób nieograniczający ich szerokiego wykorzystywania. Dane przestrzenne powinny być łatwe do wyszukiwania, oceny ich przydatności do założonego celu i warunków dotyczących ich wykorzystywania[432].

Zgodnie z Dyrektywą INSPIRE infrastruktura informacji przestrzennej w UE ma opierać się na infrastrukturach tworzonych i zarządzanych przez poszczególne państwa członkowskie. Dane przestrzenne zostały zdefiniowane jako wszelkie dane odnoszące się

[430] Dz.U.UE.L.2007.108.1.
[431] M. Ganczar, *Wdrożenie Dyrektywy INSPIRE do krajowego porządku prawnego w zakresie budowy infrastruktury informacji przestrzennej*, „Studia Prawnicze KUL" 2020, nr 3(83), s. 91.
[432] Motyw (6) Dyrektywy INSPIRE.

bezpośrednio lub pośrednio odniesione do określonego położenia lub obszaru geograficznego. Aby zapewnić spójność i interoperacyjność[433] tych danych UE sformułowała szereg wytycznych dotyczących wymogów technicznych i standardów, jakie muszą spełniać tworzone zbiory danych. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do tworzenia sieci zapewniających usługi wyszukiwania (np. z wykorzystaniem słów kluczowych), przeglądania, pobierania i przekształcania zbiorów danych w celu osiągnięcia ich interoperacyjności. Co istotne, usługi te powinny uwzględniać wymagania użytkownika, czyli powinny być proste w użyciu oraz publicznie dostępne za pośrednictwem Internetu lub innego odpowiedniego środka telekomunikacji[434].

Przepisy Dyrektywy INSPIRE tworzą niejako sposób myślenia o gromadzeniu i wykorzystywaniu danych, z nastawieniem na efektywność (dane powinny być gromadzone tylko raz), powszechną dostępność, łatwość w ich wyszukiwaniu, integralność (łączenie danych z różnych źródeł w jednym systemie). Dostęp do usług określonych w Dyrektywie INSPIRE państwa członkowskie zapewniają poprzez platformę Geoportal INSPIRE, która na poziomie UE jest obsługiwana przez Komisję Europejską[435]. Zagadnienie wdrażania Dyrektywy INSPIRE do krajowego porządku prawnego w kontekście danych przestrzennych o zabytkach zostało szerzej przedstawione w rozdziale III, podrozdział 5.

2) Poziom krajowy

Polityka Unii Europejskiej w zakresie informatyzacji wywarła bezpośredni wpływ na działania podejmowane w Polsce. Proces ten, podobnie jak na poziomie unijnym, był kształtowany przy wykorzystaniu dokumentów o charakterze

[433] Na gruncie art. 3 pkt 7) Dyrektywy INSPIRE „interoperacyjność" została zdefiniowana jako „możliwość łączenia zbiorów danych przestrzennych oraz interakcji usług danych przestrzennych bez powtarzalnej interwencji manualnej, w taki sposób, aby wynik był spójny, a wartość dodana zbiorów i usług danych przestrzennych została zwiększona".
[434] Art. 3, art. 7, art. 11 Dyrektywy INSPIRE.
[435] Art. 15 Dyrektywy INSPIRE.

strategicznym, które wyznaczały cele oraz działania niezbędne do ich realizacji, ujęte w różnym horyzoncie czasowym[436].

Początek polskiej polityki w zakresie rozwoju społeczeństwa informacyjnego wyznacza rok 2000, kiedy to Sejm i Rada Ministrów wydały pierwsze dokumenty programowe odnoszące się do tej problematyki[437]. Oznaczało to kilkuletnie opóźnienie w stosunku do działań podejmowanych na poziomie Unii Europejskiej[438]. Pierwszym programem określającym cele i kierunki działań w perspektywie długoterminowej była „Strategia informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej — ePolska"[439]. Określała ona wizję informatyzacji Polski oraz stanowiła niejako podsumowanie dotychczas podejmowanych inicjatyw. W strategii ePolska odwołano się do celów i działań zawartych planach działania UE: eEuropa 2002 oraz eEuropa 2005.

Na podstawie diagnozy dokonanej w strategii ePolska został sformułowany wniosek, że pomiędzy Polską a średnią dla państw UE istnieje spora luka w zakresie: a) tworzenia wartościowej oferty usług, b) zdolności ich wykorzystania, c) powszechności dostępu do treści i usług udostępnianych elektronicznie[440]. W odpowiedzi na powyższe w strategii ePolska przyjęto cztery projekty o kluczowym znaczeniu dla informatyzacji Polski w ciągu najbliższych 5 lat, tj. szerokopasmowy dostęp do Internetu w każdej szkole, „Wrota Polski" (zintegrowana platforma usług administracji publicznej dla społeczeństwa informacyjnego), promocja Polski w Internecie, powszechna edukacja informatyczna[441].

W świetle strategii ePolska zastosowanie teleinformatyki miało pozwolić na obniżenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, wygenerowanie oszczędności dla państwa wynikających z lepszej kontroli i racjonalizacji procesów w administracji

---

[436] P. Świtał, *Informatyzacja administracji publicznej w Polsce – wyzwania i problemy* [w:] *Prawo publiczne i prywatne w dobie informatyzacji – ocena dotychczasowych rozwiązań i perspektywy na przyszłość*, red. B. Kotowicz, A. Kurzawa, Ł. Nosarzewski, Warszawa 2023, s. 111-112.

[437] Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 14 lipca 2000 r. w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce (M.P. 2000, nr 22, poz. 448); Ministerstwo Łączności, *Dokument programowy przyjęty przez Radę Ministrów 28 listopada 2000 r.,* Warszawa 2000.

[438] A. Ogonowska, *Polska polityka rozwoju społeczeństwa informacyjnego w latach 2000-2012*, „Studia Europejskie" 2013, nr 2, s. 95.

[439] Pierwsza wersja została opracowana w 2001 roku przez Ministerstwo Gospodarki pod nazwą: *ePolska. Plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001–2006,* Warszawa 2001. W 2003 roku Ministerstwo Nauki i Informatyzacji przyjęło odnowioną strategię pod nazwą: *Strategia informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska na lata 2004-2006,* Warszawa 2003.

[440] *Strategia ePolska*… op. cit., s. 9.

[441] Ibidem, s. 4.

oraz zwiększenie zadowolenia obywateli na skutek lepszego dostępu do usług. Ponadto nowoczesne rozwiązania miały umożliwić obywatelom zdobywanie wiedzy i podnoszenie kwalifikacji niezależnie od pochodzenia społecznego i geograficznego, zwiększyć ich udział w życiu społecznym i politycznym, a także stopniowo eliminować podziały społeczne[442].

W 2006 r. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła stopień realizacji strategii. Nie ukończono wielu projektów, w tym projektu Wrota Polski oraz Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców. Doszło także do szeregu zaniedbań w przygotowaniu aktów prawnych regulujących kwestię podpisu elektronicznego. Ponadto Ministerstwo Nauki i Informatyzacji nie informowało rządu o postępach w realizacji strategii uniemożliwiając tym samym możliwość ich weryfikacji[443].

W 2005 r. przyjęto Strategię kierunkową rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013 oraz perspektywiczną prognozę transformacji społeczeństwa informacyjnego do roku 2020[444]. W dokumencie określono 12 strategicznych celów informatyzacji, wśród których wymieniono m.in. konieczność rozpowszechnienia świadczenia usług społeczeństwa informacyjnego i korzystania z nich, umożliwienie świadczenia usług elektronicznych przez administrację publiczną oraz wykorzystanie Internetu do edukacji i nauki.

Zaledwie rok później Rada Ministrów przyjęła Plan Informatyzacji Państwa na rok 2006 r.[445], a w 2008 roku Plan Informatyzacji Państwa na lata 2007 – 2010[446], który stanowił dopełnienie i rozwinięcie pierwszego Planu. W Planie z 2006 roku ustalono dwa priorytety – pierwszy polegał na racjonalizacji wydatków publicznych w dziedzinie informatyzacji, a drugi zakładał tworzenie państwa nowoczesnego i przyjaznego dla obywateli[447].

---

[442] Ibidem, s. 6.

[443] Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli świadczenia usług publicznych przez niektóre organy administracji rządowej przy zastosowaniu mediów elektronicznych*, Warszawa 2006.

[444] Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, *Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013 oraz perspektywiczna prognoza transformacji społeczeństwa informacyjnego do roku 2020*, Warszawa 2005.

[445] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2006 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na rok 2006 (Dz.U. 2006, nr 147, poz. 1064).

[446] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010 (Dz.U. 2007, nr 61, poz. 415).

[447] Plan Informatyzacji Państwa z 2006 r., s. 2.

Racjonalizacja wydatków, według Planu z 2006 r., opierała się na integracji i usprawnieniu działalności administracyjnej oraz zapobieganiu zbędnemu powielaniu jej działań. Doprowadzić do tego miały: uproszczenie administracyjnych, opracowanie wspólnych standardów komunikacji i wymiany danych, lepsze wykorzystanie infrastruktury technicznej, sieci i zasobów w celu usprawnienia zarządzania i obsługi obywatela oraz przedsiębiorcy, a także wprowadzenie systemów ponadresortowych[448].

W Planie na lata 2007-2010 dodano trzeci priorytet w zakresie informatyzacji, w postaci zapewnienia neutralności technologicznej, oznaczającej tworzenie takich rozwiązań, które nie faworyzują towarów i rozwiązań technologicznych jednego producenta lub grupy producentów. Ponadto w omawianym planie odniesiono się do inicjatywy Unii Europejskiej i2010. W oparciu o analizę mocnych i słabych stron społeczeństwa informacyjnego w Polsce przedstawiono najważniejsze kierunki działania w postaci: rozwoju kapitału intelektualnego i społecznego obywateli, wzrostu wydajności, konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw oraz podniesienia wydajności i dostępności usług elektronicznych administracji publicznej.

Kolejnym dokumentem strategicznym miał być Plan Informatyzacji Państwa na lata 2011 – 2015[449]. Projekt Planu opierał się na trzech głównych filarach: e-administracja, e-społeczeństwo i informatyzacja administracji. Spośród rozbudowanej listy inicjatyw i zamierzeń przedstawionych w Planie na lata 2011-2015 warto wskazać na: cyfryzację zasobów informacyjnych, wykorzystanie chmury, opracowanie planu wdrożenia elektronicznych usług transgranicznych oraz uruchomienie elektronicznej platformy konsultacyjnych usług telemedycznych i zapewnienie obywatelom wglądu w rejestry publiczne. Ostatecznie projekt ten nie wszedł nigdy w życie ze względu na szereg nieprzychylnych opinii, m.in. Polskiego Towarzystwa Informatycznego[450].

[448] Ibidem, s. 4.

[449] Projekt Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2011 w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2011–2015, www.kwrist.mswia.gov.pl/download.php?s=60&id=5396 [dostęp: 13.04.2024].

[450] Polskie Towarzystwo Informatyczne, *Opinia Polskiego Towarzystwa Informatycznego na temat projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie planu informatyzacji państwa na lata 2011–2015*, Warszawa 2011, http://www.pti.org.pl/index.php/corporate/content/download/3413/30333/file/Opinia%20PTI%20n a% [dostęp: 23.11.2023].

W 2014 roku Rada Ministrów przyjęła Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa[451]. Został on zaktualizowany we wrześniu 2016 roku[452] oraz we wrześniu 2019 roku[453] i obowiązuje do dnia 31 grudnia 2024 roku[454]. Jego głównym celem jest modernizacja administracji publicznej z wykorzystaniem technologii cyfrowych nakierowana na potrzebę podniesienia sprawności państwa i poprawienie jakości relacji administracji z obywatelami i innymi interesariuszami. Określone zostały również cele szczegółowe, których realizacja ma nastąpić w ramach trzech kierunków interwencji państwa, tj. reorientacja administracji publicznej na usługi skoncentrowane wokół potrzeb obywatela, implementacja narzędzi horyzontalnych, wspierających działania administracji publicznej; rozwój kompetencji cyfrowych obywateli, pracowników administracji i specjalistów Technologii Informacyjnych i Komunikacyjnych[455]. Spójność działań podejmowanych w różnych obszarach aktywności państwa z Programem Zintegrowanej Informatyzacji Państwa (np. w poszczególnych ministerstwach) ma zapewnić konieczność opiniowania projektów informatycznych przez Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji, który dokonuje ich oceny pod kątem zgodności ze strategicznymi kierunkami rozwoju.

Zgodnie z Programem Zintegrowanej Informatyzacji Państwa osiągnięcie założonych celów będzie możliwe jedynie poprzez stopniowe dostosowanie porządku prawnego państwa do wyzwań, jakie stawia technologia oraz szybkich zmian w obszarze informatyzacji. Właściwe otoczenie prawne dla wdrażanych rozwiązań ma zapewnić jeden spójny akt prawny, tzw. „kodeks cyfrowy", który będzie regulował wszelkie zagadnienia związane z informatyzacją rozproszone obecnie w różnych aktach prawnych. Kodeks cyfrowy ustanowi system instytucjonalny dla zarządzania procesami cyfryzacji w sferze publicznej, zdefiniuje kluczowe elementy krajowej infrastruktury informacyjnej, wprowadzi podstawowe zasady regulujące udostępnianie publicznych usług

[451] Uchwała Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu rozwoju „Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa" (M.P. 2014, poz. 394).
[452] Uchwała Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia programu rozwoju „Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa" (M.P. 2016, poz. 1106).
[453] Uchwała nr 97 Rady Ministrów z dnia 11 września 2019 r. w sprawie Inicjatywy „Wspólna Infrastruktura Informatyczna Państwa" (M.P. 2019, poz. 862).
[454] Uchwała nr 232/2023 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia programu rozwoju „Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa" (M.P. 2023, poz. 232).
[455] Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa na lata 2014 - 2022, s. 30-34.

elektronicznych oraz ustanowi zasady mające na celu zapewnienie szeroko rozumianego bezpieczeństwa usług publicznych i ochrony danych.

Kontynuację wcześniejszych działań planistycznych stanowi Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030[456]. Wskazano w niej, że w perspektywie do 2030 r. kluczową kwestią jest poprawa możliwości wykorzystania technologii ICT oraz zwiększenia ich pozytywnego wpływu na rozwój gospodarczy i jakość życia mieszkańców poszczególnych regionów. Podkreślono, że cyfryzacja jest zasadniczym czynnikiem ułatwiającym dostęp jednostek do usług publicznych wraz ze związanymi z nimi korzyściami o naturze ekonomiczno-społecznej. Technologie ICT coraz wyraźniej wpływają na międzynarodową konkurencyjność gospodarek i przedsiębiorstw, stymulując innowacje w różnych dziedzinach oraz nowe rozwiązania przydatne w wielu obszarach życia[457]. Należy zatem zakładać, że w perspektywie najbliższych kilku lat pojawi się szereg projektów aktów prawnych z zakresu e-administracji oraz wykorzystania nowoczesnych technologii w innych obszarach.

Przeanalizowane powyżej programy i strategie to oczywiście nie jedyne tego typu dokumenty przyjęte w Polsce. Zamierzeniem autora było wskazanie tych, które jego zdaniem, miały najistotniejszy wpływ na kształtowanie procesu informatyzacji, zwłaszcza w zakresie e-administracji. Należy podkreślić, że wielu z przedstawionych powyżej założeń nie udało się w całości wcielić w życie, o czym świadczą liczne raporty Najwyższej Izby Kontroli[458]. W związku z tym w dalszej części rozdziału skupiono się na rozwiązaniach prawnych, które zostały wdrożone w ramach realizacji przyjętych strategii.

W ramach dostosowywania regulacji krajowych do wymogów unijnych w 2001 r. przyjęto ustawę o dostępie do informacji publicznej[459], w 2002 roku ustawę o świadczeniu usług drogą elektroniczną (dalej: u.ś.u.d.e.)[460], a w 2005 r. ustawę

[456] Uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030" (M.P. 2019, poz. 1060).
[457] Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030, s. 19.
[458] Dla przykładu: Raport Najwyższej Izby Kontroli, *Działania organów administracji publicznej na rzecz podnoszenia kompetencji cyfrowych społeczeństwa*, Warszawa 2022; Raport Najwyższej Izby Kontroli, *Realizacja usług publicznych dla obywateli z wykorzystaniem platformy ePUAP*, Warszawa 2021; Raport Najwyższej Izby Kontroli, *Realizacja celów strategii „Sprawne państwo 2020",* Warszawa 2016.
[459] Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 902).
[460] Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 344).

o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (dalej: ustawa o informatyzacji, bądź u.i.d.p.z.p.)[461]. Ustawy te stanowiły podstawę do rozwoju sektora informatyzacji państwa i budowy społeczeństwa informacyjnego w Polsce w oparciu o funkcjonowanie elektronicznej administracji[462].

Pierwsza z wymienionych powyżej ustaw, wielokrotnie nowelizowana, nadal obowiązuje i reguluje m.in. zasady wglądu do dokumentów urzędowych i kwestię dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Określa również katalog podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej (należą do nich m.in. organy władzy publicznej, samorządów gospodarczych i zawodowych, podmioty reprezentujące Skarb Państwa, państwowe osoby prawne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego)[463]. Obowiązki na gruncie o dostępie do informacji publicznej obejmują każdą informację o sprawach publicznych[464]. Udostępnianie informacji publicznych dokonywane jest w różnych formach, m.in. poprzez ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej, zapewnienie możliwości wstępu na posiedzenia właściwych organów, udzielanie informacji pisemnej na żądanie uprawnionego.

Szczególnie istotnym osiągnięciem ustawy o dostępie do informacji publicznej było stworzenie ujednoliconego systemu stron w sieci teleinformatycznej określanego jako Biuletyn Informacji Publicznej (dalej: BIP). Stanowi on ważny krok w kierunku urzeczywistniania zasady jawności[465] działania organów państwa, która jest uważana za jedną z podstawowych wartości demokratycznego państwa prawa[466]. Informacje w BIP są udostępniane w trybie „bezwnioskowym" - następuje to *ex lege*, w wyniku realizacji obowiązku określonego w art. 8 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej[467].

---

[461] Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 307).

[462] B. Bal-Domańska, *Wstęp do e-administracji. E-obieg dokumentów w administracji publicznej z wykorzystaniem el-Dok-Systemu*, Wrocław 2015, s. 18.

[463] Art. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

[464] Art. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

[465] Zasada ta została wyrażona w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym „obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne", dodatkowo „o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa".

[466] T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie informacji publicznej*, Warszawa 2002, s. 7–10.

[467] M. Dalka-Noga, *Biuletyn Informacji Publicznej jako forma dostępu do informacji publicznej*, „Studia Iuridica Toruniensia" 2013, t. XIII, s. 26.

Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną również obowiązuje do tej pory. Została przyjęta w celu wdrożenia Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2000/31/WE z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego na rynku wewnętrznym[468]. Uzasadnieniem wprowadzenia u.ś.u.d.e. był rozwój nowych technologii, a wraz z nimi Internetu, który przyczynił się do wzrostu ilości usług świadczonych na odległość[469]. W związku z tym niezbędne było wprowadzenie ramowej regulacji w zakresie najważniejszych aspektów świadczenia usług w sieci Internet[470].

Przepisy u.ś.u.d.e. określają obowiązki usługodawcy związane ze świadczeniem usług drogą elektroniczną; zasady wyłączania odpowiedzialności usługodawcy z tytułu świadczenia usług drogą elektroniczną oraz zasady ochrony danych osobowych osób fizycznych korzystających z usług świadczonych drogą elektroniczną[471]. Świadczenie usług drogą elektroniczną na gruncie u.ś.u.d.e. rozumiane jest jako wykonanie usługi świadczonej bez jednoczesnej obecności stron (na odległość), poprzez przekaz danych na indywidualne żądanie usługobiorcy, przesyłanej i otrzymywanej za pomocą urządzeń do elektronicznego przetwarzania, włącznie z kompresją cyfrową, i przechowywania danych, która jest w całości nadawana, odbierana lub transmitowana za pomocą sieci telekomunikacyjnej[472].

Podstawowym obowiązkiem usługodawcy na gruncie u.ś.u.d.e. jest zapewnienie bezpiecznego przebiegu transakcji poprzez stworzenie mechanizmów uniemożliwiających dostęp osób nieuprawnionych do treści przekazu, składającego się na świadczoną usługę oraz obowiązek jednoznacznej identyfikacji stron umowy. Transparentność tego procesu ma zapewnić ustalony i udostępniony przez usługodawcę regulamin świadczonych usług[473]. Ponadto usługodawca ma obowiązek umieszczania w rozsyłanych informacjach handlowych danych pozwalających na jednoznaczną

[468] Dz.U.UE.L.2000.178.1.
[469] K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Taczkowska-Olszewska, *Świadczenie usług drogą elektroniczną. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis, art. 1, nb 1-3.
[470] S. Stanisławska-Kloc, *Świadczenie usług drogą elektroniczną*, [w:] *Europejskie prawo konsumenckie, a prawo polskie*, red. E. Nowińska, P. Cybula, Warszawa 2005, s. 250.
[471] Art. 1 u.ś.u.d.e.
[472] Art. 2 pkt 4 u.ś.u.d.e.
[473] Art. 7, 8 u.ś.u.d.e.

identyfikację zarówno samego usługodawcy, jak też rodzaju i zakresu promowanych przez usługodawcę ofert obejmujących świadczone przez niego usługi[474].

W kontekście systemu ochrony zabytków szczególnie istotną rolę odegrała ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Jak wynika z uzasadnienia do projektu u.i.d.p.z.p. stanowi ona krok w kierunku realizacji przyjętego przez Sejm i Radę Ministrów planu działania w zakresie rozwoju społeczeństwa informacyjnego oraz integracji Polski z Unią Europejską[475]. Rozwiązania przyjęte w u.i.d.p.z.p. były projektowane w oparciu o strategię „e-Europa 2005 Społeczeństwo informacyjne dla wszystkich", która jak wskazywano w poprzednim podrozdziale, zakładała obowiązek zapewnienia obywatelom i innym zainteresowanym podmiotom możliwości załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej za pośrednictwem systemów teleinformatycznych[476].

Przepisy u.i.d.p.z.p. stanowią ramy normatywne do funkcjonowania elektronicznej administracji, bowiem określają m.in. standardy minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych oraz dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej z podmiotami publicznymi oraz ustalania Krajowych Ram Interoperacyjności systemów teleinformatycznych w sposób gwarantujący neutralność technologiczną i jawność używanych standardów i specyfikacji; zasady dostosowania systemów teleinformatycznych do wskazanych wyżej standardów, warunki wymiany informacji drogą elektroniczną pomiędzy podmiotami publicznymi a podmiotami niebędącymi podmiotami publicznymi, zasady dofinansowania projektów informatycznych o publicznych zastosowaniu i podstawy kontroli projektów informatycznych o publicznym zastosowaniu[477].

Przepisy u.i.d.p.z.p. regulują również zasady funkcjonowania Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (dalej: ePUAP), centralnego repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych, publicznego systemu identyfikacji elektronicznej oraz zintegrowanej platformy analitycznej.

---

[474] Art. 9 u.ś.u.d.e.
[475] Druk sejmowy nr 1934 z dnia 26 sierpnia 2023 r., Rządowy projekt ustawy o informatyzacji działalności niektórych podmiotów realizujących zadania publiczne, s. 24.
[476] Ibidem, s. 25.
[477] Art. 1 u.i.d.p.z.p.

J. Janowski pogrupował obszary unormowań na gruncie omawianej ustawy w ramach trzech kategorii: planowanie informatyzacji, standaryzacja informatyzacji i kontrola informatyzacji. Odpowiadają im odpowiednio rozdziały 2, 3 i 4 u.i.d.p.z.p. Jak trafnie zauważyła J. Jastrun przepisy u.i.d.p.z.p. regulują dwie części składowe e-administracji tj. tzw. *front-office* i *back-office*[478]. Pierwszy obszar obejmuje relacje na linii urząd-petent, czyli usługi elektroniczne dostarczane przez administrację jej klientom. Wymienić tutaj można m.in. platformę ePUAP, elektroniczne skrzynki podawcze, BIP. Część *back-office* dotyczy natomiast stosunków wewnętrznych w administracji, tj. zaplecza technicznego, na które składają się sprzęt, zasoby informacyjne, oprogramowanie, środki finansowe i inne niezbędne narzędzia umożliwiające prawidłowe jej funkcjonowanie.

Omawiana ustawa obejmuje swym zakresem tzw. podmioty publiczne, w tym m.in. organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej ochrony prawa, jednostki organizacyjne prokuratury, jednostki samorządu terytorialnego i ich organy; jednostki budżetowe i samorządowe zakłady budżetowe, fundusze celowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej oraz spółki wykonujące działalność leczniczą; Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Narodowy Fundusz Zdrowia; państwowe i samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu realizacji zadań publicznych; uczelnie, federacje podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, instytuty badawcze[479].

Ważnym elementem u.i.d.p.z.p. jest słowniczek zawierający definicje legalne kluczowych dla informatyzacji pojęć, co ma bezpośredni wpływ na ujednolicenie terminologii i ułatwienie jej stosowania w praktyce. Sformułowano w nim m.in. legalną definicję interoperacyjności, która jest rozumiana jako zdolność różnych podmiotów oraz używanych przez nie systemów teleinformatycznych i rejestrów publicznych do współdziałania na rzecz osiągnięcia wzajemnie korzystnych i uzgodnionych celów, z uwzględnieniem współdzielenia informacji i wiedzy przez wspierane przez nie procesy biznesowe realizowane za pomocą wymiany danych za pośrednictwem wykorzystywanych przez te podmioty systemów teleinformatycznych[480].

---

[478] J. Jastrun, *Dokument papierowy a dokument elektroniczny w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020, s. 37.
[479] Art. 2 ust. 1 u.i.d.p.z.p.
[480] Art. 3 pkt 18) u.i.d.p.z.p.

Interoperacyjność zakłada umożliwienie sprawnej wymiany informacji pomiędzy podmiotami publicznymi, poprzez ujednolicenie wymagań technicznych w odniesieniu do poszczególnych systemów. Wymagania te, zgodnie z delegacją ustawową wyrażoną w art. 17 u.i.d.p.z.p., zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych[481]. Zostało ono zastąpione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych[482].

Rozdział 2 u.i.d.p.z.p. określa zasady uchwalania Planu Informatyzacji Państwa, a także ustanawiania projektów informatycznych o publicznym zastosowaniu. Normy prawne zawarte w tym rozdziale określają zakres i narzędzia do koordynowania procesu informatyzacji podmiotów publicznych oraz określają podstawy do tworzenia źródeł finansowania niezbędnych przedsięwzięć informatycznych[483]. Z kolei Plan Informatyzacji Państwa w założeniu Ustawodawcy ma określać priorytety w zakresie rozwoju systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych, wskazywać główne i sektorowe projekty informatyczne, program działań w zakresie edukacji informatycznej społeczeństwa, zadania publiczne realizowane drogą elektroniczną wraz z terminami rozpoczęcia ich świadczenia w tej formie oraz źródła finansowania zadań ujętych w Planie Informatyzacji)[484].

Problematyka systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych, rejestrów publicznych oraz wymiany informacji w postaci elektronicznej między podmiotami publicznymi została uregulowana w rozdziale 3 u.i.d.p.z.p. W celu osiągnięcia stanu kompatybilności pomiędzy różnymi systemami i rejestrami wprowadzono obowiązek spełnienia minimalnych wymagań technicznych oraz umożliwienie dostarczania danych do rejestrów publicznych drogą elektroniczną. Określono także zasady udostępniania danych zgromadzonych w rejestrze oraz ich przetwarzania, a także wzory dokumentów elektronicznych wydawanych przez właściwe organy.

---

[481] Dz.U. 2005, nr 212, poz. 1766.
[482] Dz.U. 2012, poz. 526.
[483] Druk sejmowy nr 1934, op. cit., s. 29.
[484] Ibidem.

W celu przygotowywania i opiniowania projektów aktów prawnych oraz sporządzania raportów z zakresu informatyzacji powołana została Rada do Spraw Cyfryzacji, działająca jako organ opiniodawczo-doradczy ministra właściwego ds. informatyzacji[485].

Ważnym elementem w zakresie informatyzacji było wprowadzenie platformy ePUAP[486]. Służy ona do komunikacji obywateli z podmiotami publicznymi w ustandaryzowany sposób, zapewniając dostęp do e-usług i informacji publicznych przez 24 godziny na dobę, 7 dni w tygodniu. Od 1 maja 2008 r. organy władzy publicznej są zobowiązane do przyjmowania dokumentów w postaci elektronicznej (wnoszonych podań i wniosków oraz innych czynności w postaci elektronicznej)[487]. W ramach platformy ePUAP można korzystać z usług oferowanych przez szereg serwisów i rejestrów, takich jak np.: Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności PESEL, Centralna Ewidencja Pojazdów CEP, Rejestr Dowodów Osobistych (RDO), Krajowy Rejestr Urzędowy Podmiotów Gospodarki Narodowej REGON, Krajowy Rejestr Urzędowy Podziału Terytorialnego Kraju (TERYT), Internetowe Konto Pacjenta (IKP).

Szczegółowe zasady korzystania z platformy ePUAP określone zostały w rozporządzeniu Ministra Cyfryzacji z dnia 5 października 2016 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej[488] oraz rozporządzeniu Ministra Cyfryzacji z dnia 5 października 2016 r. w sprawie profilu zaufanego elektronicznej platformy usług administracji publicznej[489].

W celu ujednolicenia elektronicznych dokumentów wykorzystywanych w ramach świadczenia usług przez ePUAP stworzono Centralne Repozytorium Wzorów Dokumentów Elektronicznych[490]. Organy administracji publicznej mają obowiązek udostępniania w nim sporządzonych przez siebie wzorów dokumentów. Warunki organizacyjno-techniczne doręczania dokumentów elektronicznych, formę urzędowego poświadczania odbioru dokumentów elektronicznych przez adresatów, sposób sporządzania i doręczania pism w formie elektronicznej, zasady udostępniania kopii

[485] Art. 17 u.i.d.p.z.p.
[486] Art. 19a ust. 1 u.i.d.p.z.p.
[487] Art. 58 ust 2. ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz.U. 2015, poz. 1893).
[488] Dz.U. 2016, poz. 1626.
[489] Dz.U. 2016, poz. 1633.
[490] Art. 19b ust. 1 u.i.d.p.z.p.

dokumentów elektronicznych i warunki bezpieczeństwa udostępniania formularzy i wzorów dokumentów określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania pism w formie dokumentów elektronicznych, doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych[491].

Jednym z podstawowych warunków korzystania z e-usług świadczonych przez administrację jest posiadanie narzędzi umożliwiających uwierzytelnianie i identyfikację danego użytkownika. W przypadku administracji tradycyjnej proces identyfikacji i uwierzytelniania odbywał się np. z wykorzystaniem dokumentu tożsamości oraz złożeniem własnoręcznego podpisu w obecności urzędnika bądź notariusza. Uwierzytelnianie „na odległość" stanowi dużo bardziej skomplikowany proces, z uwagi na szereg występujących zagrożeń (np. wyciek danych, kradzież tożsamości, podszywanie się pod inną osobę). Kluczowymi aktami prawnymi regulującymi tą problematykę są: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE w sprawie podpisu elektronicznego[492] oraz ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (dalej: u.u.z.)[493].

Rozporządzenie eIDAS ma służyć ujednoliceniu usług zaufania oraz doprowadzić do sytuacji, w której wszystkie państwa członkowskie UE będą wzajemnie uznawały środki identyfikacji elektronicznej. Przepisy eIDAS wprowadzają jednolite nazewnictwo w zakresie usług zaufania, wytyczne dotyczące nadzoru nad dostawcami tych usług oraz inne rozwiązania, które mają zapewnić bezpieczeństwo w stosowaniu nowych technologii przy korzystaniu z e-usług. W efekcie przyjęcia eIDAS od 1 lipca 2016 roku organy administracji publicznej wszystkich państw UE mają obowiązek akceptować dokumenty potwierdzone podpisem elektronicznym lub pieczęcią elektroniczną któregokolwiek z członków UE, a dowody z transakcji elektronicznych mogą być uznawane przez sądy bez konieczności dodatkowego uwierzytelniania.

[491] Dz.U. 2011, nr 206, poz. 1216.
[492] Dz.U.UE.L.2014.257.73.
[493] Dz.U. 2021, poz. 1797.

Rozporządzenie eIDAS co prawda obowiązuje bezpośrednio w polskim systemie prawnym, niemniej jednak w celu zachowania spójności niezbędne było dostosowanie rozwiązań krajowych do standardów unijnych[494]. Zmiany te zostały wprowadzone w ramach u.u.z., która reguluje m.in: krajową infrastrukturę zaufania; działalność dostawców usług zaufania, tryb notyfikacji krajowego systemu identyfikacji elektronicznej oraz zasady nadzoru nad dostawcami usług zaufania[495]. Ponadto na jej mocy uchylono ustawę z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym[496].

Zgodnie z art. 2 u.u.z. krajowa infrastruktura zaufania obejmuje: rejestr dostawców usług zaufania[497] (zawierający listę krajowych dostawców usług zaufania), zaufaną listę (zawierającą informacje dotyczące kwalifikowanych dostawców usług zaufania), Narodowe Centrum Certyfikacji[498]. Ponadto w u.u.z. wyznaczono organ nadzoru nad przestrzeganiem przepisów o usługach zaufania w postaci ministra właściwego ds. informatyzacji.

Sprzężenie krajowej infrastruktury identyfikacji elektronicznej z infrastrukturami innych państw członkowskich, zgodnie z przepisami u.u.z., zapewnia tzw. krajowy węzeł identyfikacji elektronicznej. Jest on dostępny od 2018 roku i promowany pod nazwą login.gov.pl. Połączono go z szeregiem systemów usługowych, m.in. z ePUAP, praca.gov.pl, biznes.gov.pl, Emp@tia, portal CEIDG, pacjent.gov.pl i PUE ZUS oraz innymi systemami centralnymi oraz jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto z login.gov.pl. zintegrowane są systemy identyfikacji elektronicznej w postaci: Profilu Zaufanego i eDowodu. Uwierzytelnianie jest możliwe także z wykorzystaniem

[494] A. Monarcha-Matlak, *Usługi zaufania…* op. cit., s. 154-155.
[495] Art. 1 u.u.z.
[496] Dz. U. 2013, poz. 262.
[497] Usługi zaufania to to usługi elektroniczne świadczone na terenie krajów Unii Europejskiej i obejmujące. Wprowadzono je do zawierania bezpiecznych transakcji drogą elektroniczna. W ich skład wchodzi: podpis elektroniczny, pieczęć elektroniczna, elektroniczny znacznik czasu, konserwacja elektroniczna, walidacja elektroniczna, uwierzytelnianie witryn internetowych, rejestrowane doręczenie elektroniczne.
[498] Do jego zadań należy, zgodnie z art. 10 u.u.z.: 1) tworzenie i wydawanie kwalifikowanym dostawcom usług zaufania certyfikatów służących do weryfikacji zaawansowanych podpisów elektronicznych lub pieczęci elektronicznych oraz certyfikatów służących do weryfikacji innych usług zaufania świadczonych przez kwalifikowanych dostawców; 2) publikowanie certyfikaty, o których mowa w pkt. 1; 3) publikacja listy unieważnionych certyfikatów, o których mowa w pkt. 1; 4) tworzenie danych do opatrywania pieczęcią elektroniczną certyfikatów, o których mowa w pkt. 1, oraz certyfikatów do weryfikacji tych pieczęci.

identyfikacji elektronicznej banku, pod warunkiem, że ten środek będzie dopuszczony do wykorzystania w krajowym schemacie identyfikacji elektronicznej[499].

Wśród najważniejszych krajowych źródeł prawa związanych z informatyzacją należy wskazać również ustawę z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej[500] (dalej: u.i.i.p), która stanowiła implementację założeń Dyrektywy INSPIRE do polskiego porządku prawnego. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, jej celem było określenie podstawowych zasad tworzenia i funkcjonowania infrastruktury informacji przestrzennej w Polsce na wszystkich szczeblach administracji publicznej, posiadającej interdyscyplinarny, międzyresortowy, wielopodmiotowy i wielotematyczny charakter[501].

Przepisy u.i.i.p. określają zasady tworzenia oraz użytkowania infrastruktury informacji przestrzennej w zakresie: 1) danych przestrzennych i metadanych infrastruktury informacji przestrzennej; 2) usług danych przestrzennych; 3) interoperacyjności zbiorów danych przestrzennych i usług danych przestrzennych; 4) wspólnego korzystania z danych przestrzennych; 5) współdziałania i koordynacji w zakresie infrastruktury informacji przestrzennej. Ponadto na gruncie u.i.i.p. wskazano organy administracji, którym powierzono zadanie tworzenia infrastruktury przestrzennej, tj. ministra właściwego właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (jako koordynatora wszystkich działań), Głównego Geodetę Kraju (jako organ wykonawczy ministra), Radę Infrastruktury Informacji Przestrzennej (jako organ opiniodawczy i doradczy)[502].

Organy administracji prowadzące rejestry publiczne, które zawierają zbiory danych przestrzennych, tworzą i obsługują, w zakresie swojej właściwości, sieć usług obejmujących: wyszukiwanie zbiorów oraz usług danych przestrzennych (np. wg słów kluczowych, klasyfikacji danych, położenia geograficznego), ich przeglądanie, pobieranie, przekształcanie w celu osiągnięcia interoperacyjności zbiorów i usług danych przestrzennych, uruchamianie usług danych przestrzennych[503]. Usługi te są dostępne

[499] Minister Cyfryzacji, *Opis założeń projektu informatycznego „Budowa Krajowego Węzła Identyfikacji Elektronicznej*", https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/budowa-krajowego-wezla-identyfikacji-elektronicznej [dostęp: 23.11.2023].
[500] Dz. U. 2021, poz. 214.
[501] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej, Druk Sejmowy nr 2562 z dnia 25 listopada 2009 r., s. 2-3.
[502] Art. 1 u.i.i.p.
[503] Art. 9 ust. 1 u.i.i.p.

powszechnie za pomocą środków komunikacji elektronicznej, za wyjątkiem informacji uznanych za niejawne, bądź z ograniczonym dostępem ze względu na wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe, bezpieczeństwo publiczne lub bezpieczeństwo państwa[504]. Centralnym punktem dostępu do usług oferowanych przez organy administracji publicznej w zakresie danych przestrzennych jest Geoportal infrastruktury informacji przestrzennej, dostępny pod adresem geoportal.gov.pl[505].

W ustawie została wyrażona zasada o nieodpłatnym udostępnianiu innym podmiotom administracji zbiorów objętych infrastrukturą informacji przestrzennych oraz usług danych przestrzennych prowadzonych przez dany organ administracji. Należy jednak pamiętać, że zasada ta ogranicza się tylko do zakresu niezbędnego do realizacji - przez wnioskujące organy - zadań publicznych. Oznacza to dostęp nie do wszystkich danych zgromadzonych w rejestrze, a tylko do tych danych, które są niezbędne do realizacji ściśle określonych zadań publicznych[506].

Podejmowane na przestrzeni ostatnich 20 lat działania w zakresie informatyzacji, w tym przyjęte rozwiązania prawne, o których mowa powyżej, sprawiły, że dziś w praktycznie każdym obszarze funkcjonowania państwa możemy znaleźć przykłady usług świadczonych elektronicznie. W 2022 r. ponad 55% Polaków w wieku od 16 do 74 lat korzystało z e-usług oferowanych przez administrację publiczną. Za pośrednictwem stron internetowych lub aplikacji wyszukiwali oni informacje dotyczące określonej sprawy, pobierali formularze urzędowe, korzystali z publicznych baz danych, dokonywali rezerwacji, składali wnioski o świadczenia lub uprawnienia, wysyłali wypełnione deklaracje podatkowe itp.[507]. Zapewne niewielu z nich zdawało sobie sprawę jak wiele złożonych rozwiązań prawnych było potrzebnych, aby swobodnie i bezpiecznie korzystać z e-usług, których katalog jest dziś szeroki i stale się powiększa. Poniżej zostaną zaprezentowane ich wybrane przykłady w odniesieniu do poszczególnych obszarów aktywności państwa.

[504] Art. 11 ust. 1 u.i.i.p.
[505] https://www.geoportal.gov.pl/ [dostęp: 28.06.2024].
[506] Art. 14 u.i.i.p.; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 grudnia 2015 r., IV SA/Wa 2332/15, Legalis nr 1776619.
[507] Główny Urząd Statystyczny, *Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2022 r*., https://stat.gov.pl/files /gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5497/2/12/1/spoleczenstwo_informacyjne_w_polsce_w_2022_r.pdf [dostęp: 24.11.2023].

W ramach wymiaru sprawiedliwości i sądownictwa funkcjonują: e-Platforma Ministerstwa Sprawiedliwości eMS[508] udostępniająca usługę eKRS/S24 (służąca do m.in. rejestracji spółek, wyszukiwania podmiotów, weryfikacji dłużników), usługę eMSiG (umożliwiająca przeglądanie Monitorów Sądowych i Gospodarczych, usługę eKRK (dzięki której można uzyskiwać zaświadczenia z Krajowego Rejestru Karnego); platforma Elektroniczne Księgi Wieczyste[509] (umożliwiająca przeglądanie ksiąg wieczystych przez Internet, uzyskiwanie odpisów, wyciągów i zaświadczeń z ksiąg), platforma e-Sąd[510] (służąca do prowadzenia Elektronicznego Postępowania upominawczego), Portal Orzeczeń[511], portale informacyjne sądów powszechnych (za pośrednictwem których strony i pełnomocnicy mają możliwość wglądu w akta sprawy, zasięgania informacji o stanie sprawy i wyznaczonych rozprawach).

W zakresie rozliczania podatków i obsługi celnej największą popularnością cieszy się portal podatki.gov.pl,[512] za pośrednictwem, którego możliwe jest m.in.: składanie deklaracji podatkowych, uiszczanie podatków, pobieranie formularzy, uzyskiwanie informacji o mandatach karnych, czy kontakt online z właściwym urzędem skarbowym. Ponadto funkcjonuje Platforma Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych PUESC[513] służąca do obsługi m.in.: zgłoszeń w ramach tranzytu, deklaracji akcyzowych, przywozowych deklaracji skróconych oraz wniosków złożonych w postępowaniu przed organami celnymi.

Wiele usług elektronicznych dostępnych jest także w ochronie zdrowia. Wśród nich warto wymienić np. Internetowe Konto Pacjenta[514] (zawierające informacje o e-receptach, skierowaniach, historii wizyt lekarskich, szczepieniach), portal kolejkowy[515] (zawierający informacje o terminach oczekiwania na wizytę u lekarza), Rejestr Podmiotów Wykonujących Działalność Leczniczą[516], Portal Jakości Powietrza[517].

[508] https://ems.ms.gov.pl [dostęp: 24.11.2023].
[509] https://ekw.ms.gov.pl/eukw_ogol/menu.do [dostęp: 24.11.2023].
[510] https://www.e-sad.gov.pl/ [dostęp: 24.11.2023].
[511] https://orzeczenia.ms.gov.pl/ [dostęp: 24.11.2023].
[512] https://www.podatki.gov.pl [dostęp: 24.11.2023].
[513] https://puesc.gov.pl/ [dostęp: 24.11.2023].
[514] https://pacjent.gov.pl/internetowe-konto-pacjenta [dostęp: 24.11.2023].
[515] https://terminyleczenia.nfz.gov.pl/ [dostęp: 24.11.2023].
[516] https://rpwdl.ezdrowie.gov.pl/ [dostęp: 24.11.2023].
[517] https://powietrze.gios.gov.pl/ [dostęp: 24.11.2023].

Jeżeli chodzi o obszar działalności gospodarczej i zamówień publicznych to najważniejsze e-usługi są dostępne za pośrednictwem serwisu biznes.gov.pl[518]. Obejmuje on m.in. elektroniczne zgłoszenia do CEIDG, w tym możliwość rejestracji działalności gospodarczej, czy wyszukiwanie firm innych przedsiębiorców. W portalu e-Zamówienia[519] udostępnione zostały usługi elektroniczne wspierające proces udzielania zamówienia publicznego, zgodnie z wymogami ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych[520]. Wyszukiwarka Urzędu Patentowego RP[521] pozwala znaleźć informacje o zarejestrowanych znakach towarowych, wynalazkach, patentach, wzorach użytkowych i wzorach przemysłowych.

Do załatwiania spraw z zakresu zabezpieczeń społecznych służy Platforma Usług Elektronicznych ZUS[522], eKRUS[523] oraz portal emp@tia[524]. Za pośrednictwem drugiego z wymienionych portali można złożyć wniosek o przyznanie świadczenia 500+, 300+, Karty Dużej Rodziny, czy świadczeń rodzinnych, m.in. Becikowe, Zasiłek Rodzinny, Pielęgnacyjne, Rodzicielski itp.

Z perspektywy badacza niezwykle cenne są portale udostępniające zasoby informacyjne administracji i nauki, w tym szkolnictwa wyższego. Są to m.in. portal informacyjny GUS[525], Centralne Repozytorium Danych Publicznych[526], Portal Geostatystyczny GUS[527], Geoportal[528], system POL-on[529], Polska Biblioteka Naukowa[530], portal Obsługa Strumieni Finansowania OSF[531].

Popularne sprawy administracyjne i sprawy obywatelskie można załatwiać z wykorzystaniem serwisu ePUAP (m.in. skierowanie pisma ogólnego do każdego podmiotu publicznego; złożenie wniosku o wydanie dowodu osobistego, odpisu aktu

[518] https://www.biznes.gov.pl/pl [dostęp: 24.11.2023].
[519] https://ezamowienia.gov.pl/pl/ [dostęp: 24.11.2023].
[520] Dz. U. 2023, poz. 1720.
[521] https://ewyszukiwarka.pue.uprp.gov.pl/ [dostęp: 24.11.2023].
[522] https://www.zus.pl/pue [dostęp: 24.11.2023].
[523] https://www.ekrus.gov.pl/ [dostęp: 24.11.2023].
[524] https://empatia.mpips.gov.pl/ [dostęp: 24.11.2023].
[525] https://stat.gov.pl/index.php [dostęp: 24.11.2023].
[526] https://dane.gov.pl/pl [dostęp: 24.11.2023].
[527] https://portal.geo.stat.gov.pl/ [dostęp: 24.11.2023].
[528] https://www.geoportal.gov.pl/ [dostęp: 24.11.2023].
[529] https://polon.nauka.gov.pl/ [dostęp: 24.11.2023].
[530] https://pbn.nauka.gov.pl/ [dostęp: 24.11.2023].
[531] https://osf.opi.org.pl/ [dostęp: 24.11.2023].

stanu cywilnego; dopisanie się do spisu wyborców, zarejestrowanie się jako osoba bezrobotna, zawiadamianie o sprzedaży samochodu). W serwisie Obywatel.gov.pl[532] można sprawdzić status realizacji dowodu osobistego oraz paszportu, odszukać dane w rejestrze PESEL, czy w Rejestrze Dowodów Osobistych. W serwisie Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców CEPIK[533] udostępnione zostały usługi pozwalające sprawdzić: liczbę punktów karnych, uzyskać informacje o zarejestrowanym pojeździe, o historii pojazdu przed zakupem, zweryfikować stan autobusu, którym wybieramy się w podróż.

Wskazane powyżej portale to tylko najważniejsze przykłady e-narzędzi za pośrednictwem których świadczone są usługi z zakresu e-administracji. Ich liczba stale rośnie, a katalizatorem zwiększonego zainteresowania usługami elektronicznymi była pandemia COVID-19. W 2020 r. przez platformę ePUAP wpłynęło do urzędów o 38% więcej ogólnych pism niż w roku poprzednim[534].

Barierą w zakresie dalszego rozwoju informatyzacji są niskie kompetencje cyfrowe. Jedynie 44 % Polaków posiada podstawowe kompetencje cyfrowe, a Polska zajmuje 24. miejsce spośród 27 krajów UE pod względem kapitału ludzkiego społeczeństwa cyfrowego[535]. Problemem jest również zaplecze techniczne wielu urzędów, niechęć znacznej części urzędników do korzystania z nowoczesnych rozwiązań, brak strategii na poziomie jednostek samorządowych oraz niski poziom kultury dokumentacyjnej[536]. Rozwoju informatyzacji w Polsce nie można jednak oceniać zbyt krytycznie. Należy bowiem wziąć pod uwagę fakt, że rozwój e-administracji wymaga długotrwałych działań, a większość e-narzędzi w Polsce zostało wdrożonych w ciągu ostatnich kilkunastu lat. Systematyczna ocena praktycznego funkcjonowania wprowadzanych rozwiązań prawnych i technicznych, planowanie strategiczne na poziomie centralnym oraz na niższych szczeblach, a także praca „u podstaw" w zakresie

[532] https://obywatel.gov.pl/ [dostęp: 24.11.2023].
[533] http://www.cepik.gov.pl/index [dostęp: 24.11.2023].
[534] zob. Widok.gov.pl. Statystyki usług: ePUAP – Pismo ogólne do podmiotu publicznego – stary wzór, https://widok.gov.pl/services/ePUAP--Pismo-ogolne-do-podmiotu-publicznego-stary-wzor/ [dostęp: 24.11.2023].
[535] Raport NIK, *Działania organów administracji publicznej na rzecz podnoszenia kompetencji cyfrowych społeczeństwa*, Warszawa 2022, s. 6.
[536] K. Pepłowska, *Biurowość w czasach pandemii. Wpływ epidemii COVID-19 na informatyzację biurowości w jednostkach administracji samorządowej*, „Archeion" 2021, t. CXXII, s. 306 – 308.

zwiększania kompetencji cyfrowych Polaków w perspektywie kilku najbliższych lat powinny pozwolić na stworzenie skutecznej e-administracji na miarę XXI wieku.

ROZDZIAŁ III

Wybrane narzędzia i inicjatywy z zakresu informatyzacji systemu ochrony zabytków w Polsce

1. Informatyzacja systemu ochrony zabytków w teorii i dokumentach kierunkowych

Uwagi dotyczące strategii i ram prawnych e-administracji na poziomie unijnym, jak i krajowym przedstawione w rozdziale II są, co do zasady, aktualne jeżeli chodzi o system ochrony zabytków w Polsce. Mają one charakter uniwersalny i odnoszą się do szeroko rozumianej administracji publicznej. Jednak każdy obszar funkcjonowania państwa cechuje się pewnymi odrębnościami i swoją specyfiką, która jest tym bardziej widoczna im dokładniej go analizujemy. Poszczególne resorty mają różne znaczenie z perspektywy sprawujących władzę, przez co można wyróżnić obszary o znaczeniu kluczowym oraz takie, które nie są traktowane jako priorytetowe. Do tej drugiej kategorii z pewnością zaliczana jest ochrona zabytków. W związku z tym działania organów państwa w obszarach niepriorytetowych przebiegają zwykle z opóźnieniem, często są doraźne, a systemowe zmiany odkłada się w bliżej nieokreśloną przyszłość.

Zagadnienia związane z informatyzacją systemu ochrony zabytków w Polsce w ciągu ostatnich lat coraz częściej są poruszane przez środowiska naukowe zajmujące się prawem, administracją, zarządzaniem, ekonomią, architekturą, planowaniem przestrzennym, nowoczesnymi technologiami, sztuką, historią, czy konserwacją zabytków. Wynika to z faktu złożoności badanej problematyki, wzajemnego przenikania się wielu elementów, których analiza z określonej perspektywy zwykle wymaga przynajmniej pobieżnego zarysowania szerszego kontekstu. Stąd też zagadnienia związane z normami prawnymi (oceną ich skuteczności i postulatami *de lege ferenda*) znajdują się w publikacjach sporządzanych nie tylko przez przedstawicieli nauk prawnych.

Analizując opracowania związane z systemem prawnym ochrony zabytków w Polsce można dojść do wniosku, że zjawisku informatyzacji z perspektywy nauk prawnych poświęcono w nich dotychczas niewiele miejsca. Jeżeli jakiś autor zdecydował się poruszyć omawianą problematykę, to zwykle ograniczało się to do krótkiej wzmianki

i sformułowania postulatu *de lege ferenda,* bądź analizy wąskiej materii. Brak jest natomiast opracowań o charakterze kompleksowym, w których podjęta zostałaby próba analizy i usystematyzowania zagadnień związanych z informatyzacją systemu ochrony zabytków w Polsce.

Jako punkt wyjścia do dalszych rozważań należy potraktować prezentację wybranych stanowisk i wniosków z badań, jakie w zakresie omawianej problematyki sformułowali dotychczas przedstawiciele różnych dziedzin nauki. W ten sposób będzie można uchwycić pewne kierunki i obszary informatyzacji charakterystyczne dla systemu ochrony zabytków. Następnie przeanalizowano prawne i organizacyjne rozwiązania proponowane w różnego rodzaju dokumentach strategicznych, zarówno te, które zostały już wcielone w życie, jak i znajdujące się na etapie projektowania lub wdrażania.

W rozdziale I, podrozdział 1. wielokrotnie wskazywano na działania o charakterze inwentaryzacyjnym, które były przejawem troski o zabytki i miały na celu próbę ich skatalogowania oraz usystematyzowania wiedzy z nimi związanej. Ten kluczowy mechanizm został przekształcony później w jedną z podstawowych form ochrony zabytków, jaką jest wpis do rejestru. To właśnie kwestia wpisu do rejestru zabytków, czy też tworzenia innych ewidencji (list, rejestrów, wykazów itp.) zwykle jest poruszana w kontekście informatyzacji, czy e-administracji.

Bardzo ciekawe stanowisko już w 2011 r. zaprezentował P. Dobosz stwierdzając, że obowiązujące na gruncie u.o.z. formy ochrony zabytków powinny nadal istnieć, ale należy wzbogacić je o nowe rozwiązania instytucjonalne. Rozwijając tę myśl wskazał, że „decyzje o wpisie do rejestru zabytków i powiązane z nim czynności materialno-techniczne w postaci wpisu do rejestru zabytków powinny zostać objęte elektronicznym systemem Krajowego Rejestru Zabytków na wzór Krajowego Rejestru Sądowego, przy czym wpis następowałby od razu do rejestru krajowego a numeracja nadawana automatycznie powinna posiadać wymiar ogólnopolski, a nie wojewódzki (regionalny), tak jak to ma miejsce obecnie”[537].

Rejestry zabytków prowadzone dla każdego województwa powinny zostać scalone w jeden krajowy rejestr, zinformatyzowane i udostępnione online. Dzięki informatyzacji rejestru ułatwiona zostałoby gromadzenie informacji o zabytkach, ich

[537] P. Dobosz, *Kierunki zmian w polskim systemie ochrony zabytków,* [w:] *System ochrony zabytków w Polsce - analiza, diagnoza, propozycje,* red. B. Szmygin, Lublin-Warszawa 2011, s. 114.

monitorowanie oraz ochrona konserwatorska. Informatyzacja rejestru powinna opierać się na rozwiązaniach krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem, który prowadzony jest obecnie w formie teleinformatycznej[538].

A. Kępczyńska – Walczak w kilku swoich pracach konsekwentnie postuluje utworzenie zintegrowanego systemu informacji o zabytkach, którego koncepcja została opracowana w latach 2008 – 2010 pod jej kierunkiem, w trakcie pełnienia przez nią funkcji pełnomocnika dyrektora ds. wdrażania Ogólnopolskiej Bazy Danych o Zabytkach w ramach Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków (obecnie Narodowy Instytut Dziedzictwa). Szerzej ta koncepcja zostanie przeanalizowana w podrozdziale 6. niniejszego rozdziału. W tym miejscu warto natomiast wskazać, że w założeniu system ten miał służyć gromadzeniu informacji o zabytkach, sporządzaniu statystyk oraz wspierać działania w.u.o.z., a także stanowić narzędzie do upowszechniania wiedzy o zabytkach w społeczeństwie[539]. Autorka postawiła trafną tezę, że to nie braki kadrowo-sprzętowe, ale przede wszystkim brak przepisów nakazujących tworzenie zasobów cyfrowych jest największą barierą dla powszechnej digitalizacji zasobów dziedzictwa w Polsce[540]. Z uwagi na obowiązujące przepisy rejestr zabytków w Polsce nadal prowadzony jest w formie papierowej, przez co jego weryfikacja i aktualizacja są znacznie opóźnione. Brak dokładnych, aktualnych i kompletnych danych o zabytkach przyczynia się do podejmowania przez organy administracji państwowej błędnych decyzji oraz opóźnień w procesach inwestycyjnych. Zauważa, że rozbieżność między treścią i zakresem danych o zabytków publikowanych przez różne instytucje publiczne a potrzebami szybko rozwijającego się społeczeństwa informacyjnego generuje realne zagrożenie wykluczenia cyfrowego urzędów zajmujących się ochroną zabytków w Polsce[541]. Opóźnienie w tworzeniu zintegrowanego systemu informacji o zabytkach powoduje, że zaczynają powstawać równoległe projekty, np. na poziomie miast czy województw. Rodzi to ryzyko pokrywania się tematycznie poszczególnych projektów, ich duplikowania, czy powstawania pomiędzy nimi sprzeczności w opisie tych samych

[538] A. Zubrycka, *Rejestr zabytków* [w:] *Rejestry publiczne. Jawność i interoperacyjność*, Warszawa 2016, s. 601.
[539] A. Kępczyńska-Walczak, B. M. Walczak, *Cyfrowe zasoby wiedzy o zabytkach – teoria i codzienna praktyka* [w:] *Cyfryzacja w naukach o przeszłości i ochronie zabytków. Analiza potencjału i zagrożeń na wybranych przykładach*, red. R. Zapłata, Warszawa 2016, s. 42.
[540] Ibidem, s. 51.
[541] Ibidem.

zabytków. Rozdrobnienie takich systemów może sprawić, że ich znalezienie przez zainteresowaną osobę będzie utrudnione. Warto mieć na uwadze, że większość takich serwisów powstaje przy wsparciu środków publicznych, co rodzi pytanie o efektywność ich wykorzystywania[542].

W kontekście ochrony dziedzictwa archeologicznego warto zwrócić uwagę na pomysł utworzenia ogólnopolskiego systemu informacji geograficznej o zasobach dziedzictwa archeologicznego. Miałby on służyć do gromadzenia informacji o stanowiskach archeologicznych, które zostały rozpoznane, zarówno na poziomie poszczególnych województw, jak i na poziomie centralnym. System ten powinien objąć II etap AZP (AZP+) utworzonego w celu weryfikacji dokonanej ewidencji stanowisk archeologicznych oraz ich waloryzacji z uwzględnieniem potencjalnych walorów poznawczych. Na skutek tych działań powinna zostać wyodrębniona grupa stanowisk o największych wartościach z punktu widzenia dziedzictwa kulturowego. Należy bowiem podkreślić, że waloryzacja zasobu, rozumiana jako przypisywanie konkretnym obiektom zróżnicowanych wartości, jest podstawą do skutecznego określenia narzędzi ochrony oraz jej zakresu[543]. Z perspektywy technologicznej stworzenie tego typu systemu nie powinno rodzić większych problemów. Pozostaje zatem kwestia określenia podstaw prawnych oraz wskazanie źródeł finansowania.

Zagadnienie informatyzacji pojawia się także w dyskusjach związanych z prowadzeniem dokumentacji dotyczącej zabytków. Zdaniem J. Szałygina „wiele działań związanych z dokumentowaniem zabytków toczy się głównie mocą i siłą ugruntowanej tradycji". Zwraca on uwagę, że w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 roku w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem[544] określone zostały pewne wzorce dokumentacji, jednak nie wszystkie, a te wprowadzone praktycznie bez konsultacji nie w pełni satysfakcjonują środowisko konserwatorskie. Podstawową wadą tego Rozporządzenia jest brak możliwości wykonywania

[542] Ibidem, s. 51.
[543] Z. Kobyliński, J. Wysocki, *Cienie i blaski systemu zarządzania dziedzictwem archeologicznym w Polsce*, [w:] *System ochrony zabytków w Polsce - analiza, diagnoza, propozycje*, red. B. Szmygin, Lublin-Warszawa 2011, s. 52-53.
[544] Dz.U. 2021, poz. 56.

i gromadzenia dokumentacji ewidencyjnej w formie elektronicznej, co uprościłoby jej wykonywanie, przechowywanie i udostępnianie[545].

Cytowany wcześniej P. Dobosz dostrzegając doniosłość prywatnego kolekcjonerstwa opracował również koncepcję utworzenia systemu rejestrowania kolekcji. Miałby on opierać się, co do zasady, na wpisach z wniosku kolekcjonera, który korzystałby z określonego katalogu praw i obowiązków z tytułu rejestracji kolekcji. Co ważne z punktu widzenia niniejszej pracy, koncepcja ta odwołuje się do rozwiązań z zakresu e-administracji, a realizacja wszystkich założeń systemu rejestrowania kolekcji w zasadzie determinuje konieczność jego organizacji w formie systemu teleinformatycznego. W ramach systemu należałoby wprowadzić obowiązek informacyjny (np. w formie elektronicznej) powiadamiania kolekcjonerów posiadających tytuł prawny do zarejestrowanej kolekcji o poszukiwanych przez nich zbiorach. Obecnie brak jest norm prawnych w zakresie pomocy antykwarycznej dla kolekcjonerów dotyczących kolekcji wpisanej do rejestru zabytków, w zakresie informacyjnym o poszukiwanych obiektach, które wzbogacałyby zarejestrowaną kolekcję w przypadku ich nabycia oraz włączenia do niej[546]. Wobec kolekcji zarejestrowanych, przeznaczonych do sprzedaży aukcyjnej (w tym elektronicznej) należałoby wprowadzić instytucję prawa pierwokupu przysługującego muzeom narodowym, bibliotekom publicznym, archiwom państwowym, a w dalszej kolejności innym kategoriom muzeów publicznych z określeniem zasady pierwszeństwa terytorialnego i tematycznego.

Przytoczone powyżej stanowiska dotyczą tworzenia różnego rodzaju systemów teleinformatycznych i baz danych. Oczywiście jest to jeden z podstawowych obszarów systemu ochrony zabytków, ale nie jedyny. Równie istotne są zagadnienia związane z funkcjonowaniem organów administracji publicznej. Bazy danych z pewnością mają wpływ na komunikację wewnętrzną (w ramach danego urzędu) i mezowewnętrzną (pomiędzy poszczególnymi urzędami). Jeżeli chodzi o komunikację zewnętrzną (na linii urząd-klient) to z reguły wiąże się ona z wszczęciem procedury o wydanie pozwolenia. Jak wskazano w rozdziale I, podrozdział 5. pozwolenie jest jednym z najważniejszych instrumentów ochrony zabytków jakim dysponuje WKZ i stanowi formę reglamentacji szeregu działań wobec zabytków określonych w art 36 u.o.z.

[545] J. Szałygin, *Rejestr i ewidencja zabytków nieruchomych oraz ruchomych w działaniach Narodowego Instytutu Dziedzictwa*, „Ochrona zabytków" 2012, nr 1-2, s. 136.
[546] P. Dobosz, *Kierunki…* op. cit., s. 113.

W kontekście problematyki wydawania pozwoleń i innych decyzji administracyjnych przez służby ochrony zabytków należy zwrócić uwagę na rolę informatyzacji, która staje się metodą organizowania pracy administracji oraz racjonalizacji procesów organizacyjnych. W doktrynie podkreśla się, że przyzwolenie administracji na pozostanie wyłącznie przy przestarzałych metodach przetwarzania informacji doprowadzi do utraty zdolności realizacji zadań na nią nałożonych[547]. Ponadto informatyzacja ma pozytywny wpływ na procesy integracyjne w strukturze administracyjnej, wspiera skuteczne realizowanie celów wspólnoty, może zapewnić pewien automatyzm weryfikacji danych oraz zapobiegać nadmiernej formalizacji wszczęcia postępowania administracyjnego[548].

Sposób przetwarzania informacji ma istotny wpływ na jakość działania organów administracji również w aspekcie prawnym. W warunkach powszechnej „inflacji prawa" ciężko wyobrazić sobie funkcjonowanie urzędów bez dostępu do elektronicznych zbiorów Dzienników Ustaw, innych publikatorów, czy komercyjnego oprogramowania (np. SIP Lex, SIP Legalis). Wpływ na efektywność i szybkość załatwiania spraw administracyjnych mają również środki komunikacji elektronicznej, które coraz skuteczniej wypierają tradycyjne sposoby komunikacji, takie jak np. korespondencja pocztowa[549].

W 2020 r. z inicjatywy środowiska poszukiwaczy-amatorów, we współpracy z MKiDN powstała koncepcja utworzenia portalu poszukiwań, nazywanego też elektroniczną platformą dla poszukiwaczy. K. Zalasińska, pełniąca wówczas funkcję Dyrektora Departamentu Ochrony Zabytków MKiDN w jednym z wywiadów wskazała, że w ministerstwie trwają prace nad szczegółami takiego portalu, który umożliwiały zgłaszanie poszukiwań zdalnie, np. z telefonu i na wiele obszarów jednocześnie. Portal miał być odpowiedzią na brak skuteczności przepisów w zakresie poszukiwań zabytków, które ani nie chronią efektywnie zabytków, ani nie tworzą podstawy prawnej, w której poszukiwacz czułby się bezpieczny realizując swoją pasję. Działania miały być realizowane w myśl hasła „edukować, nagradzać, karać". Sama zmiana prawa miała być jedynie początkiem do szerszych zmian umożliwiających włączenie społeczeństwa do systemu ochrony zabytków, edukację oraz podnoszenie świadomości zarówno po stronie

[547] T. Sienkiewicz, *Pozwolenie w ochronie zabytków*, Lublin 2013, s. 179.
[548] Ibidem, s. 198-199.
[549] T. Sienkiewicz, *Pozwolenie…* op. cit., s. 180.

poszukiwaczy, jak i służb konserwatorskich[550]. O dalszych losach tego projektu szerzej jest mowa w podrozdziale 9. niniejszego rozdziału.

Istotnym elementem informatyzacji jest digitalizacja, która polega przekształcaniu treści analogowej na cyfrową, np. z wykorzystaniem skanera, czy aparatu fotograficznego. Badania ankietowe przeprowadzone w 2016 r. pokazują, że cyfrowe zasoby kultury zaczynają pełnić coraz ważniejszą funkcję. Dla wielu osób Internet staje się pierwszym punktem kontaktu z ofertą instytucji kultury (zwłaszcza grup wykluczonych, bądź o utrudnionym geograficznie dostępie do zasobów kultury). W związku z powyższym, zdaniem badaczy, niezbędna jest większa troska o internetowe kanały komunikacji, w tym poszerzanie ich możliwości. Pomocne w tym zakresie mogą być organizowane od kilku lat programy digitalizacji dóbr kultury, które są finansowane ze środków publicznych. Dzięki temu wsparciu powstaje wiele cyfrowych wersji dzieł sztuki oraz innych ważnych zabytków. Powstają one w poprawny pod względem technicznym sposób i stanowią cenny zasób, ale ich potencjał jest ograniczony, jeżeli nie są odpowiednio upowszechniane[551].

Utrudnieniem w zakresie promocji zdigitalizowanych dóbr kultury są m.in. przepisy ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (dalej: u.p.a.p.p.), czy też brak uregulowań dotyczących korzystania z polskiej przestrzeni internetowej. Wprowadzenie nowelizacji u.p.a.p.p.[552] w 2015 r., w zakresie korzystania z utworów osieroconych nie rozwiązało całkowicie tego problemu. Zdaniem J. Sieńczyło-Chlabicz przepisy dotyczące nabycia i utraty statusu utworu osieroconego, są niepełne, niespójne i wymagają nowelizacji, szczególnie w odniesieniu do istoty rozstrzygnięć ministra podejmowanych w trybie postępowania administracyjnego w zakresie nabycia i stwierdzenia wygaśnięcia statusu utworu osieroconego[553]. Digitalizacja zabytków oraz innych dóbr kultury jest zatem - wbrew pozorom - problemem złożonym, wymagającym działania również na płaszczyźnie legislacyjnej.

[550] Wywiad z K. Zalasińską, https://archeolog.pl/powstanie-portal-poszukiwan/ [dostęp: 08.12.2023].
[551] W. Kowalik, Ł. Maźnica, J. Strycharz, *Wyniki badań świadomości Polaków w kontekście digitalizacji kultury* [w:] *Kultura od nowa. Badania – trendy – praktyka*, red. G. Stunża, K. Stachura, Gdańsk 2016, s. 90 – 91.
[552] Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych oraz ustawy o grach hazardowych (Dz. U. 2015, poz. 1639).
[553] J. Sieńczyło-Chlabicz, *Nabycie i stwierdzenie wygaśnięcia statusu utworu osieroconego w polskim i unijnym prawie autorskim*, „Transformacje prawa prywatnego" 2020, nr 4, s. 240.

Informatyzacja to nie tylko zalety, ale również nowe zagrożenia, które należy brać pod uwagę przy planowaniu i wdrażaniu nowych e-narzędzi. Obraz cyfrowy stwarza możliwość wykonywania nieograniczonej liczby obróbek, przeróbek i kopii, co w przyszłości może podważyć jego wiarygodność. Jest to zagrożenie szczególnie widoczne obecnie, gdy do powszechnego użytku udostępniono narzędzia bazujące na mechanizmie sztucznej inteligencji[554]. Ponadto ważnym aspektem jest również trwałość zapisu cyfrowego oraz możliwość dostępu do zasobu zgromadzonego w takiej formie. Zapowiadane w Polsce awarie trakcji energetycznych uniemożliwić mogą dostęp do danych. W przypadku dużych zakłóceń pola magnetycznego (na skutek działań celowych bądź naturalnych procesów) dane cyfrowe mogą przepaść. W związku z tym należy tworzyć także dokumentacje w tradycyjnej, papierowej postaci[555]. Jednak przy zachowaniu odpowiednich procedur zapisu, zabezpieczeń przez awariami oraz atakami hackerskimi cyfrowy zapis stanowi skuteczny sposób gromadzenia informacji, zajmując przy tym niewiele miejsca. Można go zatem uznać za kolejny etap dokumentacyjnej ewolucji[556].

Zagadnienia związane z informatyzacją są również obecne w licznych dokumentach kierunkowych określających strategie działania organów państwa. Kluczowym z punktu widzenia systemu ochrony zabytków dokumentem planistycznym jest Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami (dalej: Program)[557]. Sporządzenie Programu leży w kompetencji Generalnego Konserwatora Zabytków. Rada Ministrów przyjmuje Program uchwałą, na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Za jego realizację odpowiada minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w imieniu którego zadania wykonuje GKZ oraz podległe mu jednostki.

Pierwszy Program został opracowany w 2013 roku i obejmuje działania na lata 2013-2016. Jego sporządzenie poprzedziła diagnoza stanu ochrony zabytków w Polsce w trzech podstawowych obszarach: organizacja i zadania organów ochrony zabytków w Polsce; stan zachowania zabytków w Polsce (w tym rola i znaczenie rejestru zabytków

[554] Dla przykładu można wskazać ChatGPT chatbot opracowany przez OpenAI, https://chat.openai.com/ [dostęp: 13.03.2024].
[555] E. Świecka, *Czy zostaną tylko dokumentacje…?*, [w:] *System ochrony zabytków w Polsce - analiza, diagnoza, propozycje*, red. B. Szmygin, Lublin-Warszawa 2011, s. 109.
[556] Ibidem, s. 105.
[557] Program opracowywany jest na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 84 i 85 ust. 1 u.o.z.

oraz systemów informacji o zabytkach) oraz komunikacja, porozumienia i współpraca w obszarze ochrony zabytków[558]. W oparciu o diagnozę oraz przeprowadzoną analizę SWOT jako główny cel Programu określono wzmocnienie roli dziedzictwa kulturowego i ochrony zabytków w rozwoju potencjału kulturowego i kreatywnego Polaków. Do jego realizacji miały służyć trzy cele szczegółowe: wspieranie rozwiązań systemowych na rzecz ochrony zabytków, wzmocnienie synergii działania organów ochrony zabytków, tworzenie warunków do aktywnego uczestnictwa w kulturze, edukacji na rzecz dziedzictwa kulturowego oraz jego promocji i reinterpretacji. Cele szczegółowe zostały dodatkowo podzielone na zadania dla których opracowano harmonogram realizacji i plan finansowy programu[559].

W Programie na lata 2013-2016, już na etapie diagnozy zwrócono uwagę na znaczenie infrastruktury informacji przestrzennej o zabytkach, rozumianej jako „komputerowy system informacji służący do wprowadzania, gromadzenia, przetwarzania oraz przedstawiania danych przestrzennych, którego podstawową funkcja jest wspomaganie decyzji”[560]. Cyfrowa baza danych zawierająca informacje lokalizacyjne i opisowe nieruchomych oraz archeologicznych zabytków wpisanych do rejestru, pomnikach historii, miejsc światowego dziedzictwa UNESCO, wg Programu na lata 2013-2016, umożliwi skuteczne porównywanie i analizowanie danych przestrzennych zgromadzonych przez różne podmioty podległe wszystkim resortom realizujących zadania powiązane z infrastrukturą informacji przestrzennej[561].

Infrastruktura informacji przestrzennej jako przejaw informatyzacji niesie ze sobą nowe możliwości dzięki wdrożeniu jednolitego systemu gromadzenia i przetwarzania danych przestrzennych, które usprawnią proces zarządzania przestrzenią oraz zwiększą poziom ochrony zabytków. W świetle Programu na lata 2013-2016 łatwy dostęp do danych przestrzennych o zabytkach przełoży się na przyspieszenie procesu projektowania oraz uzgadniania lokalizacji inwestycji. Pomoże również przeciwdziałać wielu zagrożeniom wobec zabytków np. minimalizując ryzyko ich zniszczenia na skutek powodzi.

[558] Krajowy Program Ochrony zabytków i Opieki nad Zabytkami na lata 2013-2016, s. 6.
[559] Program na lata 2013-2016, s. 6.
[560] Program na lata 2013-2016, s. 32.
[561] Program na lata 2013-2016, s. 32.

Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019-2022 jest znacznie bardziej okrojony w stosunku do jego wcześniejszego odpowiednika. Sformułowano w nim jeden cel główny, tj. stworzenie warunków dla zapewnienia efektywnej ochrony i opieki nad zabytkami oraz trzy cele szczegółowe w postaci: 1) optymalizacji systemu ochrony dziedzictwa kulturowego, 2) wsparcia działań w zakresie opieki nad zabytkami 3) budowania świadomości społecznej wartości dziedzictwa kulturowego[562]. Jednym z zadań niezbędnych do realizacji pierwszego celu szczegółowego jest zwiększenie efektywności zarządzania i ochrony zabytków poprzez wdrażanie infrastruktury informacji przestrzennej o zabytkach[563].

Obecnie obowiązujący Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2023 – 2026 został przyjęty uchwałą Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2023 roku[564]. W sposób zdecydowanie bardziej wyraźny podkreślono w nim konieczność podjęcia działań z zakresu informatyzacji systemu ochrony zabytków w Polsce. Celem głównym Programu na lata 2023-2026 jest zwiększenie odporności zasobu zabytkowego w Polsce. Wskazane zostały także kierunki działań strategicznych w postaci:

1. podnoszenia wiedzy o wybranych grupach zasobu zabytkowego kraju
2. ochrony i zarządzania zabytkami o wyjątkowej wartości;
3. realizacji międzynarodowych zobowiązań;
4. cyfryzacji procesów administracyjnych;
5. wzmacniania zastosowania nowych technologii w ochronie zabytków;
6. reformy finansowania ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
7. wzmacniania narzędzi ochrony zabytków wobec zmian klimatycznych;
8. edukacji - podnoszenia świadomości społecznej wartości dziedzictwa kulturowego[565].

W Programie wskazano, że istotny wzrost liczby postępowań administracyjnych związanych z ochroną zabytków wymaga poprawy efektywności oraz usprawnienia dostępu do cyfrowych baz danych w celu przyspieszenia weryfikacji informacji i dokumentów stanowiących podstawę do formalnej i merytorycznej oceny

[562] Krajowy Program Ochrony zabytków i Opieki nad Zabytkami na lata 2019-2022, s. 10-11.
[563] Program na lata 2019-2022, s. 6, 13.
[564] Uchwała nr 242 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie „Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2023-2026" (M.P. 2023, poz. 1470).
[565] Program na lata 2023 – 2026, s. 6.

zgromadzonego materiału dowodowego[566]. Odpowiedzią na ten stan rzeczy ma być cyfryzacja postępowań budowlanych i archeologicznych, stworzenie narzędzi cyfrowych do generowania danych statystycznych dotyczących funkcjonowania służb konserwatorskich, rozbudowanie bazy Zabytek.pl oraz programu AZP+ oraz działania na rzecz digitalizacji dokumentacji o zabytkach, w tym rozwój zasobu dokumentacyjnego 3D[567].

Poruszając zagadnienie digitalizacji należy wspomnieć o Programie digitalizacji dóbr kultury oraz gromadzenia, przechowywania i udostępniania obiektów cyfrowych w Polsce 2009-2020, opracowanym przez Zespół ds. digitalizacji działający przy MKiDN[568]. Wśród zadań strategicznych w Programie digitalizacji wskazano np. stworzenie trwałych finansowych, prawnych i organizacyjnych podstaw budowy sieci archiwów, bibliotek, muzeów i repozytoriów cyfrowych, nowelizacja ustawy o obowiązkowych egzemplarzach bibliotecznych (w kontekście wprowadzenia obowiązkowego egzemplarza publikacji elektronicznych, m.in. stron internetowych), nowelizację prawa autorskiego w zakresie udostępniania w sieci Internet zasobów z domeny publicznej (problematyczna kwestia ustalenia czy dany utwór może być rozpowszechniany publicznie bez ograniczeń, ze względu na wygaśnięcie praw autorskich), właściwa organizacja systemu pozyskiwania licencji na publikację cyfrową dzieł objętych prawem autorskim, wprowadzenie regulacji w sferze tzw. „dzieł osieroconych", adaptacja prawa do publikacji zbiorów muzealnych w Internecie (duża grupa muzealiów posiada niejasną proweniencję, co utrudnia ustalenie prawa własności)[569].

W 2020 r. Rada Ministrów uchwaliła Strategię Rozwoju Kapitału Społecznego (współdziałanie, kultura, kreatywność) 2030[570], w której również poruszono zagadnienia związane z informatyzacją. W Strategii 2030 zwrócono uwagę na rosnące znaczenie digitalizacji i kontaktu z kulturą za pośrednictwem Internetu. Potencjał wynikający z digitalizacji, zdaniem twórców Strategii 2030, nie jest jednak wykorzystywany ze względu na brak spójnej i aktualnej krajowej koncepcji rozwoju cyfrowych zasobów

[566] Ibidem, s. 34
[567] Ibidem, s. 35.
[568] Program digitalizacji dóbr kultury oraz gromadzenia, przechowywania i udostępniania obiektów cyfrowych w Polsce 2009-2020, Warszawa 2009.
[569] Ibidem, s. 35, 58.
[570] Uchwała nr 155 Rady Ministrów z dnia 27 października 2020 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego (współdziałanie, kultura, kreatywność) 2030" (M.P. 2020, poz. 1060).

kultury, niewystarczające kompetencje cyfrowe pracowników instytucji kultury oraz odbiorców, a także bariery prawne utrudniające upowszechnianie materiałów cyfrowych w Internecie[571]. W związku z powyższym wymagana jest m.in. nowelizacja przepisów regulujących całość przestrzeni internetowej w Polsce, w tym zmiany legislacyjne dotyczące gromadzenia, przetwarzania i udostępniania archiwizowanych zasobów polskiego Internetu, a także nowelizacja u.p.a.p.p.[572].

Na podstawie przytoczonych wyżej stanowisk przedstawicieli doktryny oraz analizy dokumentów strategicznych można dokonać pewnej systematyki zagadnień związanych z informatyzacją systemu ochrony zabytków. Do najbardziej charakterystycznych e-narzędzi wykorzystywanych w ramach ochrony zabytków zaliczyć należy różnego rodzaju elektroniczne rejestry, wykazy i bazy danych. Dla przykładu można wskazać Krajowy Rejestr Utraconych Dóbr Kultury (KRUDK), Listę Skarbów Dziedzictwa, czy katalog strat wojennych. Część z nich ma podstawy normatywne (np. KRUDK)[573], a inne powstają oddolnie, jako narzędzia wspomagające pracę określonej instytucji (np. katalog strat wojennych).

Kolejnym z przejawów informatyzacji jest digitalizacja zabytków oraz innych dóbr kultury. Dotyczy to zarówno samych zbiorów, jak i dokumentacji z nimi związanej – przykładem jest digitalizacja dokumentów z rejestru zabytków i udostępnienie ich na portalu Zabytek.pl. Proces digitalizacji w Polsce cechuje się brakiem ram normatywnych, od początku przebiega w sposób oddolny i rozproszony na wiele instytucji, a stopień jego intensywności w dużej mierze uzależniony jest od wysokości środków publicznych przeznaczanych na ten cel. Bardzo podobnie wygląda to w przypadku działań na rzecz informatyzacji danych o zabytkach.

Tworzenie rejestrów, proces digitalizacji i działania na rzecz informatyzacji danych o zabytkach zaliczyć należy w zdecydowanej większości do poziomu administracji 1.0 (poziom informacyjny), charakterystycznej dla przełomu XX i XXI wieku. Wynika to z faktu, że działania te opierają się głównie na jednostronnej komunikacji, również w odniesieniu do procesów zachodzących wewnątrz administracji,

[571] Strategia 2030, s. 36-37.
[572] Strategia 2030, s. 79-80.
[573] Rozdział 2a u.o.z.

w celu zastąpienia papierowego obiegu dokumentów, zapewnienia oszczędności i zwiększenia skuteczności funkcjonowania.

Bardziej zaawansowanym rozwiązaniem z zakresu informatyzacji jest wykorzystanie platformy ePUAP przez organy zajmujące się ochroną zabytków. Dzięki niej możliwe jest załatwianie wielu spraw administracyjnych bez wychodzenia z domu. Platforma ePUAP zapewnia możliwość interakcji na linii urząd-klient, zatem jest to narzędzie typowe dla administracji 2.0 (poziom interakcyjny). Należy bowiem przypomnieć, że w przeciwieństwie o poprzedniego, poziomu e-administracja 2.0 jest zorientowana bardziej na zewnątrz, wzmacniając proces współpracy i partycypacji oraz zwiększając przejrzystość, transparentność oraz bezpieczeństwo działania.

Teoretycznie do poziomu interakcyjnego można zaliczyć również KRUDK. W założeniu Ustawodawcy powinien być on prowadzony w formie systemu teleinformatycznego, który umożliwia dokonywanie elektronicznych zgłoszeń przez właścicieli utraconych dóbr kultury. W praktyce KRUDK nie odgrywa istotnej roli, ponieważ na chwilę obecną posiada on postać tabeli utworzonej w arkuszu kalkulacyjnym MS Excel, która nie zawiera żadnych wpisów[574]. Interakcyjność zapewnia także portal Zabytek.pl. Można publikować w nim informacje i zdjęcia dotyczące utraconych zabytków.

Narzędziem o największym stopniu interakcji ma być elektroniczna platforma dla poszukiwaczy, która została wprowadzona do porządku prawnego nowelizacją u.o.z. z dnia 13 lipca 2023 r.[575]. Ma ona zacząć funkcjonować od 1 maja 2025 r.[576], a za jej pośrednictwem będzie można zgłaszać zamiar rozpoczęcia poszukiwań i informować o znalezionych przedmiotach. Z uwagi na złożoność funkcji (kontakt z urzędem, geolokalizacja, dodawanie zdjęć geotagowanych itp.) ma ona potencjał, aby stać się narzędziem na miarę administracji 3.0. Aby ocenić, czy tak się stanie należy poczekać na efekty funkcjonowania tej platformy w praktyce.

[574] Raport NIK, *System* ... op. cit., s. 12.
[575] Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. 2023, poz. 1904).
[576] Termin wejścia w życie przepisów został zmieniony z dnia 1 maja 2024 r. na dzień 1 maja 2025 r. na mocy ustawy z dnia 12 kwietnia 2024 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. 2024, poz. 647).

W dalszej części przeanalizowano wymienione wyżej wybrane instrumenty prawne i rozwiązania organizacyjne z zakresu informatyzacji systemu ochrony zabytków w Polsce. Wskazane zostały także kierunki ich rozwoju oraz uwagi *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda.*

2. Rejestr zabytków

Najstarszą i podstawową formą ochrony zabytków jest wpis do rejestru zabytków. Pierwszy rejestr zabytków w polskim systemie prawnym został utworzony na mocy rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami[577]. Szczegółowe zasady prowadzenia rejestru zabytków określało wówczas rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 17 lipca 1928 r. o prowadzeniu rejestru zabytków[578]. Rejestr zabytków był prowadzony w formie ksiąg w każdym urzędzie wojewódzkim dla zabytków znajdujących się na obszarze danego województwa. Dzielił się na dwie części: zabytki nieruchome oraz zabytki ruchome. Wpis w rejestrze zawierał: numer porządkowy; datę; numer prawomocnego orzeczenia o uznaniu przedmiotu za zabytek; miejsce, gdzie zabytek się znajduje; okres powstania zabytku, a także daty ważniejszych jego zmian oraz imię, nazwisko i adres właściciela zabytku. W rubryce uwagi umieszczano informację o wpisie do ksiąg wieczystych, wykreśleniu z rejestru, wzięciu w zarząd państwowy, przeniesieniu zabytku do muzeum lub do biblioteki, a także wszelkie zmiany tytułu własności[579]. Jawność rejestru zabytków zapewniała możliwość jego przeglądania w urzędzie wojewódzkim w określonych z góry godzinach i dniach, pod warunkiem uprawdopodobnienia interesu prawnego[580].

Rozporządzenie z dnia 24 kwietnia 1963 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków i centralnej ewidencji zabytków[581], jedynie w niewielkim stopniu zmieniło zasady prowadzenia rejestru. Pozostawiono dział poświęcony zabytkom nieruchomym

[577] Dz.U. 1928, nr 29, poz. 265.
[578] Dz.U. 1928, nr 76, poz. 675.
[579] § 3 Rozporządzenia Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 17 lipca 1928 r. o prowadzeniu rejestru zabytków.
[580] § 6 Rozporządzenia Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 17 lipca 1928 r. o prowadzeniu rejestru zabytków.
[581] Dz.U. 1963, nr 19, poz. 101.

i dział przeznaczony dla zabytków ruchomych. Nie zmienił się również istotnie zakres danych wpisywanych do rejestru. Nowością było natomiast wprowadzenie obowiązku prowadzenia zbioru dokumentów dla każdego zabytku wpisanego do rejestru[582]. Ponadto, oprócz rejestrów zabytków prowadzonych dla każdego województwa wprowadzono Centralną Ewidencję Zabytków. Obejmowała ona zabytki wpisywane do rejestrów dla poszczególnych województw i była prowadzona w formie kartoteki przez jednostkę organizacyjną Ministerstwa Kultury i Sztuki[583].

Rozporządzenie z dnia 24 kwietnia 1963 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków i centralnej ewidencji zabytków zostało zastąpione rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września 2000 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków i centralnej ewidencji dóbr kultury[584], które z kolei zostało uchylone rozporządzeniem Ministra Kultury z dnia 14 maja 2004 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem[585]. Obecnie zasady prowadzenia rejestru określa 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, (dalej: Rozporządzenie o rejestrze zabytków)[586].

Rejestr zabytków prowadzony jest w formie ksiąg o wymiarach 46 cm na 30 cm. W ramach rejestru funkcjonują następujące kategorie zabytków: „A" – zabytki nieruchome, „B" – zabytki ruchome, „C" – zabytki archeologiczne. Każda księga powinna zawierać następujące rubryki: numer rejestru (wpisuje się kolejną pozycję rejestrowanego zabytku), wpis do rejestru (wpisuje się oznaczenie organu wydającego decyzję o wpisie do rejestru, datę wydania decyzji oraz jej numer), przedmiot ochrony (określenie rodzaju zabytku, otoczenia zabytku lub jego nazwy), zakres ochrony (treść rozstrzygnięcia zawartego w decyzji), miejsce położenia lub przechowywania zabytku (dane adresowe miejsca położenia lub przechowywania zabytku), numer księgi

[582] § 6 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 1963 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków i centralnej ewidencji zabytków (Dz.U. 1963, nr 19, poz. 101).
[583] § 13 rozporządzenia z dnia 24 kwietnia 1963 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków i centralnej ewidencji zabytków.
[584] Dz. U. 2000, nr 86, poz. 965.
[585] Dz. U. 2004, nr 124, poz. 1305.
[586] Dz.U. 2011, nr 113, poz. 661.

wieczystej, numer katastru nieruchomości, właściciel zabytku (imię, nazwisko i adres osoby fizycznej lub nazwę i adres siedziby osoby prawnej będącej właścicielem zabytku bądź użytkownikiem wieczystym gruntu w dniu, w którym decyzja o wpisie do rejestru zabytków stała się ostateczna, a w przypadku współwłasności dane wszystkich współwłaścicieli; w razie zmiany danych właściciela, współwłaściciela lub użytkownika wieczystego — w rubryce umieszcza się adnotację odsyłającą do zbioru dokumentów), posiadacz (dane takie same jak w przypadku właściciela), skreślenie z rejestru (wskazanie organu, daty i numeru decyzji o skreśleniu zabytku z rejestru), uwagi (w tej rubryce wpisuje się inne dane dotyczące zabytku, w tym informacje o przeniesieniu wpisu z poprzedniej księgi)[587]. Wzory księgi i poszczególnych kart zostały określone w formie załącznika nr 1 do Rozporządzenia o rejestrze zabytków.

Księgi rejestru zabytków prowadzone są w formie papierowej, a wpisów do nich należy dokonywać czarnym atramentem. Każdy kolejny wpis należy oddzielać czarną poziomą linią przechodzącą przez wszystkie rubryki, wykonaną również czarnym atramentem[588]. Skreślenie zabytku z rejestru odnotowuje się poprzez przekreślenie całego wpisu linią biegnącą od lewego górnego narożnika rubryki „numer rejestru" do prawego dolnego narożnika rubryki „skreślenie z rejestru", wykonaną czerwonym atramentem[589]. Omyłkowe wpisy powinny być wykreślane linią wykonaną zielonym atramentem, a wykreślenie z rejestru części zabytku odnotowuje się niebieskim atramentem[590].

Porównując przepisy rozporządzeń regulujące zasady prowadzenia rejestru zabytków można sformułować wniosek, że mimo upływu ponad 100 lat i zupełnie zmienionej rzeczywistości rejestr zabytków w zasadzie nie zmienił się w istotny sposób. Nadal jest prowadzony w wersji papierowej, o czym dobitnie świadczą przepisy określające wymiary kart i kolor atramentu dla różnych rodzajów wzmianek w rejestrze. Stałość rozwiązań prawnych jest zjawiskiem pożądanym, pod warunkiem, że odpowiadają one zmieniającym się potrzebom społeczeństwa. W związku z tym, aby ocenić obecnie obowiązujące rozwiązania związane z prowadzeniem rejestru zabytków należy ustalić jakie funkcje on pełni i w jakim celu został utworzony.

[587] § 3 ust. 1 i 2 Rozporządzenia o rejestrze zabytków.
[588] § 3 ust. 2 i 3 Rozporządzenia o rejestrze zabytków.
[589] § 5 Rozporządzenia o rejestrze zabytków.
[590] § 5 ust. 2 oraz § 6 Rozporządzenia o rejestrze zabytków.

Sięgając do genezy tworzenia zbiorów danych o zabytkach należy wskazać przede wszystkim na ewidencyjną funkcję rejestru zabytków. Jego zadaniem jest systematyczne i zunifikowane ewidencjonowanie i dokumentowanie zabytków objętych ochroną ze względu na ich wartość historyczną, artystyczną i naukową. Zgromadzone w rejestrze dane pełnią funkcję informacyjną – dla organów ochrony zabytków, które wykonują przypisane im zadania, dla właścicieli i posiadaczy zabytków – np. o zakresie ochrony, prawach i obowiązkach oraz dla ogółu społeczeństwa – niosąc ze sobą przede wszystkim wartość poznawczą. Funkcja ochronna rejestru ma natomiast zapewnić właściwe postępowanie wobec zabytków i realizację norm prawnych, których adresatami są różne kategorie podmiotów np.: organy administracji, właściciele i posiadacze, czy też szeroko rozumiane społeczeństwo ujęte w określeniu „każdy".

Rejestr zabytków powinien stanowić dla administracji publicznej skuteczne narzędzie do aktywnego zarządzania zabytkami, czy też szerzej rozumianym dziedzictwem kulturowym. Jednorazowy wpis danego obiektu do papierowego rejestru, a następnie „odłożenie go na półkę" nie gwarantuje bowiem skutecznej ochrony. Zabytki niszczeją na skutek upływu czasu i działania warunków atmosferycznych. Zagrożeniem dla nich są: zmieniające się otoczenie, niewłaściwa adaptacja lub przekształcenie skutkujące utratą wartości zabytkowych, intensywne rolnictwo, prace leśne i budowlane, rozwój sieci komunikacyjnych itp. Zatem jedynie aktywna postawa organów administracji publicznej, stojących na straży konstytucyjnych gwarancji ochrony dziedzictwa narodowego, jest w stanie zapewnić przetrwanie zabytków dla przyszłych pokoleń.

Jeżeli chodzi o analizę zawartości rejestru zabytków, to należy zwrócić uwagę na szeroko podnoszone w doktrynie głosy o istniejących brakach w dokumentacji, zróżnicowany pod względem merytorycznym sposób prowadzenia kart dla poszczególnych zabytków, nieprecyzyjne określenie przedmiotu ochrony, lakoniczny opis wartości zabytkowej[591]. Taki stan rzeczy utrudnia, a niekiedy wręcz uniemożliwia realizację polityki konserwatorskiej. Jednocześnie na tym tle dochodzi do konfliktów pomiędzy właścicielami a urzędami konserwatorskimi, których interesy zwykle nie są

[591] M. Gawlicki, *Rejestr zabytków w praktyce ochrony konserwatorskiej*, „Ochrona zabytków" 2008, nr 56/2, s. 64.

zbieżne. Niska jakość, czy też błędy w niektórych wpisach utrudniają także propagowanie wiedzy o rzeczywistym zasobie dziedzictwa kulturowego kraju[592].

Kolejnym problemem jest zróżnicowany charakter i liczba wpisów do rejestru zabytków w poszczególnych województwach, co znacznie utrudnia wprowadzenie jednolitych zasad zarządzania nim. Jak pisze M. Gawlicki, w rejestrze zabytków „rozpoznamy mnóstwo trudnych do uzasadnienia wewnętrznych podziałów. Obok zabytków o najwyższych, niewymagających uzasadnienia walorach znajdziemy budynki o cechach bardzo wątpliwych, niekiedy rodzących uzasadnione wątpliwości, dotyczące występowania choćby elementarnych kulturowych wartości"[593]. Niekiedy obszarowe wpisy historycznych dzielnic miast obejmują ochroną zarówno wyjątkowe dzieła architektury, jak i pojedyncze obiekty o wątpliwej wartości zabytkowej, a nawet zespoły zabudowy blokowej. Pojawiają się również kilkakrotne wpisy tego samego obiektu i wyznaczanie różnego zakresu ochrony. Tymczasem rejestr, przy braku kategoryzacji zabytków, zmusza urzędy konserwatorskie do jednakowego traktowania wszystkich elementów tego różnorodnego zasobu. Dodatkowo coraz bardziej niepokojącym jest fakt pozostawania poza rejestrem znaczącej liczby wartościowych pod względem artystycznym, historycznym i naukowym zabytków[594].

Z uwagi na fakt, że wpisy w rejestrze zabytków powstawały przez kilkadziesiąt lat, znaczna część obiektów wpisanych do rejestru zabytków już nie istnieje. Niekiedy pozostawianie w rejestrze obiektów fikcyjnych jest celowe i służy podtrzymaniu ochrony konserwatorskiej nad otoczeniem, które jest zagrożone nieprzemyślanymi inwestycjami. Jednak co do zasady taki stan rzeczy jest niepożądany, a konieczność uporządkowania rejestru zabytków, wykreślenia obiektów nieistniejących i aktualizacja danych podnoszone są wielu opracowaniach i stanowią jeden z głównych postulatów w zakresie reformy systemu ochrony zabytków w Polsce[595].

Rejestr zabytków w Polsce ma charakter publiczny, a zatem powinien cechować się on jawnością, z tym zastrzeżeniem, że zakres realizacji zasady jawności może być ograniczony w zależności od kręgu podmiotów uprawnionych do wglądu do danych

[592] Ibidem, s. 65.
[593] Ibidem, s. 68.
[594] Ibidem.
[595] Problem ten wskazano m.in w: Raporcie o stanie zachowania zabytków nieruchomych z 2004 r., s. 5 – 7, sporządzonym przez Departament Ochrony Zabytków oraz w Krajowym programie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2014−2017, s. 32-37.

zawartych w rejestrze. Przepisy regulujące funkcjonowanie rejestru zabytków z 1928 r. wprost wskazywały, że był on jawny, a dostęp do rejestru był możliwy w określonych terminach we właściwym urzędzie wojewódzkim dla osób, które uprawdopodobnią interes prawny.

Dane zawarte w rejestrze zabytków są traktowane jako informacja publiczna, z uwagi na fakt, że zabytki stanowią dobro publiczne. Działania organów ochrony zabytków powinny być oceniane jako mające charakter publiczny, przez co informacja dotycząca efektów działań dotyczących zabytków, nosi przymiot informacji publicznej[596]. W związku z tym wojewódzkie urzędy ochrony zabytków są zobowiązane do udostępniania danych zawartych w rejestrze zabytków.

Obowiązki wynikające z ustawy o dostępie do informacji publicznej stały się jednym z głównych czynników do tworzenia przez poszczególne w.u.o.z. wykazów obiektów wpisanych do rejestru zabytków i publikowania tych wykazów na stronach internetowych w.u.o.z. oraz w BIP[597]. Jednak proces tworzenia tych wykazów był nieskoordynowany, przez co powstałe i udostępnione wykazy różnią się zakresem danych, sposobem ich systematyki oraz formą opracowania. Dla przykładu – wykaz sporządzony w ramach w.u.o.z. w Krakowie zawiera obiekty z uwzględnieniem podziału na powiaty i gminy, a opis obiektu sprowadza się do wskazania typu i nazwy obiektu, numeru rejestrowego i daty wpisu, ewentualnie zmiany treści wpisu[598]. W.u.o.z. w Lublinie i w.u.o.z. w Kielcach udostępniają dodatkowo zakres wpisu do rejestru zabytków[599]. W.u.o.z. we Wrocławiu udostępnia wykaz zabytków w podziale na dawne województwa znajdujące się na obecnym obszarze województwa dolnośląskiego. W ramach tych dawnych województw umieszczone są wykazy zabytków dla każdego powiatu. Nie ma zatem wykazu w postaci jednego pliku, czy dokumentu, jak miało to miejsce w przypadku w.u.o.z. w Krakowie czy w.u.o.z. w Lublinie[600]. Wykazy umieszczone na stronach poszczególnych w.u.o.z. oprócz treści różnią się także

[596] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 stycznia 2014 r., II SAB/Wa 578/13, Legalis nr 793023.
[597] A. Zubrycka, *Rejestr…* op. cit., s. 597.
[598] Wykaz obiektów wpisanych do rejestru zabytków nieruchomych województwa małopolskiego, stan na lipiec 2023 r. https://www.wuoz.malopolska.pl/wp-content/uploads/2023/07/Rejestr-zabytk%C3%B3w-powiaty-lipiec-2023.pdf [dostęp: 07.01.2024].
[599] Wykaz zabytków wpisanych do rejestru zabytków nieruchomych województwa lubelskiego i do rejestru zabytków archeologicznych województwa lubelskiego, wg stanu na dzień 31 grudnia 2022 r., https://wkz.lublin.pl/wp-content/uploads/2023/01/rejestr-2023.pdf [dostęp: 7.01.2024], Rejestr zabytków nieruchomych https://www.wuoz.kielce.pl/p,98,rejestr-zabytkow-nieruchomych [dostęp: 07.01.2024].
[600] Wykaz zabytków, https://wosoz.ibip.wroc.pl/public/?id=2589 [dostęp: 07.01.2024].

częstotliwością aktualizacji zawartych w nich danych. Dane prezentowane w ramach wykazów mają charakter jedynie informacyjny i nie stanowią rejestru zabytków. Niemniej jednak ich tworzenie i udostępnianie w Internecie to niewątpliwie krok w kierunku informatyzacji. Biorąc pod uwagę zróżnicowane podejście do tworzenia tych wykazów należy mieć nadzieję, że jest to jedynie rozwiązanie przejściowe i finalnie zastąpi je jednolity rejestr zabytków prowadzony w formie systemu teleinformatycznego.

Obecnie ważną rolę w zakresie udostępniania informacji o zabytkach wpisanych do rejestru zabytków pełni portal Zabytek.pl. Udostępnione w nim zostały skany dokumentacji rejestru zabytków nieruchomych i archeologicznych, opatrzone metadanymi opisowymi oraz danymi geolokalizacyjnymi, które naniesiono na mapę. Szerzej na ten temat będzie mowa w podrozdziale 6. niniejszego rozdziału. Należy jednak podkreślić, że rejestr nadal prowadzony jest w formie papierowej. Narodowy Instytut Dziedzictwa (dalej: NID) w ramach portalu Zabytek.pl udostępnia przetworzone i opracowane dokumenty, ale portal ten nie pełni funkcji rejestru. Oznacza to, że równolegle funkcjonują papierowy rejestr zabytków oraz internetowy portal Zabytek.pl udostępniający m.in. odwzorowane cyfrowo dokumenty z tego rejestru. Zanim zostaną sformułowane postulaty w tym zakresie należy przeanalizować problematykę krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków, ponieważ tak samo jak w przypadku rejestru zabytków są one prowadzone w wersji papierowej, a NID zdigitalizował i umieścił w ramach portalu Zabytek.pl. dokumentacje z nimi związaną.

3. Krajowa, wojewódzka i gminna ewidencja zabytków

Niezależnie od rejestru zabytków prowadzone są krajowa, wojewódzkie oraz gminne ewidencje zabytków. Ewidencja zabytków jest pojęciem szerszym niż wpis do rejestru, który zgodnie z art. 7 u.o.z. jest jedną z pięciu nazwanych form ochrony zabytków i wymaga wydania stosownej decyzji przez WKZ. Natomiast ewidencja zabytków zgodnie z art. 21 u.o.z. jest podstawą do sporządzania programów opieki nad zabytkami przez województwa, powiaty oraz gminy i pełni przede wszystkim funkcję informacyjną.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że ewidencja zabytków służy do rozpoznania obiektów zabytkowych w terenie oraz ich udokumentowania i opracowania podstawowych informacji o nich (m.in. o informacje administracyjno-

adresowe, opracowania dla obiektów zagrożonych rozbiórką lub gruntowną przebudową, monitoring zabytków). Z powodu stale rozszerzającego się zasobu zabytkowego ewidencja rozumiana jako proces tworzenia dokumentacji jest działaniem ciągłym, które nigdy nie zostanie definitywnie zakończone. W związku z tym właściwie prowadzona ewidencja zabytków, jako podstawowe źródło wiedzy o zabytkach, powinna stanowić podstawę do prowadzenia planowej polityki administracyjnej w zakresie zagospodarowania przestrzennego i ochrony zabytków[601].

Krajowa ewidencja zabytków obejmująca zbiory kart ewidencyjnych zabytków znajdujących się w wojewódzkich ewidencjach zabytków prowadzona jest przez Generalnego Konserwatora Zabytków. Na poziomie województw ewidencje prowadzi właściwy WKZ, natomiast za prowadzenie ewidencji zabytków położonych w poszczególnych gminach odpowiada wójt (burmistrz, prezydent miasta). Ponadto dyrektorzy urzędów morskich prowadzą ewidencję zabytków znajdujących się na polskich obszarach morskich[602].

Zasady dotyczące prowadzenia krajowej, wojewódzkich i gminnych ewidencji zabytków szczegółowo określa 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[603]. Określono w nim m.in. wzory kart ewidencyjnych i adresowych oraz wymagania dotyczące danych, jakie powinny zostać w nich ujęte, a także procedurę włączania kart ewidencyjnych do wojewódzkiej ewidencji zabytków i do krajowej ewidencji zabytków. Ponadto na skutek zmian w rozporządzeniu z dnia 10 września 2019 r.[604] uregulowano w nim procedurę zawiadamiania właściciela lub posiadacza zabytku albo nieruchomości lub rzeczy ruchomej o zamiarze włączenia karty ewidencyjnej zabytku, o sporządzeniu nowej karty ewidencyjnej zabytku albo o zamiarze wyłączenia karty ewidencyjnej zabytku z wojewódzkiej ewidencji zabytków[605].

---

[601] K. Zalasińska, *Ustawa* ... op. cit., Legalis, art. 21, nb 4.
[602] Art. 22 u.o.z.
[603] Dz.U. 2021, poz. 56.
[604] 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. 2019, poz. 1886).
[605] § 15^8 w/w Rozporządzenia.

W gminnych ewidencjach powinny być ujęte: 1) zabytki nieruchome wpisane do rejestru zabytków, 2) inne zabytki nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków, 3) inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z właściwym WKZ[606]. Dla dwóch pierwszych kategorii zabytków muszą zostać stworzone karty ewidencyjne w gminnej ewidencji zabytków, a wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie może modyfikować liczby wpisywanych zabytków nieruchomych[607]. Natomiast w przypadku trzeciej kategorii zabytków organ wykonawczy gminy posiada kompetencje do wyznaczania obiektów, które dodatkowo powinny zostać umieszczone w gminnej ewidencji. Warto podkreślić, że trzecia kategoria została wprowadzona w ramach nowelizacji u.o.z. z dnia 18 marca 2010 roku[608]. We wcześniejszym stanie prawnym gminna ewidencja miała jedynie charakter wtórny - znajdować się w niej mogły wyłącznie takie zabytki, które już były objęte ochroną (w ramach rejestru zabytków lub wojewódzkiej ewidencji zabytków).

Ponadto w wyniku nowelizacji u.o.z. z dnia 18 marca 2010 r. zmianie uległy skutki prawne związane z wpisem do gminnej ewidencji zabytków, która w pierwotnym założeniu miała pełnić głównie funkcję dokumentacyjną. Od tej pory w stosunku do obiektów wpisanych do gminnej ewidencji zabytków wprowadzony został obowiązek uzgadniania decyzji o warunkach zabudowy, a także pozwolenia na budowę. W ten sposób granica pomiędzy wpisem do rejestru zabytków, a wpisem do gminnej ewidencji zabytków w znacznym stopniu została zatarta[609].

Przypisanie w/w skutków prawnych wpisowi do gminnej ewidencji zabytków wywołało szereg wątpliwości, zwłaszcza z uwagi na przebieg procedury wpisu. W orzecznictwie wskazuje się bowiem, że w odróżnieniu od wpisania zabytku do rejestru zabytków, czynność wpisania karty obiektu do ewidencji zabytków nie ma jurysdykcyjnego charakteru. Działanie organu stanowi jedynie czynność materialno-techniczną, realizowaną w ramach uprawnień lub obowiązków z zakresu administracji publicznej, zaskarżalną do sądu administracyjnego na mocy art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.[610].

[606] Art. 22 ust. 5 u.o.z.
[607] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 kwietnia 2015 r., sygn. IV SA/Gl 35/15, Legalis nr 1231432.
[608] Ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. 2010, nr 75, poz. 474).
[609] K. Zalasińska, K. Zeidler, *Wykład…* op. cit., s. 70.
[610] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 grudnia 2022 r., II SA/Kr 1242/21, Legalis nr 2862878.

Mimo, że reguły postępowania związanego z włączeniem karty zabytku do ewidencji nie zostały sformalizowane, w orzecznictwie wypracowano pewne standardy, które organ wykonawczy gminy musi spełnić. Obiekt, który ma zostać włączony do gminnej ewidencji zabytków musi posiadać wartość historyczną, artystyczną lub naukową, uzasadniające objęcie go szczególną formą ochrony[611]. Rozstrzygnięcie organu wykonawczego gminy powinno być odpowiednio uzasadnione, tak aby można było ustalić ze względu na jakie wartości i cechy dany obiekt został uznany za zabytek wymagający ochrony[612].

Powyższe wątpliwości zostały rozstrzygnięte przez Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z dnia 11 maja 2023 r. orzekł, że art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z. w zakresie, w jakim ogranicza prawo własności przez dopuszczenie ujęcia nieruchomości jako zabytku w gminnej ewidencji zabytków, bez zapewnienia właścicielowi możliwości ochrony prawnej przed nałożeniem takiego ograniczenia, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[613]. Wynika to z faktu, że wpisanie nieruchomości do ewidencji zabytków powoduje szereg ograniczeń w zakresie korzystania z prawa własności, spowodowane obowiązkiem uzgadniania z WKZ decyzji o warunkach zabudowy, lokalizacji inwestycji celu publicznego, pozwoleniu na budowę, czy rozbiórkę oraz o zatwierdzeniu projektu budowlanego. Co prawda art. 31 ust. 3 Konstytucji przewiduje możliwość ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, niemniej jednak regulacja zawarta w art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z. nie jest niezbędna do ochrony interesu publicznego. Ponadto jej skutki nie pozostają w dopuszczalnej proporcji do ograniczeń i ciężarów nakładanych na właścicieli obiektów wpisanych do ewidencji zabytków. Jak wskazał TK „osłabienie ochrony własności, przez wyłączenie udziału właściciela w postępowaniu skutkującym wpisem nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków, nie służy realizacji żadnych konstytucyjnie uzasadnionych wartości. (...) Nadrzędne cele jakimi są pielęgnacja dziedzictwa narodowego oraz ochrona dóbr kultury nie upoważniają jednak Ustawodawcy do wprowadzania lub utrzymywania takich ograniczeń w wykonywaniu prawa własności, które nie są ani konieczne, ani proporcjonalne dla realizacji tych celów. Oba te cele, stanowiące jednocześnie wartości

[611] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 września 2021 r., II SA/Kr 637/21, Legalis nr 2630513.
[612] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 marca 2019 r., II SA/Kr 1526/18, Legalis 1887613.
[613] Wyrok TK z dnia 11 maja 2023 r., P 12/18, Legalis nr 2925722.

konstytucyjne, nie muszą być przeciwstawne, pod warunkiem, że ich ochrona i realizacja zostanie racjonalnie i proporcjonalnie wyważona”[614].

Rozstrzygnięcie TK rodzi szereg pytań odnośnie przyszłości gminnych ewidencji zabytków. Póki co, wpisy nadal są skuteczne i wywołują skutki prawne w postaci obowiązku dokonywania uzgodnień przed wydaniem decyzji, o których wcześniej była mowa. Właściciele nieruchomości wpisanych do ewidencji, chcąc uchylić się od tych skutków prawnych, mogą wnieść skargę do sądu administracyjnego. W przypadku uwzględnienia skargi sąd stwierdzi bezskuteczność czynności stosując art. 146 § 1 p.p.s.a.[615]. Jednak niezależnie od jednostkowych działań właścicieli nieruchomości wpisanych do ewidencji, niezbędne jest podjęcie działań legislacyjnych, które w sposób systemowy usuną lukę prawną wynikającą z niekonstytucyjności art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z, a przede wszystkim określą na nowo rolę ewidencji i samorządu terytorialnego w systemie prawnym ochrony zabytków w Polsce.

Zastanawiając się nad przyszłością zarówno ewidencji zabytków, jak i rejestru zabytków warto zwrócić uwagę na projekt pn. „Digitalizacja i udostępnianie cyfrowych dóbr kultury – zabytków oraz grobów i cmentarzy wojennych” realizowany przez NID w latach 2019 – 2022. Jego celem było stworzenie wersji cyfrowej zasobów znajdujących się w NID (zdjęcia, mapy, plany, schematy, dokumenty) dotyczących wszystkich zabytków nieruchomych i archeologicznych wpisanych do krajowej ewidencji zabytków, a także kart ewidencyjnych grobów i cmentarzy wojennych gromadzonych przez urzędy wojewódzkie[616].

Zdigitalizowane zasoby zostały opatrzone metadanymi opisowymi oraz odwzorowane przestrzennie na mapie poprzez proces wektoryzacji obiektów. Dzięki temu powstała rozbudowana baza danych o zabytkach udostępniana w ramach portali: Zabytek.pl oraz mapy.zabytek.gov.pl. Zapewniając otwarty dostęp do wiedzy o zabytkach, grobach i cmentarzach wojennych portale zarządzane przez NID ułatwią realizację zadań z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz promocji kultury przez organy i instytucje do tego powołane. Dodatkowo dane w wersji online

[614] Ibidem.
[615] A. Jakubowski, *Co dalej z gminną ewidencją zabytków? Stan po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2023 roku (sygn. P 12/18),* „Ochrona zabytków” 2023, nr 2, s. 43-44.
[616] https://nid.pl/digitalizowanie-i-udostepnianie-zasobow-kultury-zabytkow-i-cmentarzy/ [dostęp: 01.03. 2024].

będą mogły być wykorzystywane w ramach badań naukowych, działań społecznych, aktywności turystyczno-kulturalnych, czy też działalności gospodarczej. Gromadzenie danych o zabytkach w wersji cyfrowej zapewni również ich właściwą ochronę na wypadek zniszczenia analogowego nośnika[617].

Projekt zrealizowany przez NID miał stanowić odpowiedź na brak jednolitego, centralnego systemu teleinformatycznego służącego do gromadzenia, przechowywania i udostępniania informacji o zabytkach wpisanych do ewidencji zabytków, wymiany informacji o obiektach ujętych w gminnej, wojewódzkiej i krajowej ewidencji zabytków oraz współpracy pomiędzy organami prowadzącymi ewidencje i właścicielami tych obiektów. Brak takiego systemu sprawiał, że krajowa ewidencja zabytków była niepełna, organy samorządowe nie miały dostępu do bieżących informacji o obiektach ujętych w wojewódzkiej ewidencji zabytków (które powinny być uwzględnione w ramach tworzenia ewidencji gminnych), właściciele nie wiedzieli jaki jest zakres ochrony (utrudniony dostęp do kart ewidencyjnych), zaś społeczeństwo nie mogło wykorzystać w pełni wartości zasobu zabytkowego w swojej okolicy, z uwagi na utrudniony dostęp do informacji. Również w zakresie ewidencji grobów i cmentarzy nie istniał jeden, centralny rejestr teleinformatyczny, gromadzący dane w jednolity i uporządkowany sposób[618].

Realizacja projektu przez NID stanowiła zatem odpowiedź na zmieniające się potrzeby społeczne związane z postępem technologicznym, a są one różne w poszczególnych grupach społecznych, co trafnie zdiagnozowali twórcy projektu. Zwrócili oni uwagę, że brak kompletnego, zdigitalizowanego zasobu danych o zabytkach oraz grobach i cmentarzach wojennych:

1) w obszarze kultury – utrudnia prowadzenie prac naukowych,

2) w obszarze administracji - utrudnia i wydłuża czas załatwienia spraw związanych z ochroną zabytków,

3) w obszarze ochrony zabytków, cmentarzy i grobów – utrudnia sprawowanie opieki nad tymi miejscami oraz ich skuteczną ochronę,

[617] Ibidem.

[618] B. Skaldawski, M. Trojacki, *Digitalizacja i udostępnianie cyfrowych dóbr kultury – zabytków oraz grobów i cmentarzy wojennych*, Warszawa 2018, s. 2, https://nid.pl/wp-content/uploads/2021/12/Publiczna_prezentacja_zalozen_projektu_20180907.pdf [dostęp: 04.03.2024].

4) w obszarze inwestycji – utrudniona proces planistyczny, powoduje ryzyko zniszczenia zabytku przez brak właściwych informacji,

5) w obszarze korzystania z prawa własności – utrudnia właściwą opiekę nad zabytkiem, zniechęca potencjalnych inwestorów obawiających się nadmiernych formalności[619].

Wszystkie wyżej wskazane postulaty są oczywiście słuszne, niemniej jednak wdrażanie i dalszy rozwój opisanego projektu, przy jednoczesnym braku działań legislacyjnych powodują pewien dysonans. Z jednej strony bowiem istnieją uregulowane w u.o.z. i przepisach wykonawczych rejestr zabytków oraz krajowa, wojewódzkie i gminne ewidencje zabytków, które nadal są prowadzone w formie papierowej. Z drugiej strony istnieje portal Zabytek.pl, który jest rozwijany w ramach kompetencji NID. Taka forma udostępniania danych o zabytkach z pewnością stanowi świetne narzędzie do zwiększania świadomości społecznej dotyczącej ochrony zabytków oraz popularyzacji dziedzictwa kulturowego. Jednak wydaje się, że bez ugruntowania normatywnego portal Zabytek.pl nie sprosta wszystkim potrzebom wynikającym z braku funkcjonowania jednolitego systemu teleinformatycznego.

W obliczu wskazanych wcześniej problemów dotyczących rejestru zabytków (kwestia jawności, zróżnicowany zasób, braki w dokumentacji, nieaktualne dane, wadliwość decyzji o wpisie do rejestru) oraz ewidencji zabytków (zwłaszcza w kontekście wyroku TK) należy na nowo podjąć dyskusję o przyszłości tych instytucji. Nadal aktualny pozostaje postulat utworzenia Krajowego Rejestru Zabytków na wzór Krajowego Rejestru Sądowego. Powinien mieć on wymiar ogólnopolski i obejmować decyzje o wpisie do rejestru zabytków oraz powiązane z nim czynności materialno-techniczne. W podobny sposób powinny być prowadzone gminne, wojewódzkie i krajowa ewidencja zabytków. Wymogi dotyczące prowadzenia rejestru i ewidencji w formie teleinformatycznej powinny zostać określone w formie rozporządzenia. Natomiast skutki związane z wpisem do rejestru czy ewidencji należy doprecyzować w ustawie. Jeżeli rejestr czy ewidencja mają stanowić skuteczne narzędzie do ochrony zabytków, należy jasno określić obowiązki po stronie organów administracji publicznej oraz właścicieli i posiadaczy obiektów wpisanych do rejestru czy objętych ewidencją.

[619] Ibidem, s. 7.

Warto zwrócić uwagę na to, jakie możliwości niesie ze sobą stworzenie rejestru zabytków lub ewidencji w formie systemu teleinformatycznego. Przede wszystkim w ramach takiego systemu można stworzyć kilka poziomów dostępu. Na poziomie najszerszym dostęp mógłby mieć każdy z użytkowników Internetu, co pozwoliłoby na możliwie szeroką realizację funkcji informacyjnej. W pełnym dostępie należałoby zapewnić anonimizację danych osobowych właścicieli, bądź posiadaczy budynków, tak jak zostało to zrobione w przypadku portalu Zabytek.pl.

Ponadto teleinformatyczny rejestr zabytków mógłby pełnić funkcję platformy do komunikacji na linii urząd-obywatel. Współpraca pomiędzy organami ochrony zabytków a ich właścicielami, czy posiadaczami jest niezbędna do zachowania zabytków w należytym stanie. Zgromadzone w systemie teleinformatycznym dane adresowe (np. w postaci e-maili czy numerów telefonów) mogłyby służyć do przesyłania informacji o zasadach opieki nad zabytkami, bieżących naborach na dofinansowania, zmianach w przepisach dotyczących ochrony zabytków, zmian w m.p.z.p. itp. Zgromadzenie danych w rejestrze pozwoliłoby na wysłanie takiej informacji w bardzo prosty sposób do wszystkich właścicieli, czy posiadaczy zabytków, bądź z ograniczeniem np. do właściwości danego WKZ. Ciężko wyobrazić sobie taką komunikację z wykorzystaniem tradycyjnych metod, np. korespondencji pocztowej.

Dzięki funkcjonowaniu systemu teleinformatycznego można byłoby wdrożyć rozwiązania umożliwiające skuteczniejszy monitoring stanu zabytków, np. poprzez wprowadzenie funkcji wykonywania i dodawania do systemu geotagowanych zdjęć. Oczywiście takie obowiązki powinny być wprowadzane wraz z tworzeniem systemu zachęt wobec właścicieli, czy posiadaczy zabytków. Podobne rozwiązania już funkcjonują w Polsce, np. w ramach aplikacji eWniosekPlus, stworzonej dla rolników[620]. W zamian za odpowiednie dopłaty rolnicy wykonują zdjęcia potwierdzające wykonanie określonych praktyk proekologicznych. Ponadto Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) wysyła do rolników powiadomienia o konieczności zrealizowania nałożonych na rolników obowiązków, terminach ich wykonania itp. Należy przypomnieć, że jeszcze kilka lat temu taki system nie istniał, a cała komunikacja pomiędzy ARiMR a rolnikami (ponad milion osób) odbywała się z wykorzystaniem korespondencji pocztowej, bądź w ramach wizyty w urzędzie.

[620] https://www.gov.pl/web/arimr/ewniosekplus-system [dostęp: 13.03.2024].

Wykorzystanie e-narzędzi prowadzi do optymalizacji i automatyzacji wielu procesów, co wydaje się szczególnie istotne w przypadku systemu ochrony zabytków w Polsce, który zmaga się z brakami kadrowymi i niedofinansowaniem. Z uwagi na fakt, że rejestr zabytków jest podstawową formą ochrony zabytków, a ewidencje powszechnym narzędziem w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, powinny być one maksymalnie zoptymalizowane i prowadzone w formie systemu teleinformatycznego. Tylko w ten sposób sprostają one zmieniającej się pod wpływem technologii rzeczywistości i będą mogły efektywnie realizować przypisane im funkcje.

4. Lista Skarbów Dziedzictwa

Kolejną z form ochrony zabytków, o których mowa w art. 7 u.o.z., jest wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa, której podstawy normatywne zostały wprowadzone do porządku prawnego nowelizacją u.o.z. z dnia 10 lipca 2016 roku[621]. Istota i geneza tej formy ochrony zabytków zostały przedstawione w rozdziale I, podrozdział 3. W związku z tym, aby uniknąć zbędnego powielania treści, w tym miejscu skupiono się na aspektach związanych z informatyzacją. Choć sama instytucja jest przedmiotem krytyki w doktrynie, a w praktyce nie odgrywa większego znaczenia, to stanowi próbę zmiany podejścia w zakresie formy prowadzenia rejestrów i innych baz danych.

Szczegóły związane z funkcjonowaniem Listy Skarbów Dziedzictwa zostały określone w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 28 kwietnia 2017 roku. Jest ona prowadzona w systemie teleinformatycznym udostępnionym w BIP na stronie podmiotowej ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Składa się ona z trzech części. Część pierwsza zawiera następujące dane: numer pozycji, nazwa albo tytuł zabytku, oznaczenie decyzji o wpisie, datę wpisu oraz adnotację o skreśleniu. W części drugiej znajduje się opis zabytku, oznaczenie zbioru i fotografie. Natomiast część trzecia zawiera oznaczenie decyzji albo postanowienia stanowiących podstawę zmiany, sprostowania lub uzupełnienia wpisu zabytku na Listę Skarbów Dziedzictwa, treść zmiany, sprostowania lub uzupełnienia

[621] Ustawa z 10 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach (Dz.U. 2016, poz. 1330).

wpisu, oznaczenie decyzji o skreśleniu zabytku, datę skreślenia oraz informacje o innych decyzjach i orzeczeniach dotyczących wpisu[622].

W celu ujednolicenia danych dotyczących zabytków wpisanych na Listę określone zostały także wytyczne w zakresie dokumentacji zdjęciowej dołączanej do wpisu. Zgodnie z § 8 Rozporządzenia w ramach wpisu zamieszcza się od 2 do 4 fotografii zabytku, wykonane z różnych ujęć, na jednolitym tle, w dobrej ostrości, w rozdzielczości co najmniej 5 Mpx i w formacie co najmniej 9 x 13 cm.

Kontrola przeprowadzona przez NIK wykazała, że do dnia 30 czerwca 2021 r. nie dokonano żadnych wpisów na Listę Skarbów Dziedzictwa (nie wpłynął żaden wniosek o wpis). Nie wynika to jednak z kwestii technicznych, ani przepisów wykonawczych, lecz założeń związanych z wpisem. Jak trafnie stwierdzono w raporcie pokontrolnym „lista okazała się instrumentem nieadekwatnym do potrzeb ochrony dziedzictwa kulturowego ze względu m.in. na fakt, iż najcenniejsze obiekty znajdują się w muzeach i wpisywanie ich na tę Listę było niecelowe”[623].

W związku z tym, że instytucja wpisu na Listę Skarbów Dziedzictwa nie przyjęła się w praktyce i nie stanowi skutecznej formy ochrony zabytków ustawodawca powinien rozważyć usunięcie tego rozwiązania z katalogu form ochrony zabytków[624]. Jeżeli jednak Lista Skarbów Dziedzictwa nadal miałaby pozostać w u.o.z. to warto byłoby zrewidować dotychczasowe przepisy, tak aby wyróżniała się ona na tle wpisu do rejestru zabytków, np. oddzielnym sposobem finansowania.

5. Bazy danych skradzionych i nielegalnie wywiezionych zabytków

1) Krajowy wykaz zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem

W okresie II wojny światowej na terytorium Polski prowadzona była zaplanowana na ogromną skalę akcja rabunkowa zarówno przez III Rzeszę, jak i Związek Radziecki.

[622] § 2 i § 3 Rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 28 kwietnia 2017 roku w sprawie Listy Skarbów Dziedzictwa (Dz.U. 2017, poz. 928).
[623] Raport NIK, *System …* op. cit., s. 37.
[624] K. Zalasińska, *Ustawa …* op. cit., Legalis, art. 14a, nb 2.

Ustalanie skali utraconych przez Polskę dzieł sztuki rozpoczęto już w latach 40. XX w., przez Biuro Odszkodowań Wojennych. W sporządzonym przez Biuro „Sprawozdaniu w przedmiocie strat i szkód wojennych Polski w latach 1939–1945" wskazano, że w tym okresie zniszczono około 43% składników polskiego dziedzictwa kulturowego. Oprócz nieodwracalnych zniszczeń będących wynikiem działań wojennych wywieziono z Polski około 516 tys. dzieł sztuki[625].

Należy zauważyć, że również po zakończeniu II wojny światowej zabytki ginęły i nadal giną w wyniku działań przestępczych. Zarówno dane Policji, jak i Interpolu wskazują, że Polska od wielu lat znajduje się w czołówce państw europejskich zagrożonych przestępczością przeciwko zabytkom[626]. Szczególne kategorie zagrożeń wobec zabytków wiążą się z rzeczami ruchomymi. W dobie otwartych granic w ramach strefy Schengen i rozwoju rynku kolekcjonerskiego istnieje zwiększone ryzyko utraty przez właścicieli zabytków na skutek przestępstw. Jednocześnie utrudnione są możliwości ich odzyskania przez organy ścigania. Jednym ze sposobów przeciwdziałania zjawiskom kradzieży, nielegalnego wywozu dóbr kultury oraz wprowadzania ich do obrotu jest tworzenie krajowych i międzynarodowych baz dóbr kultury utraconych w wyniku przestępstwa[627].

Pierwszą taką bazą w Polsce był Krajowy wykaz zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (dalej: Krajowy wykaz), który prowadzi GKZ w formie zbioru kart informacyjnych. Do zgłoszenia informacji o zabytku skradzionym lub wywiezionym za granicę niezgodnie z prawem zobowiązani są: WKZ, organy Policji, Straży Granicznej, Krajowa Administracja Skarbowa, prokuratura oraz dyrektorzy muzeów i bibliotek, będących instytucjami kultury[628].

Prace nad stworzeniem wykazu zawierającego informacje o skradzionych zabytkach rozpoczęły się już pod koniec lat 80. XX wieku w Ośrodku Informacyjno-Koordynacyjnym Ochrony Obiektów Muzealnych, przekształconym z dniem 1 stycznia 1992 r. w Ośrodek Ochrony Zbiorów Publicznych, a w 2011 r. – w Narodowy Instytut

[625] Biuro Odszkodowań Wojennych, *Sprawozdanie* ... op. cit., s. 31.
[626] M. Trzciński, *Przestępczość przeciwko zabytkom*, „Prawo i prokuratura" 2011, nr 6, s. 38.
[627] O. Jakubowski, *Bazy danych skradzionych i nielegalnie wywiezionych dóbr kultury jako element systemu ochrony dziedzictwa kulturowego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji" 2012, nr LXXXIX, s. 12.
[628] Art. 23 u.o.z.

Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów. Ten z kolei w 2023 r. został przemianowany na Narodowy Instytut Muzeów[629].

Informacje związane z zabytkami utraconymi z muzeów początkowo gromadzono w formie papierowych kart ewidencyjnych. Kwerenda objęła wszystkie muzea i uwzględniała straty powstałe w wyniku kradzieży i zaginięć po 1970 roku. W 1992 r. utworzono pierwszą elektroniczną wersję wykazu i rozszerzono go o straty poniesione przez obiekty sakralne, biblioteki oraz inne instytucje i prywatnych kolekcjonerów.

Od 1997 r. wydawane jest czasopismo pt. „Cenne, Bezcenne, Utracone", na łamach którego publikowane są informacje o dziełach zagrabionych podczas II wojny światowej oraz informacje o poszukiwanych obiektach znajdujących się w Krajowym wykazie[630]. Od 1 września 2004 r. do zbioru zaczęto włączać informacje o zabytkach zabezpieczanych przez Służbę Celną i Straż Graniczną. W lipcu 2005 r. wykaz udostępniono w formie strony internetowej, dostępnej pod adresem www.skradzionezabytki.pl. Obecnie jest ona administrowana przez Narodowy Instytut Muzeów[631].

Baza danych umieszczona na stronie www.skradzionezabytki.pl posiada kilka poziomów dostępu. Podstawowe informacje o przedmiotach zawartych w Krajowym wykazie dostępne są na poziomie poszukiwacza, który jest ogólnodostępny po zalogowaniu. Pełen dostęp do danych o zabytku i ograniczony dostęp do danych o zdarzeniu, z wyłączeniem danych osobowych, jest możliwy z poziomu badacza, do którego dostęp mają pracownicy w.u.o.z. Funkcjonariusze urzędów celnych i Straży Granicznej mają dostęp do poziomu specjalisty I oraz specjalisty II[632]. Najszerszy dostęp do bazy posiadają policjanci – w ramach poziomu specjalisty III (pełny dostęp do danych z wyłączeniem danych osobowych) oraz specjalisty IV (dostęp do wszystkich danych).

Zgodnie z raportem NIK, na dzień 31 marca 2021 r. Krajowy wykaz zawierał 11 861 kart informacyjnych. Stale zwiększa się liczba obiektów włączonych do wykazu –

[629] Raport NIK, *Odzyskiwanie utraconych dzieł sztuki*, Warszawa 2017, s. 33.

[630] M. Barwik, *Krajowy wykaz zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem*, „Cenne, Bezcenne, Utracone Wydanie specjalne. Katalog utraconych dzieł sztuki", Warszawa 2013, http://cennebezcenne.pl/wp-content/uploads/2018/01/11-2013-katalog.pdf [dostęp: 03.01.2024].

[631] https://skradzionezabytki.pl/i/#/history [dostęp: 14.03.2024].

[632] Specjalista I – pełny dostęp do danych o zabytku i ograniczony dostęp do danych dotyczących kradzieży. Specjalista II – pełny dostęp do danych o zabytku, pełny dostęp do danych dotyczących spraw nielegalnego wywozu i ograniczony dostęp do danych dotyczących kradzieży.

w 2018 r. założono 128 kart, w 2019 r. 561, a w 2020 r. 120 kart[633]. Istotnym problemem jest długi okres sporządzania kart informacyjnych – karty objęte badaniami kontrolnymi przez NIK zostały sporządzone w okresie od 1,5 miesiąca do ponad 11 miesięcy od daty wpływu zgłoszenia[634]. Według stanu na dzień 30 czerwca 2016 r. odzyskano 752 zabytków umieszczonych w Krajowym wykazie, co stanowiło wówczas 7% wszystkich zarejestrowanych obiektów[635].

Dzięki funkcjonowaniu Krajowego wykazu udało się odzyskać m.in. obraz Juliana Fałata „Przed polowaniem w Rytwianach", obraz Aleksandra Gierymskiego „Żydówka z pomarańczami", obraz Witolda Wojtkiewicza „Orszak", obraz Abrahama Bloemaerta „Historia Apolla i Dafne", kielich mszalny z Żar, obraz Francesco Guardiego „Schody pałacowe" i obraz Anny Bilińskiej-Bohdanowiczowej „Murzynka"[636]. Są to zabytki o wartości sięgającej kilkaset tysięcy złotych każdy, a przede wszystkim posiadające wyjątkowe walory artystyczne, historyczne i naukowe.

Warto zauważyć, że dane zawarte w Krajowym wykazie służą nie tylko do poszukiwania utraconych zabytków. Dzięki nim można ustalić również strukturę zagrożonych obiektów i osób, a przez to dostosowywać działania prewencyjne i zwiększać ochronę w obszarach o największym zagrożeniu. Zdecydowana większość właścicieli, którzy utracili zabytki i zgłosili ten fakt do Krajowego wykazu to właściciele prywatni (blisko 37%) oraz związki wyznaniowe (blisko 28%)[637]. Jednocześnie istotnym problemem w przypadku poszukiwania zabytków przez te kategorie właścicieli jest słaba dokumentacja opisowa i fotograficzna utraconych przedmiotów. Zwykle są to niewyraźne fotografie rodzinne, na których poszukiwane zabytki stanowią jedynie niewielki fragment. Podobnie wygląda sytuacja w przypadku kradzieży zabytków z obiektów sakralnych[638].

[633] Raport NIK, *System…* op. cit., s. 37.
[634] Ibidem.
[635] Raport NIK, *Odzyskiwanie…* op. cit., s. 34.
[636] Ibidem, s. 18 – 22.
[637] Ibidem s. 34.
[638] M. Barwik, *Krajowy wykaz zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem w nowej wersji*, „Cenne, Bezcenne, Utracone" 2014, nr 3-4 (80-81), s. 86.

2) Krajowy Rejestr Utraconych Dóbr Kultury

Funkcjonowanie Krajowego wykazu w praktyce pokazało, że nie stanowi on wystarczającej ochrony interesów właścicieli utraconych dóbr kultury. Krajowy wykaz służy bowiem głównie do gromadzenia informacji o kradzieżach i innych przestępstwach związanych z dobrami kultury i pełni funkcję ewidencyjną, a nie rejestrową, ponieważ z wpisem do wykazu nie są związane żadne odrębne skutki prawne. Na gruncie prawa cywilnego zabytki i dzieła sztuki do 2015 r. były traktowane w taki sam sposób jak inne dobra znajdujące się w obrocie. W związku z tym na mocy ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rzeczach znalezionych[639] wprowadzono w u.o.z. przepisy dotyczące Krajowego Rejestru Utraconych Dóbr Kultury (dalej: KRUDK). Jest to rejestr publiczny, którego celem jest przede wszystkim wzmocnienie ochrony dóbr kultury poprzez usunięcie barier uniemożliwiających odzyskanie utraconych dóbr przez ich pierwotnych właścicieli[640].

W uzasadnieniu projektu ustawy o rzeczach znalezionych wskazano, że „zabytki i dzieła sztuki są tą kategorią dóbr, które charakteryzuje wyjątkowość i niepowtarzalność. Pogląd ten ma szczególne umocowanie w odniesieniu do dóbr kultury znajdujących się w zasobach państwowych instytucji kultury, narodowym zasobie archiwalnym oraz bibliotecznym. Tymczasem prawo prywatne nie wyróżnia zabytków i dzieł sztuki spośród innych dóbr znajdujących się w obrocie, pomijając ich szczególny status. Dobra kultury podlegają temu samemu reżimowi prawnemu, co inne powszechnie występujące w obrocie przedmioty. Warto podkreślić, że ochrona dziedzictwa kulturowego, wykonywana w interesie ogółu, jest domeną prawa publicznego, a nie prywatnego. Trzon prawa cywilnego stanowią normy, których celem jest ochrona indywidualnych interesów o charakterze ekonomicznym. Mimo to prawo prywatne, poprzez niektóre ze swych instytucji, do pewnego stopnia oddziałuje na funkcjonowanie systemu ochrony dóbr kultury. Dobra kultury, choć przysługują na własność poszczególnym podmiotom prywatnym i publicznym, w sensie społecznym stanowią dobra wspólne. Uczestniczą bowiem w kształtowaniu świadomości historycznej i kulturalnej wspólnoty narodowej. Właściciel dobra kultury posiada je nie tylko dla siebie, ale również dla przyszłych pokoleń”[641].

---

[639] Dz.U. 2019, poz. 908.

[640] K. Górniak, *Szczególna ochrona własności w ramach Krajowego rejestru utraconych dóbr kultury*, „Transformacje prawa prywatnego” 2018, nr 2, s. 6.

[641] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o rzeczach znalezionych oraz zmianie niektórych innych ustaw, Druk sejmowy nr 2064, 2014 r., s. 2-3.

Do prowadzonego przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego KRUDK wpisywane są rzeczy ruchome w postaci:

a) zabytków wpisanych do rejestru;
b) zabytków wpisanych na Listę Skarbów Dziedzictwa;
c) muzealiów[642];
d) materiałów bibliotecznych[643];
e) materiałów archiwalnych[644].

KRUDK obejmuje jedynie dobra kultury utracone przez właściciela w wyniku popełnienia czynu zabronionego, określonego w art. 278 § 1 i 3, art. 279 § 1, art. 280–283 albo art. 284 § 1–3 k.k. (są to odpowiednio: kradzież, kradzież z włamaniem, rozbój, kradzież rozbójnicza, wymuszenie rozbójnicze, przywłaszczenie). W katalogu tych przestępstw nie znalazło się oszustwo, co stanowi pominięcie legislacyjne[645]. Ponadto do omawianego rejestru nie wpisuje się rzeczy stanowiących własność prywatną oraz rzeczy znajdujących się w zbiorach publicznych, ale niewpisanych do rejestru i inwentarzy muzealnych[646].

Podstawą wpisu jest decyzja ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego wydawana na wniosek Policji, prokuratora, WKZ, Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych, właściciela rzeczy, której wniosek dotyczy, lub osoby kierującej jednostką organizacyjną, w zbiorach albo zasobach której rzecz się znajdowała. Obowiązkowym załącznikiem do wniosku o wpis jest kopia zawiadomienia o przestępstwie wraz z dowodem złożenia go organowi ścigania albo odpis protokołu z przyjęcia ustnego zawiadomienia o przestępstwie lub postanowienie o wszczęciu

[642] Muzealiami są rzeczy ruchome i nieruchomości stanowiące własność muzeum i wpisane do inwentarza muzealiów. Muzealia stanowią dobro narodowe.
[643] Materiałami bibliotecznymi są w szczególności dokumenty zawierające utrwalony wyraz myśli ludzkiej, przeznaczone do rozpowszechniania, niezależnie od nośnika fizycznego i sposobu zapisu treści, a zwłaszcza: dokumenty graficzne (piśmiennicze, kartograficzne, ikonograficzne i muzyczne), dźwiękowe, wizualne, audiowizualne i elektroniczne.
[644] Materiałami archiwalnymi wchodzącymi do narodowego zasobu archiwalnego, zwanymi dalej „materiałami archiwalnymi", są wszelkiego rodzaju akta i dokumenty, korespondencja, dokumentacja finansowa, techniczna i statystyczna, mapy i plany, fotografie, filmy i mikrofilmy, nagrania dźwiękowe i wideofonowe, dokumenty elektroniczne.
[645] B. Gadecki, *Nowe regulacje dotyczące problematyki zabytków w związku z wejściem w życie ustawy o rzeczach znalezionych*, „Ius novum" 2016, nr 4, s. 191.
[646] K. Zalasińska, *Ustawa* ... op. cit., Legalis, art. 24a, nb 1.

śledztwa albo dochodzenia a także zdjęcie utraconej rzeczy, w przypadku gdy jest ona zabytkiem lub muzealium, w formie pliku cyfrowego[647].

Wykreślenie wpisu następuje na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego wydanej z urzędu bądź na wniosek podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o wpis. Przesłanką do wydania takiej decyzji jest odzyskanie posiadania utraconej rzeczy przez właściciela lub ustalenie nieprawdziwości danych będących postawą wpisu. W tym drugim przypadku skutki prawne dokonania wpisu w krajowym rejestrze utraconych dóbr kultury zostają zniesione z mocą wsteczną[648].

Z punktu widzenia badanej problematyki kluczowe znaczenie ma fakt, że KRUDK jest prowadzony w systemie teleinformatycznym. Cechuje go jawność (formalna) z tym ograniczeniem, że dane będące podstawą wpisu udostępnia się wyłącznie organom władzy publicznej oraz właścicielowi utraconej rzeczy lub jednostce organizacyjnej, w zbiorach albo zasobie której rzecz się znajdowała, a innym osobom tylko za zgodą właściciela utraconej rzeczy lub jednostki organizacyjnej, w zbiorach albo zasobie której rzecz się znajdowała[649]. Wpisy w rejestrze w założeniu Ustawodawcy mają być powszechnie dostępne za pośrednictwem portalu internetowego oraz dzięki wydawaniu odpisów z rejestru na wniosek zainteresowanego[650].

Od dnia dokonania wpisu w KRUDK nikt nie może zasłaniać się nieznajomością danych ujawnionych w tym rejestrze[651]. Jest to przejaw zasady jawności materialnej, czy też jak twierdzą niektórzy domniemanie prawne, że treść wpisów jest znana każdemu, fikcji powszechnej znajomości lub wyłączenia skuteczności zarzutu opartego na nieznajomości danych ujawnionych w rejestrze[652]. Należy podkreślić, że realizacja zasady jawności materialnej jest niemożliwa bez wcześniejszego powszechnego udostępnienia treści wpisów (jawność formalna). W związku z tym, obciążenie dowolnej osoby skutkami wpisu, niezależnie od jej wiedzy o jego istnieniu i treści ujętych w nim

[647] Art. 24a ust. 3, 6 u.o.z.
[648] Art. 24e u.o.z.
[649] Art. 24c ust. 3 u.o.z.
[650] Art. 24c ust. 2 u.o.z.
[651] Art. 24d u.o.z.
[652] T. Stawecki, *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*, Warszawa 2005, s. 124-146.

danych, może nastąpić jedynie wtedy, gdy każdy będzie mieć zagwarantowany dostęp do danych zawartych w rejestrze[653].

Zasada jawności materialnej wynikająca z wpisu do KRUDK została wyrażona w podobny sposób jak w art. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece[654]. Zgodnie z nim „księgi wieczyste są jawne. Nie można zasłaniać się nieznajomością wpisów w księdze wieczystej ani wniosków, o których uczyniono w niej wzmiankę". Skutki związane z wpisem zostały określone na gruncie k.c. Przed wprowadzeniem przepisów o KRUDK nabycie w dobrej wierze dobra kultury od osoby, która je wcześniej ukradła bądź przywłaszczyła prowadziło do uzyskania własności po upływie 3 letniego terminu od chwili jej zgubienia, skradzenia lub utraty[655]. Zgodnie ze stanowiskiem SN „dobrą wiarę posiadacza wyłącza ujawnienie okoliczności, które u przeciętnego człowieka powinny wzbudzić poważne wątpliwości, czy przysługuje mu prawo do (dalszego) korzystania z rzeczy w dotychczasowym zakresie. W złej wierze jest zatem ten, kto powołując się na przysługujące mu prawo wie, że prawo to mu nie przysługuje albo ten, kto wprawdzie nie ma świadomości co do nieprzysługiwania mu określonego prawa, jednakże jego niewiedza nie jest usprawiedliwiona w świetle okoliczności danej sprawy"[656]. W odniesieniu do nabycia rzeczy skradzionej dobra wiara oznacza zatem, że nabywca pozostaje w błędnym, ale usprawiedliwionym w danych okolicznościach przekonaniu o istnieniu uprawnienia do zbycia rzeczy po stronie zbywcy[657]. Wprowadzony w 2015 r. art. 169 § 3 k.c. wprost wyłącza możliwość nabycia rzeczy wpisanej do KRUDK, niezależnie od dobrej, czy złej wiary nabywcy.

Przepisy wprowadzone w 2015 r. modyfikują również kwestię zasiedzenia ruchomości. Zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w art. 174 § 1 k.c. nieprzerwany 3 letni okres samoistnego posiadania rzeczy przez posiadacza, który nie jest jej właścicielem powoduje nabycie własności, chyba, że posiadanie było w złej wierze. Rzeczy wpisanej do KRUDK nie można nabyć w drodze zasiedzenia, nawet gdy posiada się ją w dobrej wierze[658].

---

653 K. Górniak, *Szczególna...* op. cit., s. 12.
654 Dz. U. 2023, poz. 1984.
655 Art. 169 § 1 i 2 k.c.
656 Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2019 r., IV CSK 298/18, Legalis nr 1882611.
657 A. Szpunar, *Nabycie własności ruchomości od nieuprawnionego*, Kraków 1999, s. 129.
658 Art. 174 § 2 k.c.

Ochronę właściciela rzeczy wpisanej do KRUDK zwiększa również wyłączenie przedawnienia roszczeń windykacyjnych i negatoryjnych wobec osób, które władają faktycznie jego rzeczą, bądź naruszają jego własność w sposób inny niż pozbawienie właściciela faktycznego władztwa[659].

Szczegółowe warunki dotyczące prowadzenia KRUDK, w tym zakres danych objętych wpisem, zasady wydawania odpisów oraz wzór formularza wniosku o wpis, uwzględniając prowadzenie rejestru w systemie teleinformatycznym, konieczność zapewnienia przejrzystości i kompletności zapisu informacji znajdujących się w rejestrze, zmian i wykreśleń wpisów oraz sprawność postępowania rejestracyjnego określił Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego w rozporządzeniu z dnia 19 sierpnia 2015 roku, (dalej: Rozporządzenie KRUDK)[660].

KRUDK w teorii stanowi dobre rozwiązanie, które powinno przyczynić się do ochrony praw właścicieli, którzy utracili zabytki, bądź inne dobra kultury. Żadna z dotychczas wprowadzonych w Polsce ewidencji służących ochronie dóbr kultury nie skutkowała ograniczeniem możliwości nabycia własności rzeczy do niej wpisanej. Również forma jego prowadzenia, tj. system teleinformatyczny, została prawidłowo określona, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia powszechnej jawności rejestru. Jednak w założeniu słuszna instytucja KRUDK w praktyce nie odgrywa żadnej roli. Potwierdzają to wyniki raportu NIK z 2021 r., w którym wskazano, że rejestr został założony w dniu 13 listopada 2018 r., a więc dopiero po upływie ponad 3 lat od wejścia w życie Rozporządzenia KRUDK. Rejestr był prowadzony w formie tabeli utworzonej w arkuszu kalkulacyjnym MS Excel[661].

Jeżeli chodzi o wskazanie najważniejszych różnic pomiędzy KRUDK, a Krajowym wykazem, to należy podkreślić, że KRUDK obejmuje jedynie przedmioty wpisane do rejestru zabytków lub do inwentarza muzeum albo wchodzące w skład narodowego zasobu bibliotecznego lub narodowego zasobu archiwalnego. Natomiast Krajowy wykaz obejmuje wszystkie zabytki, które zostały skradzione lub wywiezione za granicę niezgodnie z prawem. Ponadto wpis w KRUDK uniemożliwia utratę własności przez właściciela wpisanego dobra kultury.

---

[659] Art. 223 § 4 k.c.
[660] Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 19 sierpnia 2015 r. w sprawie krajowego rejestru utraconych dóbr kultury (Dz.U. 2015, poz. 1275).
[661] Raport NIK, *System* ... op. cit., s. 12.

W doktrynie pojawiają się wątpliwości co do zasadności utworzenia KRUDK jako odrębnego w stosunku do funkcjonującego już wcześniej Krajowego wykazu. Niektórzy uznają to za „mnożenie bytów ponad konieczność”[662]. Jest to uzasadnione zwłaszcza z uwagi na fakt, że do tej pory w KRUDK nie dokonano żadnych wpisów i nie udostępniono go w formie systemu teleinformatycznego. Bardziej zasadna mogłaby być zmiana przepisów dotyczących Krajowego wykazu, jego rozbudowanie i nadanie statusu rejestru, bądź wyodrębnienie rejestru w ramach Krajowego wykazu. Ponadto praktycznym rozwiązaniem byłyby powierzenie prowadzenia KRUDK tej samej jednostce organizacyjnej MKiDN. Takie rozwiązania zapewniłyby większą spójność działania obu baz danych, których zakresy częściowo się pokrywają, zwłaszcza, że oba systemy powinny być prowadzone w formie teleinformatycznej[663].

Warto zaznaczyć, że oprócz Krajowego wykazu i KRUDK do walki z przestępczością przeciwko zabytkom służą również bazy o charakterze międzynarodowym, np. prowadzona przez Interpol baza Stolen Works of Art. Zawiera ona dane o ponad 52 000 skradzionych dziełach sztuki. Zgłoszenia najczęściej dokonywane są przez Organizację Narodów Zjednoczonych do Spraw Oświaty, Nauki i Kultury – UNESCO i Międzynarodową Radę Muzeów[664] oraz biura krajowe. Baza danych Stolen Works of Art jest dostępna dla każdego użytkownika Internetu po zalogowaniu się na zastrzeżoną stronę internetową Interpolu https//www.interpol.int i wprowadzeniu hasła dostępu. Można zgłosić do niej każdy obiekt będący obiekt o znaczeniu kulturowym lub historycznym, podlegający ochronie na gruncie prawa krajowego oraz przedmiot znajdujący się na liście z art. 1 Konwencji UNESCO[665]. W 2017 roku na stronie Stolen Works of Art zarejestrowanych było 737 obiektów utraconych przez Polskę, co stanowiło 1,2% wszystkich zasobów[666].

Największą prywatną międzynarodową bazą gromadzącą informacje o skradzionych zabytkach jest internetowa platforma Art Loss Register[667]. Została ona założona w 1991 r. w Londynie przez Międzynarodową Fundację Badań nad Sztuką.

[662] K. Zalasińska, K. Zeidler, *Wykład prawa ochrony zabytków,* Warszawa-Gdańsk 2015, s. 170.
[663] Ibidem.
[664] A. Mielniczuk, *Międzynarodowa Organizacja Policji Kryminalnej Interpol – metody i instrumenty funkcjonowania*, „Facta Simonidis” 2017, nr 1(10), s. 207.
[665] B. Kaleta, *Baza danych Interpolu*, „Cenne, bezcenne, utracone Wydanie specjalne. Katalog utraconych dzieł sztuki”, Warszawa 2013, http://cennebezcenne.pl/wp-content/uploads/2018/01/13-2013-katalog-Kaleta.pdf [dostęp: 04.01.2024].
[666] Raport NIK, *Odzyskiwanie…* op. cit., s. 17.
[667] https://www.artloss.com/ [dostęp: 06.03.2024].

Baza zawiera obecnie około 700 000 pozycji. Art Loss Register jest platformą komercyjną i korzystają z niej przede wszystkim podmioty zajmujące się obrotem dziełami sztuki i zabytkami, które dzięki dostępowi do bazy mogą sprawdzić, czy oferowane przez nich przedmioty nie pochodzą z przestępstwa[668]. Z Art Loss Register może skorzystać każdy użytkownik Internetu, jednak zarówno zgłoszenie przedmiotu do bazy danych, jak i poszukiwanie w niej danych wiąże się z koniecznością opłaty[669].

3) Baza strat wojennych

Analizując zagadnienie baz danych skradzionych i nielegalnie wywiezionych zabytków, czy innych dóbr kultury warto zwrócić uwagę na jeszcze jedno narzędzie, jakim jest baza strat wojennych MKiDN. W przeciwieństwie do KRUDK nie jest ona oficjalnym rejestrem, a jej prowadzeniem zajmuje się Departament Restytucji Dóbr Kultury MKiDN. Baza utworzona została w celach badawczych oraz informacyjnych i ma służyć do gromadzenia jak najpełniejszych informacji na temat strat wojennych. Wszelkie zapisane w bazie dane stanowią podstawę do prowadzonych przez Departament Restytucji Dóbr Kultury MKiDN poszukiwań strat wojennych, a następnie podejmowania działań restytucyjnych[670].

Pod pojęciem „straty wojenne" należy rozumieć „ruchome dobra kultury, pochodzące zarówno ze zbiorów publicznych, prywatnych, jak i kościelnych, utracone w wyniku działań II wojny światowej po 1939 r. na terenie Rzeczypospolitej Polskiej w granicach z 1945 r. po konferencji poczdamskiej"[671].

W ramach bazy strat wojennych zgromadzono do tej pory informacje na temat ponad 63 tys. obiektów, które zostały podzielone na 23 działy tematyczne, m.in.: archeologia, archiwa, biblioteka, ceramika, detal architektoniczny, etnografia, grafika i rysunek, malarstwo, monety i medale, pojazdy, rzeźba, szkło, tkaniny, wyroby z drewna, militaria, zbiory różne, złotnictwo jubilerstwo. Baza nie ma charakteru zamkniętego

[668] P. Ogrodzki, *Międzynarodowy Rejestr Zaginionych dzieł Sztuki. The Art. Loss Registry (ALR)* „Cenne, bezcenne, utracone" 1997, nr 2, s. 18.
[669] O. Jakubowski, *Bazy…* op. cit., s. 17.
[670] http://www.dzielautracone.gov.pl/wydzial-strat-wojennych [dostęp: 06.03.2024].
[671] Raport NIK, *Odzyskiwanie …* op. cit., s. 5.

i pełnego. Zgłoszenia do bazy mają charakter dobrowolny i pochodzą zarówno od instytucji publicznych, jak i osób prywatnych, czy związków wyznaniowych[672].

Każdy rekord w bazie posiada założoną kartę zawierającą podstawowe dane o zabytku, tj. dział, określenie zabytku, tytuł, autor/szkoła/warsztat i czas powstania oraz dane szczegółowe np. wymiary, materiał, technika, opis, numery inwentarzowe, inskrypcje, cechy szczególne, w tym nawet rodzaje uszkodzeń. W kartach umieszczane są ponadto dane właścicieli i informacje o losach obiektów do momentu ich utraty. Zatem karty w bazie strat wojennych są zbliżone pod względem treści do kart inwentarzowych prowadzonych np. w muzeach.

Baza strat wojennych dostępna jest w formie online w ramach portalu dzielautracone.gov.pl, wyposażonego w zaawansowaną wyszukiwarkę. W ramach portalu możliwe jest również dokonywanie zgłoszeń i przekazywanie informacji o zaginionych dziełach. Ponadto od 1994 r. MKiDN publikuje informacje o stratach wojennych w ramach serii wydawniczej „Straty Kultury Polskiej"[673].

Końcowo należy podkreślić, że samo dysponowanie przez państwo bazami danych to jedno, a ich efektywne wykorzystywanie to inna sprawa. Często bazy danych są niekompletne, wpisy kolejnych obiektów dokonywane są z dużym opóźnieniem. Zdarza się, że z założenia słuszne rozwiązania w praktyce nie są wykorzystywane, czego dobrym przykładem jest KRUDK. Ważnym elementem jest również odpowiedni poziom wiedzy i umiejętności organów ścigania w zakresie posługiwania się bazami danych[674]. Ponadto należy dbać o właściwy poziom społecznej świadomości i zaangażowania po stronie antykwariuszy, kolekcjonerów i muzealników.

6. Działania na rzecz informatyzacji danych o zabytkach

Narzędzia przedstawione we wcześniejszej części niniejszego rozdziału miały wprost odzwierciedlenie w przepisach prawa. Jednak równolegle do instytucji prawnych, w środowiskach związanych z ochroną zabytków powstawały rozwiązania mniej

[672] O. Jakubowski, *Bazy danych…* op. cit., s. 17.
[673] http://www.dzielautracone.gov.pl/wydzial-strat-wojennych [dostęp: 06.03.2024].
[674] Ibidem, s. 20.

sformalizowane, służące usprawnieniu zarządzania wiedzą o zabytkach i realizacji zadań z zakresu ich ochrony. Miały stanowić one odpowiedź na potrzeby związane ze zmieniającą się rzeczywistością, za którą nie nadążały działania legislacyjne.

Pierwsze kroki związane z informatyzacją danych o zabytkach w Polsce podjęto już w 1974 r. Ich podstawę stanowiła współpraca pomiędzy funkcjonującym w latach 1962-2002 Ośrodkiem Dokumentacji Zabytków (dalej: ODZ), a Wojewódzkim Ośrodkiem Informatyki w Warszawie. W rezultacie wspólnych działań został stworzony komputerowy System Ewidencji Zabytków Ruchomych. Dalsze prace nad rozwojem systemu informacji o zabytkach od 1977 r. ODZ prowadził wspólnie z Zakładem Elektronicznej Techniki Obliczeniowej oraz ze Stołecznym Ośrodkiem Elektronicznej Techniki Obliczeniowej[675].

W 1978 r. w ODZ rozpoczęto proces metodycznego katalogowania danych o zabytkach ruchomych. Do 1980 roku udało się skatalogować około dwóch trzecich zbiorów - w sumie blisko 105 000 kart ewidencyjnych. Deficyty kadrowe i brak odpowiedniego zaplecza technicznego sprawiły, że aż do 2000 r. aktualizacja i rozbudowa bazy danych była prowadzona przez zewnętrzną firmę. Dopiero w 1991 r. pracownicy Działu Zabytków Ruchomych ODZ otrzymali pierwszy komputer i odpowiednie oprogramowanie umożliwiające wgląd do bazy danych i kontrolę nad wprowadzanymi informacjami[676].

Równolegle z działaniami na rzecz informatyzacji danych o zabytkach ruchomych podejmowano próby stworzenia elektronicznej ewidencji stanowisk archeologicznych, które były rejestrowane w ramach realizowanego od 1978 r. projektu Archeologiczne Zdjęcie Polski (dalej: AZP). Poszukiwanie zabytków w ramach AZP odbywało się metodą badań powierzchniowych wspomaganą przez badanie materiałów archiwalnych, wywiady z lokalnymi mieszkańcami oraz w późniejszym okresie zdjęciami lotniczymi czy też technologią satelitarną. Uzyskane w ten sposób informacje o stanowiskach archeologicznych były nanoszone na mapy w skali w skali 1:25 000[677].

---

[675] A. Kępczyńska-Walczak, *Technologie informacyjne wspierające zarządzanie dziedzictwem w Polsce na przykładzie działalności KOBiDZ (NID)* [w:] *Miasto przyjazne mieszkańcom,* red. M. Agajew, B.M. Walczak, Łódź 2016, s. 108.

[676] Ibidem.

[677] K. Kozioł, J. Czerniec, B. Bęgziak, R. Orlikowski, *Archeologiczne Zdjęcie Polski jako element infrastruktury informacji przestrzennej*, „Roczniki Geomatyki" 2012, t. X, z. 4(54), s. 133- 143.

W 1990 roku ukończono tworzenie Systemu AZP, który był pierwszym programem używanym na skalę krajową do rejestrowania stanowisk archeologicznych. W następnych latach w ODZ opracowano dodatkowe programy, które usprawniały badania naukowe, i zbudowano względnie prostą bazę danych zawierającą informacje o stanowiskach i zabytkach archeologicznych. Przełom wieków XX i XXI przyniósł również rosnące zainteresowanie potencjałem rozwoju technologii związanych z geoprzestrzennymi systemami informacyjnymi[678].

Działania w zakresie informatyzacji zasobów archeologicznych, oprócz ODZ, podejmował również powołany w 2002 r. Ośrodek Ochrony Dziedzictwa Archeologicznego[679]. Zajął on miejsce funkcjonującego od 1995 r. Ośrodka Ratowniczych Badań Archeologicznych[680]. Do jego działań należało m.in. prowadzenie krajowej ewidencji zabytków w części dotyczącej zabytków archeologicznych. W ramach realizacji tych zadań podjęto prace nad stworzeniem internetowej bazy danych o stanowiskach archeologicznych e-archeo[681]. Z tej bazy danych można było korzystać po zarejestrowaniu się i uzyskaniu uprawnień do jednego z poziomów dostępu.

Znacznie później rozpoczął się proces informatyzacji materiałów dotyczących zabytków nieruchomych. W 1992 r. w ramach Działu Architektury i Urbanistyki ODZ utworzono bazy danych rejestru zabytków, kart ewidencyjnych obiektów architektury i budownictwa oraz dokumentacji z nimi związanych. Głównym celem powstania tych baz była kontrola nad informacjami wynikającymi z decyzji o wpisach do rejestru zabytków oraz prowadzenie statystyk. Bazy te były opracowane przy użyciu oprogramowania Dbase III+ dla każdego województwa[682].

Już w ramach Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków (dalej: KOBiDZ), który powstał w 2002 r. na skutek połączenia Ośrodka Dokumentacji

[678] A. Kępczyńska-Walczak, *Zarządzanie dziedzictwem kulturowym w społeczeństwie opartym na wiedzy*, Łódź 2014, s. 185.
[679] Zarządzenie Ministra Kultury nr 51 z dnia 21 sierpnia 2002 roku.
[680] M. Grabowski, *Od Ośrodka Dokumentacji Zabytków do Narodowego Instytutu Dziedzictwa. Rewolucyjna zmiana czy procesowa kontynuacja zadań z zakresu archeologii?*, „Ochrona zabytków" 2012, nr 1-2, s. 75.
[681] https://www.e-archeo.pl/ [dostęp: 10.01.2024].
[682] A. Kępczyńska-Walczak, *Technologie...* op. cit., s. 109.

Zabytków i Ośrodka Ochrony Zabytkowego Krajobrazu, wdrażano dalsze działania, takie jak tworzenie bazy danych cmentarzy i ewidencji zieleni[683].

W 2003 r. w KOBiDZ podjęto próbę stworzenia Krajowego Systemu Komputerowego Dziedzictwa Kulturowego. Podstawę prawną tych działań określał § 10 ust. 5 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września 2000 roku[684]. W ramach kontroli NIK przeprowadzonej w 2003 r. stwierdzono, że istnieje system baz danych dający możliwość tworzenia wspólnych raportów, jednak w poszczególnych pracowniach funkcjonują różne podsystemy, a komputery nie zostały połączone w jedną sieć. Niektóre z baz danych były udostępniane na stronie za pośrednictwem sieci Internet, tj. poprzez stronę www., pocztę elektroniczną oraz publikacje wydawane w formie elektronicznej[685]. Uwagi NIK dotyczyły jedynie opóźnień we wprowadzaniu danych do systemu oraz braku zabezpieczeń komputerowych, które umożliwiałyby identyfikację osób wprowadzających i modyfikujących dane w systemie.

System ten został zmodernizowany w latach 2005-2006. Wprowadzono nowy program – Multiarch, w ramach którego skonwertowano wytworzone wcześniej bazy danych i ujednolicono standard techniczny i merytoryczny wszystkich dotychczasowych baz[686]. W następnych latach prace skoncentrowały się na ciągłej aktualizacji i dodawaniu nowych wpisów do baz danych oraz rozwijaniu systemu słowników branżowych.

Podsumowując działania podejmowane przez ODZ i KOBiDZ należy stwierdzić, że były one prowadzone w sposób niesystematyczny, nieskoordynowany i rozproszony. W 2003 r. w KOBiDZ funkcjonowało 9 różnych baz danych, które zwykle zawierały hasłowe dane o obiektach i były dostępne jedynie dla pracowników służb ochrony zabytków[687]. Taki stan rzeczy wynikał z m.in. z braku podstaw prawnych, które określałyby zasady prowadzenia systemów informacji o zabytkach, częstych reorganizacji służb ochrony zabytków oraz ich niewystarczającego finansowania, co powodowało braki kadrowe i techniczne.

---

[683] M. Grabowski, *Od Ośrodka…* op. cit., s. 78-79.

[684] Dz. U. 2000, nr 86, poz. 965.

[685] Raport NIK, *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania służby ochrony zabytków w warunkach reformy administracji publicznej*, Warszawa 2003, s. 29.

[686] J. Szałygin, *Rejestr…* op. cit., s. 145.

[687] A. Kępczyńska-Walczak, *Technologie…* op. cit., s. 109.

Warto zwrócić uwagę, że narzędzia z zakresu informatyzacji były tworzone nie tylko na poziomie centralnym. Podobne inicjatywy były realizowane przez Regionalne Ośrodki Studiów i Ochrony Środowiska Kulturowego, (przekształcone później w Regionalne Ośrodki Badań i Dokumentacji Zabytków, a następnie w Oddziały Terenowe NID) oraz przez Wojewódzkich Konserwatorów Zabytków. W 2008 r. w 9 Regionalnych Ośrodkach Badań i Dokumentacji Zabytków prowadzono zróżnicowane pod kątem zawartości i stopnia rozbudowania bazy danych. Zwykle powstawały one w odpowiedzi na lokalne potrzeby, odzwierciedlały specyfikę regionu i zainteresowania badawcze pracowników. Jeżeli chodzi o WKZ to w 13 urzędach prowadzono elektroniczne bazy rejestru zabytków, w 11 bazy białych kart i w 7 bazy adresowe[688]. Informatyzacja danych z rejestru zabytków zwykle sprowadzała się do stworzenia cyfrowej kopii dokumentów wytworzonych w wersji papierowej, ewentualnie stworzenia wyciągu najważniejszych informacji i zebrania ich w formie prostej bazy danych utworzonej w formie tabeli. W żadnym województwie nie funkcjonował jednorodny, spójny system, obejmujący wszystkie rodzaje zabytków, przez co zarysowała się potrzeba podjęcia działań na rzecz stworzenia ujednoliconego systemu informacji o zabytkach w celu ochrony i zarządzania dziedzictwem kulturowym[689].

Rozproszone i niekontrolowane bazy danych o zabytkach, tworzone jedynie dla potrzeb wąskiego grona osób, ze zróżnicowanym zasobem informacji oraz sposobem ich prowadzenia nie pozwalały na wykorzystanie w pełni ich potencjału. Dostrzeżono konieczność utworzenia centralnego systemu, w ramach którego w sposób uporządkowany będą gromadzone wszelkie informacje o zabytkach, który będzie interoperacyjny z innymi systemami i powszechnie dostępny z zastrzeżeniem pewnej stopniowalności udostępnianych danych (węższy zakres udostępnianych danych dla wszystkich użytkowników Internetu oraz szerszy dla pracowników służb ochrony zabytków, organów ścigania itp.).

Dodatkowym czynnikiem przyspieszającym działania w zakresie utworzenia kompleksowego systemu informacji o zabytkach była przyjęta w 2007 r. Dyrektywa INSPIRE. Miała ona na celu uporządkowanie sposobów gromadzenia i przetwarzania danych przestrzennych w sposób zapewniający ich interoperacyjność (współdziałanie) i zwiększający dostęp do nich zarówno na poziomie poszczególnych państw

[688] Ibidem, s. 110.
[689] Ibidem.

członkowskich, jak i całej wspólnoty. Dyrektywa INSPIRE określiła ramy w zakresie harmonizacji danych, tj. działania o charakterze technicznym, organizacyjnym i prawnym, mające na celu doprowadzenie do wzajemnej spójności zbiorów danych przestrzennych oraz ich przystosowanie do wspólnego i łącznego wykorzystywania. Reguły harmonizacji zakładały obniżenie kosztów tworzenia baz danych (poprzez wyeliminowanie wielokrotnego tworzenia baz o pokrywających się zbiorach), zwiększenie dostępności i ułatwienie wyszukiwania (poprzez udostępnienie usług w jednym centralnym punkcie, tj. Geoportalu INSPIRE). Założenia Dyrektywy INSPIRE zostały implementowanie do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej[690], zwanej również jako u.i.i.p.

Zgodnie z Załącznikiem I do Dyrektywy INSPIRE w tworzonej infrastrukturze informacji przestrzennej powinny zostać uwzględnione obszary chronione – również ze względu na wartości zabytkowe i kulturowe (temat 9) oraz dane dotyczące zagospodarowania przestrzennego (temat 4, Załącznik III). Organem odpowiedzialnym za tworzenie informacji przestrzennej w zakresie obszarów chronionych ze względu na wartości zabytkowe i kulturowe jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Korzystając ze swoich kompetencji określonych w art. 91 ust. 1 u.o.z. powierzył on zadanie budowy infrastruktury informacji przestrzennej Narodowemu Instytutowi Dziedzictwa, dla którego przez kilka kolejnych lat był to jeden z podstawowych kierunków aktywności[691].

Prace związane z tworzeniem infrastruktury informacji przestrzennej rozpoczęły się w połowie 2010 r. i były prowadzone przez Dział Digitalizacji Zabytków i Muzealiów. Były one opóźnione w stosunku do innych instytucji zaangażowanych w działania związane z realizacją założeń Dyrektywy INSPIRE[692]. W ramach identyfikacji zbiorów danych przestrzennych wyróżniono dwie grupy: zabytki nieruchome (w postaci obiektów architektury, parków kulturowych i wpisów obszarowych) oraz zabytki nieruchome archeologiczne. Zabytki ruchome z uwagi na fakt, że zwykle nie niosą one ze sobą informacji przestrzennych pozostały poza zakresem działań związanych z wdrażaniem Dyrektywy INSPIRE.

---

[690] Dz.U. 2021, poz. 214.

[691] A. Kołodziej, *Rejestr zabytków nieruchomych we wdrażaniu dyrektywy INSPIRE. Podsumowanie stanu prac w latach 2010-2011*, „Ochrona Zabytków" 2012, nr 1-2, s. 159.

[692] Ibidem.

Podstawowe źródłem informacji stanowiły dane zgromadzone w ramach Centralnej Bazie Danych o Zabytkach, na podstawie której oszacowano liczbę zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru na nieco ponad 72 tys. obiektów, w tym blisko 7, 5 tys. zabytków archeologicznych. Podstawowym problemem, jaki napotkali pracownicy przenoszący dane do baz przestrzennych, była nie ilość obiektów, a nieprecyzyjność wpisów do rejestru zabytków od względem lokalizacyjnym i brak jasno sprecyzowanych granic ochrony (w przypadku, gdy wpis dotyczy np. zabytku wraz z otoczeniem)[693]. W celu weryfikacji stanu zachowania zabytków oraz ich dokładnej lokalizacji oddziały NID prowadziły badania w terenie, z wykorzystaniem odbiorników GPS[694].

Ważnym elementem procesu informatyzacji danych o zabytkach jest zapewnienie bezpieczeństwa danych. Należy bowiem pamiętać, że w decyzjach o wpisie do rejestru zabytków znajdują się dane osobowe, takie jak imię i nazwisko, adres zamieszkania. W związku z tym, przed opublikowaniem dokumentacji źródłowej niezbędna jest anonimizacja (maskowanie) danych, tak aby nie naruszyć zasad ich przetwarzania. Ze względu na pracochłonność procesu maskowania danych osobowych w pierwszym okresie tworzenia internetowej bazy danych, skany dokumentów związanych z wpisem do rejestru zabytków były dostępne jedynie autoryzowanym użytkownikom systemu, tj. pracownikom MKiDN, NID oraz w.u.o.z.[695].

Odpowiednio skonwertowane i zweryfikowane dane były wprowadzane do systemu informatycznego, który umożliwiał udostępnianie danych o zabytkach za pośrednictwem Centralnego Geoportalu NID. Efekty tych prac można odnaleźć na portalu mapowym NID pod adresem mapy.zabytek.gov.pl[696], który działa od 2015 roku. Każdy zabytek wpisany do rejestru jest powiązany z danymi geoprzestrzennymi oraz z dokumentacją sporządzoną przez WKZ. Zasób portalu jest na bieżąco aktualizowany wraz z przesyłanymi przez konserwatorów kolejnymi decyzjami o wpisie do rejestru. Aktualizacja danych przestrzennych w Geoportalu dokonywana jest w cyklu półrocznym. W ramach zabytku.pl funkcjonuje wiele ciekawych rozwiązań, np. macierz

[693] A. Kołodziej, *Wykorzystanie danych referencyjnych oraz usług danych przestrzennych w projektach informatycznych dotyczących popularyzacji dziedzictwa narodowego Polski*, „Roczniki Geomatyki" 2012, t. X, z. 4(54), s. 122.
[694] A. Kołodziej, *Rejestr…* op. cit., s. 162.
[695] A. Kołodziej, *Wykorzystanie...* op. cit., s. 126.
[696] https://mapy.zabytek.gov.pl/nid/ [dostęp: 16.01.2023].

kartograficzna, dynamiczna legenda, możliwość tworzenia własnych kompozycji mapowych (np. z wykorzystaniem ortofotomapy, czy mapy topograficznej)[697].

Niezależnie od działań związanych z wdrażaniem Dyrektywy INSPIRE w ramach KOBiDZ-u (a następnie NID-u) trwały prace nad opracowaniem modelu unifikacji elektronicznych baz danych o zabytkach i stworzeniem jednolitego, centralnego systemu. W latach 2008-2010 A. Kępczyńska-Walczak opracowała koncepcję i specyfikację ogólnopolskiego internetowego systemu informacji o zabytkach określanego jako „Zintegrowany System Informacji o Zabytkach". Miał on zapewnić:

- stworzenie zaplecza technicznego, narzędzia usprawniającego proces wydawania decyzji przez właściwe służby ochrony zabytków (szybki dostęp do zdigitalizowanych danych z rejestru zabytków, w tym zakres ochrony, zmiany we wpisie, dane właścicieli lub posiadaczy),
- ułatwienie procesu planistycznego poprzez udostępnienie danych o zabytkach w systemie GIS stanowiące źródło informacji dla urzędników i urbanistów przygotowujących plany zagospodarowania przestrzennego, dla inwestorów, dla służb mundurowych zajmujących się monitoringiem stanowisk archeologicznych;
- gromadzenie dokumentacji związanej z zabytkami (historia decyzji konserwatorskich, sprawozdań z wykonanych prac, zbiory informacji o archiwalnych opracowaniach, dokumentacja zdjęciowa itp.).,
- usprawnienie procesu zarządzania dziedzictwem kulturowym (np. aktualizacja danych właściciela, dodawanie danych typu nr telefonu, czy adres e-mail ułatwiające kontakt),
- udostępnienie danych o zabytkach dla wszystkich zainteresowanych, a tym samym zwiększanie świadomości społecznej na temat zabytków, ich znaczenia oraz konieczności ochrony,
- tworzenie różnego rodzaju statystyk, które odzwierciedlałyby stan procesów związanych z ochroną zabytków i ułatwiały podejmowanie działań strategicznych i legislacyjnych,

[697] Narodowy Instytut Dziedzictwa, *System danych o zabytkach*, https://nid.pl/system-danych-o-zabytkach/ [dostęp: 16.01.2024].

- promowanie polskiego dziedzictwa kultury za granicą, dzięki utworzeniu wersji angielskiej systemu[698].

Realizacja powyższych zadań wymagała stworzenia różnych poziomów dostępu do systemu informacji o zabytkach, w zależności od celu skorzystania z jego zasobów. Założono zatem, że pełny zakres informacji będzie przysługiwał MKiDN, służbom konserwatorskim i jednostkom wyspecjalizowanym. W węższym zakresie z systemu mogliby korzystać naukowcy i specjaliści. Natomiast poziom podstawowy byłby dostępny dla wszystkich użytkowników Internetu, dla których baza danych o zabytkach stanowiłaby przede wszystkim źródło wiedzy o zabytkach, zgodnie z ideą kształtowania świadomości społecznej w zakresie krajowego i lokalnego dziedzictwa kultury[699].

Uzupełnianie danych w systemie miało mieć charakter rozproszony, tj. w obrębie każdego województwa uprawnienia posiadaliby pracownicy właściwego w.u.o.z. Ponadto dane mogliby wprowadzać archeolodzy oraz pracownicy NID-u zajmujący się migracją danych z innych baz. Zgłoszone przez nich rekordy powinny być akceptowane przez administratora systemu w postaci NID-u. Taka weryfikacja pozwoliłaby na wyeliminowanie podwójnych wpisów dotyczących tego samego zabytku, czy też nieprawidłowości/braki w zgłoszeniu[700].

Obecnie funkcję centrum gromadzenia informacji o zabytkach w formie cyfrowej stanowi portal Zabytek.pl administrowany przez pracowników NID. Zawiera on zdigitalizowane zbiory danych z rejestru zabytków, ewidencji zabytków nieruchomych i archeologicznych oraz grobów i cmentarzy wojennych. Portal oferuje szereg przydatnych funkcji, np. możliwość przeglądania i pobierania dokumentacji dla wybranego obiektu, zaawansowane wyszukiwanie (np. wg grup tematycznych, funkcji, rodzaju dokumentu, nazw własnych, przedziałów czasowych itp.), zdjęcia panoramiczne 360 stopni dla wybranych obiektów. Szczególnie istotny jest fakt, że dane o zabytkach są zintegrowane z portalem mapowym mapy.zabytek.gov.pl[701]. Dzięki temu dane o lokalizacji zabytków udostępnione są w bazie danych przestrzennych i umożliwiają wyszukiwanie zabytków bezpośrednio na mapie. Dane zostały zintegrowane również z portalem mapowym

[698] A. Kępczyńska-Walczak, *Technologie…* op. cit., s. 110.
[699] A. Kępczyńska-Walczak, *Technologie…* op. cit., s. 110.
[700] Ibidem, s. 114.
[701] https://mapy.zabytek.gov.pl/nid/ [dostęp: 07.03.2024].

Google Maps, dzięki czemu możliwe jest łatwe wyznaczenie trasy do wybranego zabytku z wykorzystaniem np. urządzenia mobilnego[702].

Portal Zabytek.pl zapewnia możliwość interakcji z użytkownikami. Każdy zalogowany użytkownik może stworzyć za pomocą portalu propozycje wycieczek szlakiem zabytków umieszczonych w serwisie. Portal zapewnia możliwość zaplanowania wycieczki pieszej, rowerowej, samochodowej. Indywidualnie opracowaną trasę można opublikować, zapisać w różnych formatach i np. połączyć z urządzeniem mobilnym wyposażonym w odbiornik GPS. Ponadto użytkownicy portalu mogą dodawać opisy i zdjęcia do znajdujących się w nim obiektów[703]. Jest to niewątpliwie bardzo istotne dla włączania obywateli w ochronę zabytków, popularyzacji dziedzictwa kulturowego i kształtowania właściwych postaw społecznych.

Ważną inicjatywą w zakresie cyfryzacji danych o zabytkach jest Program AZP+, stanowiący następcę programu Archeologiczne Zdjęcie Polski - unikalne w skali Europy rozwiązanie dotyczące ewidencjonowania stanowisk archeologicznych. Koncepcja i założenia Programu AZP+ powstały z inicjatywy NID, we współpracy z różnymi specjalistami z ośrodków naukowych z całej Polski, reprezentującymi szeroki wachlarz dziedzin. Jak wskazano w Krajowym programie na lata 2023-2026, Program AZP+ ma pełnić funkcję nieinwazyjnego wsparcia w zakresie zarządzania dziedzictwem archeologicznym w Polsce. Wdrożenie tego narzędzia jest niezbędne z wielu przyczyn, wśród których znajdują się przede wszystkim rewolucja cyfrowa oraz szeroka dostępność danych i metod teledetekcyjnych stosowanych w archeologii. Ich odpowiednia integracja pozwala na rozpoznawanie dziedzictwa archeologicznego w sposób znacznie skuteczniejszy niż tradycyjne badania powierzchniowe. Z drugiej strony zauważyć, że na skutek intensywnego rolnictwa i szeroko rozumianą antropopresję oraz zmiany klimatyczne stan zachowania zabytków archeologicznych pogarsza się, co powoduje konieczność możliwie najbardziej efektywnego pozyskiwania informacji na temat dziedzictwa[704].

Do gromadzenia wiedzy o stanowiskach archeologicznych Program AZP+ ma wykorzystywać archeologię lotniczą, analizę danych lotniczego skanowania laserowego, zobrazowań satelitarnych, badania geofizyczne, geochemiczne, powierzchniowe,

[702] Informacje o projekcie Zabytek.pl, https://zabytek.pl/pl/o-projekcie [dostęp: 07.03.2024].
[703] Ibidem.
[704] Program na lata 2023-2026, s. 64.

kartografie itd. Metody te mają się wzajemnie uzupełniać w celu uzyskania możliwie najpełniejszych wyników. W ten sposób badania nieinwazyjne mają zająć ważną pozycję w procesie podejmowania decyzji konserwatorskich. Kluczowe znaczenie dla realizacji wszystkich założeń Programu AZP+ ma projektowany system informatyczny wraz z centralnym repozytorium służącym do gromadzenia dokumentacji zdjęciowej. Zintegrowane w ramach jednego systemu dane o zabytkach archeologicznych umożliwią bardziej efektywne zarządzanie dziedzictwem, zapewnią spójność danych w różnych organach administracji publicznej oraz będą stanowiły źródło wiedzy dla badaczy i pasjonatów przeszłości. Wdrażanie Programu AZP+ zostało zaplanowane na lata 2023-2026[705].

7. Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej

Przeanalizowane powyżej narzędzia w postaci elektronicznych rejestrów i baz danych to charakterystyczne, ale nie jedyne przejawy informatyzacji systemu ochrony zabytków w Polsce. Można zaliczyć je do rozwiązań z zakresu administracji 1.0 (poziom informacyjny), opierający się na jednostronnej komunikacji i publikowaniu w Internecie informacji. Część z nich, np. portal Zabytek.pl umożliwia pewną formę interakcji, w postaci możliwości zgłaszania własnych zdjęć, czy opisów, a więc cechuje się pewną interaktywnością, co jest typowe dla administracji 2.0. Należy jednak pamiętać, że ochrona zabytków to nie tylko gromadzenie informacji, ale również działania wymagające aktywnej współpracy pomiędzy organami, czy też na linii organ-obywatel (np. prace wymagające pozwolenia, uzgodnienia, kwestie związane z nadzorem, czy inne działania wymagające merytorycznego rozstrzygnięcia organu).

Świadczenie usług przez administrację publiczną i załatwianie spraw administracyjnych w ciągu ostatnich kilkunastu lat uległo istotnym przemianom, które wiążą się głównie z rozwojem społeczeństwa informacyjnego, wprowadzaniem nowych technologii komunikacji, przetwarzania i gromadzenia danych itp. Obecnie z wielu usług administracyjnych można skorzystać przez Internet, co z jednej strony stanowi odpowiedź na rosnące oczekiwania obywateli wobec administracji, a z drugiej strony

[705] https://nid.pl/dzialalnosc/program-azp-plus/ [dostęp: 28.06.2024].

pozwala na zmniejszenie kosztów i jednocześnie zwiększenie efektywności[706]. Istotne w tym zakresie było utworzenie elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej ePUAP).

Platforma ePUAP powstała w 2006 r. i dzięki dofinansowaniu ze środków unijnych uruchomiono ją w 2008 roku[707]. Stanowi ona rozwinięcie projektu Wrota Polski, którego celem było umożliwienie obywatelom załatwiania najpowszechniejszych spraw administracyjnych bez wychodzenia z domu. Samo określenie „wrota" miało symbolizować otwarcie na nowe technologie, potrzeby obywateli oraz współpracę z innymi państwami[708]. Takim swego rodzaju „otwarciem" stała się właśnie platforma ePUAP, którą można zdefiniować jako „system teleinformatyczny, w którym instytucje publiczne udostępniają usługi przez pojedynczy punkt dostępowy w sieci Internet"[709].

W założeniu twórców platforma ePUAP ma zapewniać następujące korzyści:

- oszczędność czasu i pieniędzy po stronie petentów– załatwianie spraw przez ePUAP odbywa się za pośrednictwem Internetu, nie wymaga poświęcania czasu na dojazd do urzędu, stanie w kolejkach, brania urlopów (tradycyjna administracja zwykle pracuje w godzinach pracy petentów);
- elastyczny dostęp – klient może korzystać z e-usług w dogodnych dla siebie godzinach, 24h na dobę, za pośrednictwem smartfonu, laptopa, czy innych urządzeń posiadających dostęp do Internetu;
- automatyzacja usług publicznych – stworzenie elektronicznej infrastruktury wyposażonej w odpowiednie algorytmy pozwala organizować szereg procesów w sposób niewymagający ingerencji człowieka (np. generowanie potwierdzenia złożenia dokumentu, przekierowanie sprawy do właściwego oddziału/departamentu, nadanie sprawie numeru wg kolejności wpływu, tworzenie statystyk, losowe przydzielanie spraw itp.);
- wstępna weryfikacja błędów – platformy elektroniczne często posiadają funkcję automatycznego sprawdzania prawidłowości wprowadzonych danych, a wykryte

[706] J. Drobiazgiewicz, *Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (Epuap) – założenia, a rzeczywistość*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych" 2012, nr 24, s. 63.
[707] G. Michalczuk, A. Zalewska-Bochenko, *Platforma ePUAP jako przykład elektronizacji usług administracji publicznej dla ludności*, „Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2016, nr 450, s. 391.
[708] M. Karpiuk, K. Chałubińska – Jentkiewicz, *Informacja i informatyzacja w administracji publicznej*, Warszawa 2015, s. 142.
[709] Art. 3 pkt 13) u.i.d.p.z.p.

błędy mogą blokować wykonanie czynności, przez co petent jest w stanie dokonać autokorekty jeszcze przed przekazaniem dokumentu do urzędu; ponadto urzędy również dysponują systemami, które sugerują możliwość powstania błędu/braku;
- przejrzystość usług publicznych – platforma ePUAP skupia szereg usług w jednym miejscu, dzięki czemu ich wyszukiwanie i użytkowanie jest z perspektywy petenta przyjazne;
- możliwość świadczenia złożonych usług publicznych – ePUAP został stworzony w sposób umożliwiający systematyczne rozbudowywanie usług, rozszerzanie liczby podmiotów świadczących e-usługi w miarę postępu technologicznego i możliwości danego urzędu[710].

Zasady korzystania z platformy ePUAP określa rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 5 października 2016 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej[711], (dalej: Rozporządzenie o ePUAP). Aby skorzystać z e-usług oferowanych przez platformę ePUAP niezbędne jest założenie konta i podania następujących danych: imię, nazwisko, nr PESEL (jeżeli użytkownik posiada), adres poczty elektronicznej, numer telefonu komórkowego, identyfikator użytkownika[712]. Identyfikacja i uwierzytelnianie na platformie ePUAP jest możliwe poprzez określony przez użytkownika identyfikator użytkownika i hasło; bądź środek identyfikacji elektronicznej stosowany do uwierzytelniania w systemie teleinformatycznym podmiotu niepublicznego, środek identyfikacji elektronicznej wydany w systemie identyfikacji elektronicznej przyłączonym do węzła krajowego identyfikacji elektronicznej, środek identyfikacji elektronicznej wydany w notyfikowanym systemie identyfikacji elektronicznej; dane weryfikowane za pomocą kwalifikowanego certyfikatu podpisu elektronicznego[713].

Podmioty publiczne świadczące usługi przez ePUAP mogą korzystać z funkcji takich jak, np.:

1) tworzenie i obsługa dokumentów elektronicznych przez osoby fizyczne i podmioty;

2) przesyłanie dokumentów elektronicznych;

[710] M. Ganczar, A. Sytek, *Informatyzacja …* op. cit., s. 138.
[711] Dz. U. 2016, poz. 1626.
[712] § 4 Rozporządzenia o ePUAP.
[713] § 4 ust. 2 Rozporządzenia o ePUAP.

3) wymiana danych między ePUAP a innymi systemami teleinformatycznymi;

4) identyfikacja użytkowników i rozliczalność ich działań;

5) weryfikacja podpisu elektronicznego;

6) tworzenie usług podmiotu publicznego lub usług kilku podmiotów publicznych współdziałających ze sobą, zbudowanych na podstawie dwóch lub więcej usług;

7) obsługa płatności elektronicznych;

8) działania związane z procesem potwierdzania profilu zaufanego;

9) weryfikacja zgodności dokumentu elektronicznego z jego wzorem określonym w centralnym repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych;

10) wystawianie: urzędowego poświadczenia odbioru, elektronicznego poświadczenia opłaty, elektronicznego znacznika czasu[714].

W latach 2008 – 2013 zrealizowano projekt pod nazwą ePUAP 2, który zakładał zwiększenie funkcjonalności istniejącej platformy (czas ładowania, szata graficzna strony, usunięcie pojawiających się błędów, ułatwienie nawigacji na stronie) oraz zwiększenie zakresu świadczonych usług. Wszystko po to, aby platforma była jeszcze bardziej przyjazna dla jej użytkowników i wykorzystywana w coraz szerszym zakresie do załatwiania spraw administracyjnych online[715].

W ramach platformy ePUAP funkcjonuje Centralne Repozytorium Wzorów Dokumentów Elektronicznych[716]. Gromadzone są w nim wzory formularzy urzędowych przesyłanych przez organy administracji publicznej oraz udostępnianych w BIP. W ten sposób w jednym miejscu zebrane zostały wzory dokumentów akceptowanych przez polskie urzędy, co znacznie ułatwia załatwianie spraw, biorąc pod uwagę stale rosnącą ilość i częste zmiany w zakresie wymogów formalnych dokumentów[717].

---

[714] § 4 ust. 2 Rozporządzenia o ePUAP.

[715] J. Werner, *Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej w relacjach urząd-klient (e-administracji)*, „Zarządzanie innowacyjne w gospodarce i biznesie" 2017, nr 2(25), s. 95-96.

[716] Szczegóły dotyczące Centralnego Repozytorium Wzorów Dokumentów Elektronicznych zostały określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania pism w formie dokumentów elektronicznych, doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (Dz. U. 2011, nr 206, poz. 1216).

[717] J. Werner, *Elektroniczna…* op. cit., s. 98.

Wg szacunków wynikających z uzasadnienia projektu nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej z 2014 r. jednostkowa korzyść społeczna z załatwienia jednej sprawy drogą elektroniczną zamiast drogą tradycyjną (papierową) została oszacowana na kwotę 34,5 zł, natomiast korzyść dla administracji na kwotę w przedziale 5 zł–6,9 zł[718]. Waloryzując te kwoty tylko o wskaźnik inflacji na dzień 1 stycznia 2024 r. wynoszą one odpowiednio 50,3 zł oraz 7,2 zł – 10,1 zł.

W początkowym okresie funkcjonowania platformy ePUAP cieszyła się ona niewielkim zaufaniem. Na dzień 1 stycznia 2014 r. jedynie 186 491 pełnoletnich obywateli około 1,2%) posiadało profil zaufany ePUAP lub podpis elektroniczny (co jest niezbędne do skorzystania z e-usług oferowanych przez ePUAP). Zdaniem NIK „bez upowszechnienia profilu zaufanego ePUAP i podpisu elektronicznego oraz bez szerokiego promowania potrzebnych obywatelom usług elektronicznych nie nastąpi zdecydowane zwiększenie liczby osób korzystających z tych usług. Do korzystania z elektronicznej formy załatwiania spraw w urzędach nie zachęcały też problemy związane z niezadowalającą dostępnością e-usług zamieszczonych na ogólnopolskiej platformie ePUAP, co istotnie utrudniało obywatelom korzystanie z e-usług[719]. Platformy ePUAP używali głównie pracownicy organów administracji publicznej do korespondencji elektronicznej pomiędzy urzędami (ponad 96% wszystkich przesyłanych dokumentów za pośrednictwem platformy ePUAP w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r.)[720].

Katalizatorem wzrostu popularności korzystania e-usług oferowanych przez platformę ePUAP był wybuch pandemii COVID-19. Wprowadzane ograniczenia w funkcjonowaniu państwa, w tym obostrzenia dotyczące obsługi klientów w urzędach sprawiły, że w wielu przypadkach jedynie w formie elektronicznej można było załatwić sprawy administracyjne. W marcu 2022 r. już 14 milionów Polaków posiadało profil zaufany, co oznacza 14-krotny wzrost w stosunku do 2017 r. i blisko 75-krotny wzrost w stosunku do 2014 r. Należy zauważyć, że na początku 2020 r. (a więc przed wybuchem pandemii) profil posiadało 5 mln Polaków, zatem nie ulega wątpliwości, że to właśnie

[718] Uzasadnienie projektu nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej, Druk Sejmowy nr 1637 z dnia 21 sierpnia 2013.
[719] Raport NIK, *Świadczenie usług publicznych w formie elektronicznej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2016, s. 8.
[720] Ibidem, s. 10.

sytuacja związana z pandemią COVID-19 w największej mierze przyczyniła się do wzrostu liczby zakładanych profili zaufanych[721].

Rosnąca liczba profili zaufanych przekłada się także na liczbę realizowanych e-usług. W 2016 r. za pośrednictwem platformy ePUAP zrealizowano 265,3 tys. e-usług, a 2019 r. liczba ta wzrosła do 137 392,3 tysięcy[722]. Najwięcej z nich dotyczyło e-usługi pn. „Sprawdź historię pojazdu" (w 2019 r. stanowiła ona 92% wszystkich e-usług)[723].

W kontekście powyższych danych warto przeanalizować w jakim zakresie platforma ePUAP jest wykorzystywana w ramach systemu ochrony zabytków w Polsce. Jest to zadanie trudne, ponieważ mimo długotrwałych poszukiwań autorowi nie udało się odnaleźć żadnych publicznie dostępnych danych statystycznych odnoszących się do w/w zagadnienia. Ponadto przeanalizowane powyżej informacje dotyczące wykorzystania platformy ePUAP co prawda pokazują wzrost liczby utworzonych profili zaufanych, czy też zrealizowanych e-usług, natomiast nie odnoszą się do ogółu załatwianych w danym urzędzie spraw. Ciężko przez to znaleźć punkt odniesienia, który pokazywałby stosunek spraw wpływających w formie papierowej na biura podawcze urzędów, czy też w ramach korespondencji pocztowej, wobec spraw wpływających elektronicznie za pośrednictwem ePUAP.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że każdy z 16 w.u.o.z. w Polsce posiada założoną elektroniczną skrzynkę podawczą, co stanowi wypełnienie obowiązku wynikającego z art. 16 ust. 1a u.i.d.p.z.p.[724]. Wszystkie w.u.o.z. za wyjątkiem w.u.o.z. w Lublinie udostępniły adres skrzynki podawczej na swojej stronie internetowej. W.u.o.z. w Lublinie zamieścił natomiast link do platformy ePUAP, który po zalogowaniu się automatycznie wybiera w.u.o.z. Lublinie jako urząd do załatwienia sprawy[725].

W celu ustalenia zakresu wykorzystania platformy ePUAP przez poszczególne w.u.o.z. autor pracy skierował do każdego z nich wniosek o udzielenie informacji na

---

[721] Uzasadnienie projektu nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej, Druk Sejmowy nr 1637 z dnia 21 sierpnia 2013 r.
Raport NIK, *Świadczenie usług publicznych w formie elektronicznej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2016, s. 8 [dostęp: 24.01.2024].

[722] Raport NIK, *Realizacja usług publicznych dla obywateli z wykorzystaniem platformy ePUAP*, Warszawa 2021, s. 17-18.

[723] Ibidem.

[724] https://www.gov.pl/web/kultura/konserwatorzy-zabytkow [dostęp: 26.06.2024].

[725] https://epuap.gov.pl/wps/myportal/strefa-klienta/katalog-spraw/opis-uslugi/skargi-wnioski-zapytania-do-urzedu/WUOZL [dostęp: 26.06.2024].

podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. We wniosku sformułowano następujące pytania:

1. Ile spraw administracyjnych wpłynęło łącznie do w.u.o.z. (z delegaturami) w roku 2019 i 2023?
2. Ile spośród tych spraw wpłynęło za pośrednictwem platformy ePUAP?

Uzyskano odpowiedź na każdy ze złożonych wniosków. Jednak Dolnośląski WKZ odmówił w całości udzielenia odpowiedzi na zadane pytania stwierdzając, że wniosek obejmuje informacje przetworzone, a zatem wymaga wykazania istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego, przemawiającego za udostępnieniem żądanej informacji publicznej przetworzonej. Z kolei Łódzki WKZ i Zachodniopomorski WKZ na część pytań odpowiedziały, a w pozostałym zakresie również powołały się na konieczność wykazania istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego. Uzyskane informacje zostały zestawione w poniższej tabeli.

Organ	**Łączna liczba spraw/ wpływów w 2019**	**Łączna liczba spraw/ wpływów 2023**	**Zmiana % z 2019 do 2023**	**Liczba spraw/ wpływów przez ePUAP w 2019**	**Liczba spraw/ wpływów przez ePUAP w 2023**	**Zmiana % z 2019 do 2023**
Dolnośląski WKZ[726]	b.d.	b.d.	-	b.d.	b.d.	-
Kujawsko-Pomorski WKZ[727]	19225	19117	- 0,6	1349	3494	+ 159
Lubelski WKZ[728]	20033	23640	+ 18	340	1328	+ 290
Lubuski WKZ[729]	11579	10089	- 12,9	57	639	+ 1021
Łódzki WKZ[730]	4824	32755	-	b. d.	b. d.	-

[726] Dolnośląski WKZ odmówił udostępnienia informacji publicznej, źródło: Odpowiedź na wniosek o udzielenie informacji publicznej z dnia 24.01.2024.

[727] Dane przekazane przez Kujawsko-Pomorskiego WKZ obejmują liczbę wszystkich wpływów, źródło: Odpowiedź na wniosek o udzielenie informacji publicznej z dnia 22.01.2024, znak sprawy: WUOZ.T.IPZ.1331.1.2024.IS.

[728] Dane przekazane przez Lubelskiego WKZ obejmują liczbę spraw administracyjnych, źródło: Odpowiedź na wniosek o udzielenie informacji publicznej z dnia 12.01.2024, znak sprawy: KA.1331.1.1.2024.

[729] Dane przekazane przez Lubuskiego WKZ obejmują liczbę spraw administracyjnych, źródło: Odpowiedź na wniosek o udzielenie informacji publicznej z dnia 23.01.2024, znak sprawy: LWKZ.1331.5.2024.

[730] Dane przekazane przez Łódzkiego WKZ obejmują liczbę spraw w 2019 r. oraz liczbę wpływów w 2023 r., przez co niemożliwe jest porównanie tych danych. Ponadto Łódzki WKZ odmówił udostępnienia informacji publicznej w zakresie pytania nr 2 stwierdzając, że wniosek obejmuje informacje przetworzone, a zatem wymaga wykazania istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego, przemawiającego za udostępnieniem żądanej informacji publicznej przetworzonej, źródło: Odpowiedź na wniosek o udzielenie informacji publicznej z dnia 26.02.2024, znak sprawy: WUOZ-O.1331.1.2024.RCR.

Małopolski WKZ[731]	22189	29786	+ 34,2	1080	4408	+ 308,1
Mazowiecki WKZ[732]	35961	42009	+ 16,8	690	7612	+ 1003,2
Opolski WKZ[733]	7550	8666	+ 14,8	436	1922	+ 340,8
Podkarpacki WKZ[734]	5884	13151	+ 123,5	328	1610	+ 390,9
Podlaski WKZ[735]	5596	7270	+ 29,9	890	1991	+ 123,7
Pomorski WKZ[736]	19879	21942	+10,4	545	5261	+ 865,3
Śląski WKZ[737]	24 000	24 198	+ 0,8	1536	6394	+ 316,3
Świętokrzyski WKZ[738]	7480	9179	+ 22,7	348	1321	+ 279,6
Warmińsko-Mazurski WKZ[739]	9755	8647	- 11,4	576	2136	+ 279,8
Wielkopolski WKZ[740]	39574	40610	+ 2,6	1214	6205	+ 411,1
Zachodniopomorski WKZ[741]	17987	18442	+ 2,5	b. d.	b. d	-

[731] Dane przekazane przez Małopolskiego WKZ obejmują liczbę spraw administracyjnych, źródło: Odpowiedź na wniosek o udzielenie informacji publicznej z dnia 25.01.2024, znak sprawy: AB-I.1331.1.2024.MH.

[732] Dane przekazane przez Mazowieckiego WKZ obejmują liczbę wszystkich wpływów, źródło: Odpowiedź na wniosek o udzielenie informacji publicznej z dnia 18.01.2024, znak sprawy: WOU-SO.130.2.2024.

[733] Dane przekazane przez Opolskiego WKZ obejmują liczbę wszystkich wpływów, źródło: Odpowiedź na wniosek o udzielenie informacji publicznej z dnia 23.01.2024, znak sprawy: RZ.1331.3.2024.SO.

[734] Dane przekazane przez Podkarpackiego WKZ obejmują liczbę spraw administracyjnych, źródło: Odpowiedź na wniosek o udzielenie informacji publicznej z dnia 10.01.2024, znak sprawy: IRN-III.1331.1.2024.TB.

[735] Dane przekazane przez Podlaskiego WKZ obejmują w kolumnie 2 i 3 liczbę spraw administracyjnych, natomiast w kolumnie 5 i 6 liczbę pism (nie spraw), które wpłynęły przez ePUAP co uniemożliwia obliczenie stosunku procentowego, źródło: Odpowiedź na wniosek o udzielenie informacji publicznej z dnia 15.01.2024 r.

[736] Dane przekazane przez Pomorskiego WKZ obejmują liczbę wszystkich wpływów, źródło: Odpowiedź na wniosek o udzielenie informacji publicznej z dnia 24.01.2024, znak sprawy: AKO.1331.4-2.2024.PK

[737] Dane przekazane przez Śląskiego WKZ obejmują liczbę wszystkich wpływów, źródło: Odpowiedź na wniosek o udzielenie informacji publicznej z dnia 12.01.2024, znak sprawy: K-PR.1331.7.2024.BGM.

[738] Dane przekazane przez Świętokrzyskiego WKZ obejmują liczbę spraw administracyjnych, źródło: Odpowiedź na wniosek o udzielenie informacji publicznej z dnia 14.01.2024, znak sprawy: FOK.0.1331.4.2024.

[739] Dane przekazane przez Warmińsko-Mazurskiego WKZ obejmują liczbę spraw administracyjnych, źródło: Odpowiedź na wniosek o udzielenie informacji publicznej z dnia 25.01.2024, znak sprawy: IZNR.1331.2.2024.bs

[740] Dane przekazane przez Wielkopolskiego WKZ obejmują liczbę spraw administracyjnych, źródło: Odpowiedź na wniosek o udzielenie informacji publicznej z dnia 15.01.2024, znak sprawy: Po.1331.266.2.2024

[741] Dane przekazane przez Zachodniopomorskiego WKZ obejmują liczbę spraw administracyjnych. Zachodniopomorski WKZ nie prowadzi rejestru spraw z podziałem na formę dostarczenia ich do urzędu, źródło: Odpowiedź na wniosek o udzielenie informacji publicznej z dnia 17.01.2024, znak sprawy: OE.1331.3.2024.KM.

Z otrzymanych informacji wynika, że poszczególne urzędy w zróżnicowany sposób prowadzą rejestr wpływających dokumentów. Część urzędów prowadzi rejestr spraw – numer sprawy nadawany jest po wpływie wniosku inicjującego sprawę i następnie każdy kolejny wpływ w sprawie rejestrowany jest pod tym znakiem. Inne urzędy prowadzą natomiast rejestr wpływów – każde wpływające pismo posiada swój odrębny numer. Takie zróżnicowanie uniemożliwia porównanie danych wprost. W związku z tym w ramach poniższej tabeli obliczony został procentowy stosunek wpływów przez ePUAP do ogółu wpływów w 2019 r. oraz w 2023 r., a także zmiana tego stosunku wyrażona w punktach procentowych.

Organ	Stosunek wpływów przez ePUAP do ogółu wpływów w 2019	Stosunek wpływów przez ePUAP do ogółu wpływów w 2023	Zmiana stosunku w punktach procentowych
Dolnośląski WKZ	b.d.	b.d.	-
Kujawsko-Pomorski WKZ	7 %	18,3 %	+ 11,3
Lubelski WKZ	1,7%	5,6 %	+ 3,9
Lubuski WKZ	0,5%	6,3%	+ 5,8
Łódzki WKZ	b. d.	b. d.	-
Małopolski WKZ	4,9%	14,8%	+ 9,9
Mazowiecki WKZ	1,9%	18,1%	+ 16,2
Opolski WKZ	5,8%	22,2%	+ 16,4
Podkarpacki WKZ	5,6%	12,2%	+ 6,6
Podlaski WKZ	15,9%	27,4%	+ 11,5
Pomorski WKZ	2,7%	24%	+ 21,3
Śląski WKZ	6,4%	26,4%	+ 18
Świętokrzyski WKZ	4,7%	14,4%	+ 9,7
Warmińsko-Mazurski WKZ	5,9%	24,7%	+ 18,8
Wielkopolski WKZ	3,1%	15,6%	+ 12,5
Zachodniopomorski WKZ	b.d.	b. d.	-

Analizując powyższe dane należy zauważyć, że w 2019 r. stosunek wpływów przez ePUAP do ogółu wpływów był najwyższy w Podlaskim WKZ (15,9%), a najniższy w Lubuskim WKZ (0,5%). W 2023 r. na pierwszym miejscu nadal znajdował się Podlaski

WKZ (27,4%), a najniższy stosunek wpływów przez ePUAP był w Lubelskim WKZ (5,6%). Największy wzrost wpływów przez ePUAP nastąpił w Pomorskim WKZ (21,3%), zaś najmniejszy w Lubelskim WKZ (3,9%). Uśredniony dla wszystkich WKZ (które udostępniły dane) stosunek wpływów przez ePUAP do ogółu wpływów w 2019 r. wynosił 5,1%, natomiast w 2023 r. wzrósł on do 17,7%.

Mimo, że w ciągu ostatnich 5 lat ponad trzykrotnie zwiększył się uśredniony stosunek wpływów przez ePUAP do wszystkich wpływów do WKZ, wciąż znajduje się on na dość niskim poziomie. Jednocześnie należy wskazać, że z rozmów prowadzonych z pracownikami w.u.o.z. wynika, że zdecydowana większość wpływów przez ePUAP pochodzi od innych urzędów. Problemem nie jest tu sama platforma ePUAP, która została dopracowana pod względem technicznym. Trudno doszukać się w tym zakresie również braków legislacyjnych czy finansowych. Wzrost wykorzystania platformy ePUAP wymaga przede wszystkim działań promocyjnych i edukacyjnych, zarówno po stronie odbiorców potencjalnych usług, jak i urzędników, którzy odpowiadają za ich realizację. Proces związany z nabywaniem kompetencji cyfrowych oraz przestawianiem się z tradycyjnego sposobu załatwiania spraw ma długotrwały charakter. Jednakże mając na uwadze trend wzrostowy w tej materii należy spodziewać się, że w ciągu najbliższych lat nadal będzie rosło zainteresowanie załatwianiem spraw przez Internet, co przełoży się na oszczędności po stronie obywateli i organów administracji publicznej.

8. Digitalizacja zabytków i innych dóbr kultury

Jednym z najważniejszych obszarów informatyzacji systemu ochrony zabytków w Polsce jest digitalizacja, rozumiana jako „całość procesów prowadzących do przetwarzania materiałów analogowych (pochodzących z obiektów świata rzeczywistego) na formę cyfrową metodą skanowania lub fotografowania oraz dalszej obróbki komputerowej otrzymanych obrazów do postaci, która umożliwia ich udostępnianie (np. w sieci)”[742]. Jest to swego rodzaju kontynuacja działań o charakterze inwentaryzacyjnym, podejmowanych już od XIX wieku, a dzięki zastosowaniu nowoczesnych technologii stanowi ich bardziej zaawansowaną formę.

[742] D. Parandowski, *Digitalizacja piśmiennictwa*, Warszawa 2010, s. 13.

Digitalizacja ma na celu ochronę zbiorów (ograniczenie nadmiernej eksploatacji oryginału poprzez udostępnienie cyfrowej kopii), przechowanie ich zawartości (na wypadek zniszczenia oryginału) oraz wspomaganie zarządzania dokumentacją (łatwy dostęp, możliwość obróbki, udostępniania itp.). Ponadto dzięki digitalizacji zwiększa się dostępność do dóbr kultury (udostępnienie materiałów cyfrowych w sieci pozwala na ich przeglądanie przez wielu użytkowników Internetu jednocześnie, bez ograniczeń czasowych i terytorialnych). Dzięki wykorzystaniu nowoczesnych technologii i tworzeniu cyfrowych treści możliwa jest popularyzacja dóbr kultury, promocja dziedzictwa narodowego oraz instytucji odpowiedzialnych za gromadzenie i udostępnianie zbiorów. Zdigitalizowane materiały wspomagają również proces edukacji i stanowią pomoc w pracach naukowo-badawczych[743].

Pierwsze działania na rzecz digitalizacji w Polsce zostały podjęte w latach 90. XX wieku. W 1997 roku w Archiwum Dokumentacji Mechanicznej w Warszawie (obecnie Narodowe Archiwum Cyfrowe) rozpoczęto planowe skanowanie materiałów. Od 1990 r. w 80 muzeach były rozwijane elektroniczne systemy do inwentaryzacji zbiorów. Jednak jak wskazano w raporcie NIK z 2015 r., pt. „Digitalizacja dóbr kultury w Polsce": digitalizację zasobów kultury prowadzoną Polsce w latach 90. XX wieku przez biblioteki, archiwa i muzea cechowało rozproszenie inicjatyw i brak koordynacji działań. Wynikało to z m.in: niedostatecznego system finansowania digitalizacji na szczeblu centralnym; niska świadomość dotycząca znaczenia digitalizacji polskich dóbr kultury wśród kadry zarządzającej instytucjami kultury, a także braku wystarczającej wiedzy na temat gromadzenia i przechowywania zdigitalizowanych materiałów cyfrowych dla polskiego dziedzictwa kulturowego[744].

W 2006 r. powołano Zespół do spraw digitalizacji przy MKiDN[745]. Jego zadaniem było m.in. planowanie i koordynowanie procesów digitalizacyjnych oraz udostępniania zasobów dziedzictwa kulturowego i dorobku naukowego, wypracowanie jednolitej strategii digitalizacji dziedzictwa kulturowego i dorobku kulturowego w Polsce, opracowanie wspólnych, jednolitych wymagań, dotyczących digitalizacji, udostępniania i przechowywania materiałów cyfrowych, obejmujących materiały przechowywane

[743] Ibidem, s. 26-27.
[744] Raport NIK, *Digitalizacja dóbr kultury*, Warszawa 2015, s. 13.
[745] Decyzja nr 12 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 24 kwietnia 2006 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw digitalizacji (Dz. Urz. MKiDN 2006, nr 3, poz. 25).

w archiwach, bibliotekach i muzeach oraz integrację działań w zakresie digitalizacji dziedzictwa kulturowego[746]. Jednym z pierwszych efektów prac zespołu było opublikowanie dokumentu pt. „Opracowanie standardów technicznych dla obiektów cyfrowych tworzonych przy digitalizacji dziedzictwa kulturowego". Określono w nim parametry techniczne, opisowe i strukturalne, zasady przygotowania dokumentów do skanowania oraz parametry skanów (w zakresie rozdzielczości, formatu pliku, sposobu zapisu)[747]. Wdrażanie tych standardów przez instytucje wykonujące zadania związane z digitalizacją ma ułatwić korzystanie z tworzonych wersji cyfrowych, ich długotrwałe przechowywanie, udostępnianie i przetwarzanie.

W celu zapewnienia odpowiedniego finansowania procesu digitalizacji w 2007 r. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego uruchomił program pn. „Dziedzictwo Kulturowe", w ramach którego możliwe było dofinansowanie działań z zakresu digitalizacji, tworzenie wirtualnych bibliotek i muzeów oraz budowa infrastruktury niezbędnej do prowadzenia digitalizacji. Program ten posiadał jednak dość ograniczony budżet – w 2007 r. – 2 mln zł, w 2008 r. – 2 mln zł, a w 2009 r. – 10 mln zł[748].

W 2008 r. wskutek przekształcenia istniejącego od 1955 r. Archiwum Dokumentacji Mechanicznej powstało Narodowe Archiwum Cyfrowe (dalej: NAC)[749]. Zmiana ta była odpowiedzią na postęp w dziedzinie technologii zapisu, przechowywania i udostępniania archiwaliów. Jest to pierwsze polskie archiwum powołane do gromadzenia, przechowywania i udostępniania materiałów w postaci cyfrowej. W ramach NAC przechowywane są zarówno materiały wytworzone od początku w wersji cyfrowej, jak i materiały analogowe poddane procesowi digitalizacji. Ponadto NAC buduje infrastrukturę techniczną służącą gromadzeniu i udostępnianiu informacji o zbiorach wszystkich archiwów państwowych, np. Zintegrowany System Informacji

[746] § 3 Decyzji nr 12 MKiDN z dnia 24 kwietnia 2006 r.

[747] G. Płoszajski (red.) *Standardy w procesie digitalizacji obiektów dziedzictwa kulturowego*, Warszawa 2008.

[748] Raport NIK, *Digitalizacja …* op. cit., s. 6.

[749] Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 lutego 2008 r. w sprawie zmiany nazwy i zakresu działania Archiwum Dokumentacji Mechanicznej w Warszawie (Dz.U. 2008, nr 29, poz. 167).

Archiwalnej „ZoSIA”[750], Centralne Repozytorium Cyfrowe Archiwów Państwowych[751], czy serwis internetowy Szukajwarchiwach.gov.pl[752].

Udostępnianie zbiorów polskich instytucji nauki i kultury stało się łatwiejsze dzięki założeniu w 2007 r. serwisu internetowego pn. Federacja Bibliotek Cyfrowych. Został on stworzony przez Poznańskie Centrum Superkomputerowo-Sieciowe. Serwis ten powstał w celu rozpowszechnienia dostępu do zasobów polskich bibliotek cyfrowych poprzez zwiększenie ich widoczności w Internecie i udostępnienie zbiorów wielu instytucji w jednym miejscu. W ramach serwisu udostępniono początkowo następujące funkcje: dostępne publikacje (możliwość przeszukiwania opisów bibliograficznych cyfrowych publikacji), plany digitalizacji (możliwość przeszukania opisów bibliograficznych publikacji przeznaczonych do digitalizacji), wyszukiwanie zaawansowane (wyszukiwanie na podstawie elementów opisu publikacji), Identyfikator OAI (umożliwiający rozpoznawanie publikacji cyfrowych na podstawie ich niepowtarzalnych identyfikatorów)[753].

Ważną inicjatywą z zakresu digitalizacji był zapoczątkowany w 2008 r. projekt pn. „Elektroniczne Archiwum Zabytków Piśmiennictwa Polskiego”, realizowany przez Bibliotekę Narodową, Naczelną Dyrekcję Archiwów Państwowych, Naukową i Akademicką Sieć Komputerową, Instytut Badań Literackich PAN oraz Instytut Historii PAN[754]. Jego celem była digitalizacja wszystkich zabytków piśmiennictwa polskiego, które powstały do 1600 r., stanowiących zarówno własność państwa, jak i instytucji i osób prywatnych, kościołów oraz związków wyznaniowych. W efekcie utworzono portal internetowy w ramach którego zgromadzono skany i zdjęcia posegregowane na

[750] Zintegrowany System Informacji Archiwalnej „ZoSIA” to aplikacja służąca do opracowania ewidencji i inwentaryzacji zbiorów archiwalnych na wszystkich poziomach ich hierarchicznej struktury – od całego archiwum aż po obiekt archiwalny. System obecnie jest wykorzystywany w 138 instytucjach, w tym we wszystkich 33 archiwach państwowych wraz z 38 oddziałami oraz 67 innych instytucjach.

[751] Centralne Repozytorium Cyfrowe to zespół urządzeń tworzących scentralizowaną serwerownię, w której przechowywane są cyfrowe kopie materiałów archiwalnych, sporządzone w trakcie digitalizacji przez wszystkie archiwa oraz inne instytucje publikujące swoje skany w serwisie „Szukaj w Archiwach”.

[752] Serwis „Szukaj w archiwach” służy do udostępniania zdigitalizowanych zbiorów znajdujących się w archiwach państwowych oraz innych instytucjach. Zawiera także materiały genealogiczne, które wcześniej opracowano i udostępniono w bazie danych „Program Rejestracji Akt Metrykalnych i Stanu Cywilnego” (PRADZIAD).

[753] C. Mazurek, T. Parkoła, M. Werla, *Rozwój bibliotek cyfrowych w Polsce*, Materiały Poznańskiego Centrum Superkomputerowo-Sieciowego, Poznań 2005, s. 3. https://lib.psnc.pl/Content/173/Partnerzy% 20bibliotek%2 0-%20PCSS.pdf [dostęp: 22.02.2024], C. Mazurek, M. Werla, *Federacja Bibliotek Cyfrowych – studium przypadku* [w:] *Biblioteki cyfrowe*, red. M. Janiak, M. Krakowska, M. Próchnicka, Warszawa 2015, s. 449 – 467.

[754] K. Żernicka, *Ocena jakości polskich bibliotek cyfrowych*, Toruń 2014, s. 33.

pięć grup tematycznych: „Bitwa pod Grunwaldem", „Historiografia polska", „Jan Kochanowski", „Najstarsze zabytki języka polskiego do roku 1500" oraz „Dokumenty oryginalne do 1600 roku"[755].

W ramach dostosowywania instytucji państwowych do nowych realiów społecznych w 2009 r. Polskie Wydawnictwo Audiowizualne przemianowano na Narodowy Instytut Audiowizualny. Wraz ze zmianą nazwy zmieniły się również zadania statutowe, wśród których znalazła się systematyczna digitalizacja i upowszechnianie zrekonstruowanych i zapisanych w wersji cyfrowej materiałów. W 2017 r. Narodowy Instytut Audiowizualny został połączony z Filmoteką Narodową tworząc Filmotekę Narodową - Instytut Audiowizualny[756].

Ważnym krokiem w kierunku usystematyzowania i właściwego ukierunkowania działań z zakresu digitalizacji było opracowanie „Programu digitalizacji dóbr kultury oraz gromadzenia, przechowywania i udostępniania obiektów cyfrowych w Polsce 2009-2020" (dalej: Program digitalizacji)[757]. Został on opublikowany w 2009 r. przez Zespół ds. digitalizacji przy MKiDN. Jak wskazano w Programie digitalizacji, jego misją było zachowanie dla przyszłych pokoleń dziedzictwa narodowego, takie jak archiwalia, muzealia, rękopisy, książki, muzyka, filmy i materiały audiowizualne poprzez ich digitalizację umożliwiającą powszechny dostęp do dorobku historycznego oraz cywilizacyjnego Polski. Idea ta miała przeciwdziałać wykluczeniu kulturowemu społeczeństwa oraz zapewnić właściwe miejsce dla dorobku polskiej kultury w systemie upowszechniania kultury światowej[758]. Ponadto twórcy Programu zwrócili uwagę, że digitalizacja jest również jednym ze sposobów zabezpieczenia majątku państwa oraz istotnym czynnikiem rozwoju ekonomiczno-społecznego[759]. W związku z tym niezbędne jest odejście od działań doraźnych i zastąpienie ich systemowymi i długofalowymi rozwiązaniami, wdrażanymi we współpracy pomiędzy różnymi ministerstwami,

[755] Wersja archiwalna portalu: https://web.archive.org/web/20190818134519/http://eazpp.bn.org.pl/eazpp/pa ges /about/inwentarz.seam, [dostęp: 22.02.2024].
[756] Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 28 października 2016 r. w sprawie połączenia państwowych instytucji kultury – Filmoteki Narodowej i Narodowego Instytutu Audiowizualnego (Dz. Urz. MKiDN 2016, poz. 62).
[757] Program digitalizacji dóbr kultury oraz gromadzenia, przechowywania i udostępniania obiektów cyfrowych w Polsce 2009-2020, Warszawa 2009.
[758] Ibidem, s. 36.
[759] Ibidem, s. 6.

samorządami terytorialnymi, instytucjami kultury oraz kościołami i związkami wyznaniowymi.

W Programie digitalizacji zawarto także strategię na lata 2009-2020, składającą się z zadań podzielonych na 3 grupy. Pierwsza z nich dotyczyła rozbudowy polskich zasobów cyfrowych i obejmowała następujące działania:

- rozpoczęcie masowej digitalizacji polskich dóbr kultury,

- tworzenie obowiązkowych egzemplarzy bibliotecznych dokumentów elektronicznych,

- wprowadzenie zmian legislacyjnych, umożliwiających gromadzenie egzemplarzy obowiązkowych stron internetowych,

- archiwizacja naturalnych dokumentów cyfrowych oraz zasobów polskiego Internetu.

Druga grupa obejmowała zadania z zakresu ochrony zasobu cyfrowego, takie jak:

- opracowanie jednolitych standardów metadanych oraz standardów technologicznych dla wszystkich typów dokumentów gromadzonych w polskich instytucjach kultury;

- budowa bezpiecznych magazynów danych i repozytoriów cyfrowych, które umożliwią długookresowe przechowywanie zasobów cyfrowych;

- powołanie Centrum Kompetencji, którego celem będzie stałe monitorowanie zmian technologicznych, dotyczących digitalizacji i przechowywania danych cyfrowych oraz promocja i wdrażanie nowych technologii w polskich instytucjach kultury;

- szkolenie wysoko kwalifikowanej kadry pracowników archiwów, bibliotek i muzeów cyfrowych oraz instytucji audiowizualnych.

Do trzeciej grupy zaliczono zadania mające na celu zapewnienie dostępu do zasobu cyfrowego, tj.:

- opracowanie jednolitego sposobu prezentacji i udostępniania zbiorów cyfrowych;

- udostępnianie polskich zasobów cyfrowych w portalach APENET oraz Europeana;

- badanie użytkowników polskich zasobów cyfrowych oraz prowadzenie badań i opracowywanie bieżących analiz oraz raportów związanych z cyfryzacją;

- udostępnianie w Internecie zasobów z domeny publicznej (wolnych od zastrzeżeń prawa autorskiego);

- promocja idei wolnego dostępu do zasobów cyfrowych, organizacja systemu pozyskiwania licencji na publikację cyfrową dzieł objętych prawem autorskim[760].

Ze względu na ilość materiałów potencjalnie nadających się do digitalizacji w Programie sformułowano kryteria ich doboru ułatwiające określanie priorytetów i kolejności podejmowanych działań. W pierwszej kolejności powinny być digitalizowane materiały cechujące się użytecznością (częste wykorzystywanie, duże zainteresowanie użytkowników), złym stanem zachowania obiektu (ze względu na zabezpieczenie przed utratą), wartością i unikatowością, koniecznością uzupełnienia/scalenia cyfrowego kolekcji, ograniczoną dostępnością oraz szczególnym znaczeniem dla kultury narodowej lub regionalnej[761].

Realizując zalecenia wskazane w Programie digitalizacji MKiDN w 2009 r. powierzył funkcje centrów kompetencyjnych ds. digitalizacji następującym instytucjom: Bibliotece Narodowej (w obszarze dotyczącym digitalizacji materiałów znajdujących się w bibliotekach), Narodowemu Instytutowi Dziedzictwa (w zakresie digitalizacji zbiorów muzealnych i zabytków), Narodowemu Instytutowi Audiowizualnemu (odnośnie materiałów audiowizualnych) oraz Narodowemu Archiwum Cyfrowemu (w zakresie digitalizacji materiałów archiwalnych)[762]. W 2011 r. do grona wyżej wymienionych podmiotów dołączył Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów, który przejął zadania z zakresu digitalizacji muzealiów od KOBiDZ[763].

Znaczenie digitalizacji dostrzegła także Komisja Europejska, która w latach 2003-2007 opublikowała kilka dokumentów mających wpływ na działania podejmowane w poszczególnych państwach członkowskich. Można wśród nich wymienić np. opublikowany w 2005 r. komunikat w sprawie digitalizacji dziedzictwa kulturowego Unii pn. „i2010: Biblioteki Cyfrowe". W ramach tej inicjatywy utworzono Europejską Bibliotekę Cyfrową (nazywaną od 2007 roku Europeaną). Twórcy Europeany zachęcali państwa członkowskie do działania na rzecz systematycznej ochrony zasobów

[760] Program digitalizacji… op. cit., s. 38 – 57.
[761] Ibidem, s. 38.
[762] Działalność Ministerstwa Kultury I Dziedzictwa Narodowego w zakresie digitalizacji http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2012/20120315_digitalizacja_MKiDN.pdf [dostęp: 21.02.2024].
[763] A. Kępczyńska-Walczak, *Zarządzanie…* op. cit., s. 99.

cyfrowych, zapewnienia do nich długoterminowego dostępu oraz wdrażania zmian w zakresie prawa autorskiego umożliwiających rozpowszechnianie treści w Internecie[764].

W 2006 r. Komisja Europejska wydała Zalecenie w sprawie digitalizacji i udostępnienia w Internecie dorobku kulturowego oraz w sprawie ochrony zasobów cyfrowych[765]. Zalecenie to zostało następnie zaktualizowane w 2011 roku[766]. Komisja Europejska w zaleceniach zachęca państwa członkowskie UE do rozwoju działań zakresu planowania i monitorowania digitalizacji dorobku kulturowego (tj. książek, czasopism, gazet, fotografii, obiektów muzealnych, dokumentów archiwalnych, materiałów dźwiękowych i audiowizualnych, obiektów zabytkowych i stanowisk archeologicznych). W tym celu państwa członkowskie powinny m.in..: jasno określać cele ilościowe do digitalizacji dorobku kulturowego, sporządzać przeglądy już zdigitalizowanych zbiorów, propagować partnerstwo pomiędzy instytucjami kulturalnymi a sektorem prywatnym, wykorzystywać fundusze unijne do podejmowanych działań z zakresu digitalizacji, usprawniać dostęp do zdigitalizowanych materiałów należących do domeny publicznej, poprawiać warunki digitalizacji i dostępności w Internecie materiałów chronionych prawem autorskim poprzez wdrożenie przepisów dyrektywy w sprawie utworów osieroconych i przyczyniać się do dalszego rozwoju Europeany poprzez zachęcanie instytucji kulturalnych do udostępniania zbiorów za jej pośrednictwem[767].

Wracając do działań podejmowanych na poziomie krajowym należy zwrócić uwagę, że przebieg procesu digitalizacji w dużej mierze uzależniony jest od właściwego finansowania podejmowanych działań. W związku z tym w 2010 r. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego wprowadził program pn. „Zasoby cyfrowe" z budżetem 20 mln. Środki rozdysponowano w ramach czterech działań priorytetowych[768],

[764] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów i2010: Biblioteki Cyfrowe COM (2005) 465 wersja ostateczna [online]. Bruksela: Komisja Wspólnot Europejskich, 30 września 2005, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52005DC0465 [dostęp: 21.02.2024].

[765] Zalecenie Komisji z dnia 24 sierpnia 2006 r. w sprawie digitalizacji i udostępnienia w Internecie dorobku kulturowego oraz w sprawie ochrony zasobów cyfrowych (Dz.U.UE.L.2006.236.28).

[766] Zalecenie Komisji z dnia 27 października 2011 w sprawie digitalizacji i udostępniania w Internecie dorobku kulturowego oraz w sprawie ochrony zasobów cyfrowych (Dz.U.UE.L.2011.283.39).

[767] Zalecenie 2011/711/UE.

[768] Priorytet 1 „Digitalizacja materiałów bibliotecznych" (zarządzany przez Bibliotekę Narodową), Priorytet 2 „Digitalizacja zabytków i muzealiów" (zarządzany przez KOBiDZ), Priorytet 3 „Digitalizacja materiałów archiwalnych" oraz Priorytet 4 „Digitalizacja materiałów audiowizualnych" (oba zarządzane przez Narodowy Instytut Audiowizualny).

obejmujących digitalizację materiałów bibliotecznych, archiwalnych, audiowizualnych a także zabytków i muzealiów.

Kontynuację finansowania procesu digitalizacji stanowił program WPR „Kultura+", Priorytet „Digitalizacja". Jego realizację zaplanowano na lata 2011 – 2015 z przeznaczeniem na ten cel 120 mln zł. Dzięki tym środkom dofinansowano setki projektów związanych z tworzeniem infrastruktury technicznej dla zasobów cyfrowych, digitalizacją zasobów oraz ich udostępnianiem i przechowywaniem poprzez tworzenie archiwów i bibliotek cyfrowych oraz wirtualnych muzeów[769].

W 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli opublikowała raport pt. „Digitalizacja dóbr kultury w Polsce". W ramach przeprowadzonej kontroli NIK zbadał efekty procesu digitalizacji zasobów dóbr kultury, stan infrastruktury technicznej oraz efekty udostępniania zdigitalizowanych zbiorów. W uzasadnieniu podjęcia kontroli wskazano na fakt, że digitalizacja jest ważnym elementem działań na rzecz ochrony polskiego dziedzictwa narodowego o niezwykłej doniosłości społecznej[770].

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działania związane z ustaleniem kryteriów doboru materiałów do digitalizacji, oszacowania liczby dóbr kultury oraz wyznaczenia standardów technicznych i zasad prowadzenia digitalizacji. Natomiast wśród zastrzeżeń wskazano przede wszystkim zbyt małą ilość środków przeznaczonych na finansowanie procesu digitalizacji oraz bariery prawne ograniczające lub uniemożliwiające udostępnianie w Internecie materiałów cyfrowych. Z punktu widzenia niniejszej pracy to właśnie ten drugi obszar jest szczególnie ważny, dlatego wątek działań legislacyjnych zostanie szerzej rozwinięty.

Zdaniem NIK opóźnienia w digitalizacji zabytków wynikają przede wszystkim z braku podstaw prawnych w zakresie tworzenia infrastruktury informacji przestrzennej, brak definicji rejestru w formie cyfrowej (rejestr zabytków prowadzony jest w formie ksiąg analogowych). Ponadto nie wyznaczono jednego organu prowadzącego repozytorium i nie wprowadzono procedury określającej w jaki sposób dane z rejestru prowadzonego przez WKZ powinny zasilać centralny system informatyczny, jak często aktualizować dane itp.[771]. Od 2015 r. sytuacja ta jednak uległa poprawie, poprzez rozwój

[769] Wieloletni Program Rządowy „Kultura+", Warszawa 2010, s. 40.
[770] Raport NIK, *Digitalizacja…* op. cit., s. 8.
[771] Ibidem, s. 27.

portalu Zabytek.pl. W ramach portalu udostępnione są zdigitalizowane karty ewidencyjne zabytków wraz pozostałą dokumentacją, towarzyszącymi zdjęciami, innymi zasobami cyfrowymi (modele 3D, filmy, panorama 360 stopni itp.) oraz lokalizacją obiektów zabytkowych na mapie[772]. Nadal jednak nie rozwiązano problemu braku prowadzenia rejestru zabytków w wersji cyfrowej.

Kolejny problem prawny jaki zauważa NIK wiąże się z kwestią udostępniania, rozpowszechniania i przetwarzania cyfrowych zasobów w Internecie. W tym zakresie bowiem zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (dalej: u.p.a.p.p.). Wśród zagadnień na które zwrócono uwagę były m.in.: problematyka utworów osieroconych (co do których brak jest wiedzy o autorach, a tym samym ewentualnych prawach autorskich), wysokie składki dla organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi np. Związek Autorów i Kompozytorów Scenicznych, trudności z weryfikowaniem zbiorów pod kątem prawno-autorskim[773]. Odpowiedzią na te wyzwania miała być, zdaniem NIK, nowelizacja u.p.a.p.p. zgodnie z Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/28/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie niektórych dozwolonych sposobów korzystania z tzw. utworów osieroconych[774]. Ponadto powinna zostać przyjęta ustawa regulująca w sposób kompleksowy całość polskiej przestrzeni internetowej, w tym m.in. określająca zasady gromadzenia, udostępniania i wykorzystywania archiwizowanych zasobów polskiego Internetu[775].

Część z problemów sygnalizowanych przez NIK rozwiązała ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych oraz ustawy o grach hazardowych, określana jako „duża nowelizacja u.p.a.p.p."[776]. Uregulowano nią kwestię korzystania z utworów osieroconych, do których zaliczają się:

1) utwory opublikowane w książkach, dziennikach, czasopismach lub innych formach publikacji drukiem,

[772] https://zabytek.pl/pl/digitalizacja-zabytkow [dostęp: 21.02.2024].
[773] Raport NIK, *Digitalizacja…* op. cit., s. 36.
[774] Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/28/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie niektórych dozwolonych sposobów korzystania z tzw. utworów osieroconych (Dz.U.UE.L.2012.299.5).
[775] Raport NIK, *Digitalizacja…* op. cit., s. 12.
[776] Dz.U. 2015, poz. 1639.

2) utwory audiowizualne, a także utwory zamówione lub włączone do utworów audiowizualnych lub utrwalone na wideogramach, w zakresie korzystania z utworu audiowizualnego lub wideogramu jako całości,

3) utwory utrwalone na fonogramach,

– znajdujące się w zbiorach archiwów, instytucji oświatowych, uczelni, instytutów badawczych, instytutów naukowych, bibliotekach, muzeach oraz innych instytucjach kultury, jeżeli uprawnieni, którym przysługują autorskie prawa majątkowe do tych utworów nie zostali ustaleni lub odnalezieni pomimo przeprowadzenia starannych poszukiwań[777].

Zarówno w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/28/UE, jak i dużej nowelizacji u.p.a.p.p. określono procedurę „starannego poszukiwania" uprawnionych z tytułu praw autorskich. W tym zakresie wymagane jest spełnienie dwóch przesłanek: formalnoprawnej (przeszukanie wykazu źródeł zgodnie z rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 23 października 2015 r.)[778] oraz materialnoprawnej (tj. prowadzenia poszukiwań w dobrej wierze)[779].

Należy podkreślić, że dozwolony użytek utworów osieroconych obejmuje prawo do zwielokrotniania oraz publicznego udostępniania tych utworów, z którego mogą korzystać jedynie określone w art. 35^5 ust. 2 u.p.a.p.p. instytucje w celu realizacji zadań statutowych i w interesie publicznym. Wynika to faktu, że przepisy dot. utworów osieroconych zostały wprowadzone do u.p.a.p.p. ze względu na interes publiczny i stanowią niejako ustawowe zezwolenie, określane inaczej „licencją ustawową"[780]. Stanowią one próbę wyważenia interesów trzech grup podmiotów, po pierwsze twórców, po drugie instytucji kultury i pamięci a po trzecie społeczeństwa, które jest

[777] Art. 35^5 oraz art. 35^6 u.p.a.p.p.
[778] Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 23 października 2015 r. w sprawie wykazu źródeł, których sprawdzenie jest wymagane w ramach starannych poszukiwań uprawnionych do utworów i przedmiotów praw pokrewnych, które mogą być uznane za osierocone, oraz sposobu dokumentowania informacji o wynikach starannych poszukiwań (Dz.U. 2015, poz. 1823).
[779] J. Sieńczyło - Chlabisz, J. Banasiuk, *Utwory osierocone — propozycje nowelizacji prawa autorskiego w zakresie starannego poszukiwania podmiotu praw autorskich*, „Państwo i Prawo" 2014, nr 10, s. 34.
[780] K. Frączkiewicz, *Problem utworów osieroconych w świetle nowelizacji prawa autorskiego*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne" 2016, nr 19, s. 79.

zainteresowane zachowaniem dziedzictwa kulturowego dla przyszłych pokoleń oraz jego rozpowszechnieniem i łatwym dostępem do zasobów[781].

Jeżeli chodzi o kwestię finansowania procesu digitalizacji, to kontynuacją wcześniejszych programów ministerialnych od 2016 r. jest program „Kultura cyfrowa". Jego celem jest udostępnianie i wykorzystywanie zasobów cyfrowych w ramach edukacji, nauki o popularyzacji kultury. Budżet Programu na rok 2024 wynosi 6 mln złotych[782].

Kolejnym ważnym krokiem w zakresie digitalizacji dóbr kultury było przyjęcie przez Radę Ministrów w 2020 r. „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego (współdziałanie, kultura, kreatywność) 2030"[783] (dalej: Strategia 2030). Obejmuje ona szeroki zakres działań mających na celu wykorzystanie potencjału społeczeństwa informacyjnego, a przez to wzrost jakości życia społecznego i kulturalnego Polaków. Wśród celów szczegółowych strategii wskazano po pierwsze - zwiększenie zaangażowania obywateli w życie publiczne, po drugie - wzmacnianie roli kultury w budowaniu tożsamości i postaw obywatelskich i po trzecie - wzmocnienie rozwoju społeczno-gospodarczego kraju przez sektory kultury i kreatywne. Wśród zadań niezbędnych do realizacji celu drugiego wskazano na konieczność ochrony dziedzictwa kulturowego oraz gromadzenia i zachowywanie dóbr kultury a także na digitalizację, cyfrową rekonstrukcję i udostępnianie dóbr kultury[784].

W ramach przeprowadzonej diagnozy twórcy Strategii 2030 wskazali, że uczestnictwo w kulturze coraz częściej odbywa się poprzez kontakt ze zdigitalizowanymi zasobami. Jednak proces digitalizacji nadal napotyka wiele barier, m.in.: brak systemowego rozwiązania umożliwiającego stabilny przyrost materiałów cyfrowych i rozwijanie inwestycji w zakresie digitalizacji, duże rozproszenie inicjatyw, nietrwałość realizowanych projektów, które często znikają z sieci po ustaniu dofinansowania, brak systemowej archiwizacji prowadzonej przez podmioty publiczne (Polska jest w tym zakresie jednym z nielicznych krajów na świecie), niewystarczający poziom wiedzy

[781] P. Ślęzak, *Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis, oddział 5, nb. 1.
[782] Wykaz programów Ministra Kultury 2024 wraz z prognozowanymi limitami wydatków – nabór do 30 listopada 2023 r., https://www.gov.pl/web/kultura/kultura-cyfrowa-2024 [dostęp: 14.03.2024].
[783] Uchwała nr 155 Rady Ministrów z dnia 27 października 2020 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego (współdziałanie, kultura, kreatywność) 2030" (M.P. 2020, poz. 1060).
[784] Strategia 2030, s. 3.

i umiejętności cyfrowych zarówno po stronie pracowników instytucji kultury, jak i ze strony użytkowników korzystających z cyfrowych treści. Dużym problemem są także niewystarczające środki finansowe przeznaczane na digitalizację, zwłaszcza brak środków na zapewnienie ciągłości i trwałości realizowanych projektów[785].

W Strategii 2030 zwrócono uwagę na rosnące znaczenie muzeów w zakresie budowania kapitału społecznego, które oprócz spełniania podstawowej funkcji jaką jest gromadzenie, zachowywanie i udostępnianie zbiorów, stają się też ośrodkami edukacyjnymi oraz instytucjami wokół których integrują się społeczności lokalne i regionalne[786]. Ze względu na wzrost frekwencji odwiedzających muzea, znaczenia nabiera kwestia zapewnienia szerokiego dostępu do muzeów, dywersyfikacji oferty, digitalizacja zbiorów oraz obecność muzeów w Internecie, w tym w mediach społecznościowych. Potwierdzają to przeprowadzone w 2018 r. badania, z których wynika, że 69% muzeów udostępnia swoje zbiory w Internecie, a 94% planuje rozszerzyć zakres digitalizacji. Ponadto 62% instytucji wskazuje na fakt, że publikacja zbiorów w Internecie przekłada się na wzrost stacjonarnych wizyt w muzeum[787].

Odpowiedź na zdiagnozowane problemy w obszarze digitalizacji stanowić ma projekt pn. „Digitalizacja i Rozwój Kultury Cyfrowej", który obejmuje m.in.:

- kontynuację procesu digitalizacji wszelkiego rodzaju zasobów kulturowych (zasoby muzealne, archiwalne, audiowizualne, biblioteczne, zabytkowe),

- wspieranie projektów związanych udostępnianiem zdigitalizowanych zasobów kultury w Internecie,

- budowę centralnych punktów dostępu do zasobów kultury, nauki i administracji (m.in. poprzez KRONIK@, czyli Krajowe Repozytorium Obiektów Nauki i Kultury),

- inwentaryzację cyfrowych zasobów kultury,

- archiwizację Internetu poprzez wdrożenie systemowego modelu archiwizacji,

[785] Strategia 2030, s. 37.
[786] Ibidem, s. 40.
[787] A. Janowska, R. Malik, *Cyfryzacja w muzeach: między modą a świadomością rynkową*, „Studia z Polityki Publicznej" 2020, t. 7, nr 3(27), s. 31.

- podnoszenie kompetencji cyfrowych (z uwagi na zmieniające się otoczenie, nie tylko technologiczne, ale również prawno-organizacyjne),

- wprowadzanie zmian legislacyjnych, polegających m. in. na wprowadzeniu przepisów regulujących w sposób kompleksowy polską przestrzeń sieci Internet (koncepcja stworzenia Kodeksu cyfrowego), opracowaniu zasad dotyczących gromadzenia i udostępniania zarchiwizowanych zasobów Internetu, nowelizacji u.p.a.p.p. w celu ułatwienia publikacji w Internecie materiałów cyfrowych[788].

9. Elektroniczna platforma dla poszukiwaczy

Jednym z najbardziej dyskusyjnych zagadnień związanych z funkcjonowaniem systemu ochrony zabytków w Polsce jest kwestia prowadzenia poszukiwań zabytków przez poszukiwaczy-amatorów[789]. Ciężko oszacować skalę tego zjawiska – wg różnych szacunków środowisko poszukiwaczy liczy około 80 – 100 tys. osób[790]. Wśród nich są regionaliści, historycy, archeolodzy, hobbyści realizujący swoje pasje, lecz nie brakuje również osób traktujących poszukiwanie zabytków jako dodatkowe źródło zarobku. Z tego względu w opinii publicznej działalność poszukiwaczy wywołuje kontrowersje i jest tematem wielu debat. Po jednej stronie stoją archeolodzy i urzędnicy broniący interesu Skarbu Państwa, którzy podnoszą, że poszukiwacze-amatorzy pozbawiają znalezione przedmioty kontekstu archeologicznego, grabią stanowiska archeologiczne i wyprzedają swoje znaleziska. Z drugiej strony wielu miłośników historii, często skupionych w stowarzyszeniach przekonuje o swojej szczególnej roli w ratowaniu śladów przeszłości, stanowiących dziedzictwo narodowe. Zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy prowadzenia poszukiwań są zgodni co do jednego - przepisy u.o.z.

[788] Strategia 2030, s. 79.

[789] Szerzej na ten temat w: I. Gredka – Ligarska D. Rozmus (red.), *Legalne/nielegalne poszukiwanie zabytków i obrót zabytkami. Na styku archeologii i prawa,* Sosnowiec 2017.

[790] Na 100 tys. wskazują dane resortu Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego - Poprawka do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1403). Wg niektórych statystyk liczba ta sięga nawet 150 tyś osób – patrz: http://www.national-geographic.pl/traveler/poszukiwanie-skarbow-to-niemal-nasz-sport-narodowy-czy-to-legalne (07.03.2024 r.).

regulujące tą problematykę są niespójne, nieprecyzyjne i nie odpowiadają obecnym realiom.[791]

Pierwszą istotną zmianą w zakresie prowadzenia poszukiwań była nowelizacja u.o.z. z dnia 22 czerwca 2017 r.[792]. Na jej mocy, od 1 stycznia 2018 r. poszukiwanie zabytków stało się przestępstwem zagrożonym karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat dwóch. Wcześniej taki czyn stanowił jedynie wykroczenie[793]. Samo zaostrzenie sankcji nie rozwiązało jednak problemów, a dodatkowo wywołało dyskusję związaną z nieprecyzyjną definicją zabytku, a tym samym niezgodnością przepisów karnych z zasadą *nullum crimen sine lege certa*[794].

Zaostrzenie polityki w stosunku do poszukiwaczy-amatorów przyczyniło się do konsolidacji tego środowiska i utworzenia Polskiego Związku Eksploratorów. Jest to organizacja pozarządowa funkcjonująca jako „federacja organizacji pozarządowych oraz osób niezrzeszonych, skupiającą pasjonatów i badaczy historii w praktyce", której celem jest „unormowanie sytuacji prawnej eksploratorów w Polsce"[795]. Polski Związek Eksploratorów podejmuje szereg działań edukacyjnych związanych z prowadzeniem poszukiwań w sposób legalny i świadomy. Ponadto aktywnie włącza się w dyskusję na temat przyszłości polskiego systemu ochrony zabytków oraz zmian legislacyjnych, które zwiększą jego efektywność oraz zapewnią w szerszym zakresie udział czynnika społecznego.

Kilkuletnie działania Polskiego Związku Eksploratorów doprowadziły do opracowania koncepcji utworzenia elektronicznej platformy dla poszukiwaczy. Została ona przyjęta do polskiego porządku prawnego w ramach nowelizacji u.o.z. z dnia 13 lipca 2023 roku[796]. Jest to najdalej idąca zmiana w zakresie prowadzenia poszukiwań zabytków od momentu wejścia w życie przepisów u.o.z., a sama idea utworzenia platformy, choć

---

[791] M. Mierzwa, *(Nie)legalne hobby - poszukiwanie zabytków wykrywaczem metali w polskim systemie prawnym*, „Przegląd Prawniczy Europejskiego Stowarzyszenia Studentów Prawa ELSA Poland" 2020, nr 7, s. 298-299.

[792] Ustawa z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2017, poz. 2187).

[793] Zgodnie z uchylonym już art. 111 u.o.z. do 01.01.2018 r. poszukiwanie zabytków bez pozwolenia podlegało karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny; B. Gadecki, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Art. 108–120. Przepisy karne. Komentarz*, Warszawa 2014.

[794] P. Poniatowski, *Pojęcie zabytku…* op. cit., s. 80.

[795] https://pze.org.pl/poznaj-nas/ [dostęp: 14.03.2024].

[796] Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. 2023, poz. 1904).

wywołuje dyskusje, niewątpliwie wpisuje się w postępującą informatyzację systemu ochrony zabytków w Polsce.

W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że nowe rozwiązania prawne oraz utworzenie rejestru poszukiwań będzie miało pozytywny wpływ na funkcjonowanie organów administracji państwowej oraz obywateli. Nowoczesne rozwiązania techniczne w postaci aplikacji umożliwiającej zgłaszanie poszukiwań pozwolą sprawnie zarządzać informacjami o zabytkach znajdowanych w trakcie poszukiwań[797]. Ponadto, zdaniem Projektodawcy, omawiane rozwiązanie ułatwi komunikację pomiędzy obywatelami, a urzędnikami oraz uprości ocenę znalezisk pod kątem ich wartości zabytkowej. Aplikacja pozwoli również na precyzyjne wskazanie zasięgów stref wyłączonych z poszukiwań i odciąży urzędy konserwatorskie w wielu czynnościach. W ramach elektronicznego systemu zgłoszeń możliwe będzie powiadamianie o wszelkich znaleziskach, ocena ich zabytkowości oraz zgłaszanie różnego rodzaju niebezpieczeństw i sytuacji ryzykownych (np. znalezienie niewybuchu). Jedną z największych korzyści płynących z wprowadzenia platformy będzie weryfikacja statusu miejsc poszukiwań w sposób tak, aby nie były one prowadzone na obszarach znajdujących się pod specjalną ochroną państwa[798].

W wyniku nowelizacji u.o.z. z dnia 13 lipca 2023 r. do prowadzenia poszukiwań ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych przy użyciu urządzeń elektronicznych lub technicznych wystarczające ma być zgłoszenie poszukiwań do rejestru poszukiwań prowadzonego przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w systemie teleinformatycznym. Zgłoszenia trzeba będzie dokonać przed przystąpieniem do poszukiwań za pomocą specjalnej aplikacji mobilnej[799].W ramach takiego zgłoszenia niezbędne będzie zamieszczenie następujących informacji:

1) oznaczenie zgłaszającego (imię i nazwisko, numer PESEL albo numer innego dokumentu potwierdzającego tożsamość w przypadku osoby nieposiadającej numeru PESEL, adres do korespondencji oraz adres poczty elektronicznej);

2) termin oraz zakres terenowy prowadzenia poszukiwań;

[797] Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Druk nr 3383, 2023, s. 1.
[798] Druk nr 3383, 2023 r., s. 3.
[799] Art. 36b u.o.z.

3) oświadczenie zgłaszającego o posiadaniu zgody właściciela nieruchomości i posiadacza nieruchomości na prowadzenie poszukiwań;

4) oświadczenie zgłaszającego o byciu osobą pełnoletnią;

5) oświadczenie zgłaszającego o zobowiązaniu się do zgłaszania znalezionego przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, że jest zabytkiem archeologicznym albo innym zabytkiem ruchomym;

6) oświadczenie zgłaszającego o prawdziwości danych i informacji zawartych w zgłoszeniu poszukiwań.

W ramach powyższej procedury, poszukiwania będzie można zacząć już w momencie otrzymania potwierdzenia zgłoszenia. Co istotne, w ramach nowelizacji u.o.z. wskazano szereg obszarów, na których nie wolno prowadzić poszukiwań, tj.:

- zabytki wpisane do rejestru, wpisane do rejestru wraz z otoczeniem lub ujęte w ewidencji zabytków i w odległości mniejszej niż 10 metrów od nich;

- zabytki uznane za pomnik historii;

- parki kulturowe;

- obszary ochrony dziedzictwa kulturowego objęte ochroną na podstawie Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjętej w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r., i ich strefy buforowe;

- obszary którym przyznano Znak Dziedzictwa Europejskiego, o którym mowa w decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1194/2011/UE z dnia 16 listopada 2011 r., ustanawiającej działanie Unii Europejskiej na rzecz Znaku Dziedzictwa Europejskiego;

- cmentarze, dawne cmentarze, mogiły i groby wojenne oraz miejsca kaźni;

- Pomniki Zagłady i ich strefy ochronne;

- obszary objęte wnioskiem o wydanie pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych lub tym pozwoleniem.

Jeżeli w trakcie poszukiwań zostanie znaleziony lub pozyskany przedmiot, co do którego istnieje przypuszczenie, że jest on zabytkiem archeologicznym albo innym

zabytkiem ruchomym, poszukiwacz będzie obowiązany zabezpieczyć ten przedmiot i oznakować miejsce jego znalezienia oraz niezwłocznie zawiadomić o tym właściwego WKZ. Natomiast w przypadku znalezienia lub pozyskania na obszarze nie większym niż 100 m^2 co najmniej trzech przedmiotów, co do których istnieje przypuszczenie, że są one zabytkami archeologicznymi, poszukiwacz obowiązany będzie niezwłocznie zawiadomić o tym właściwego WKZ i wstrzymać poszukiwania na okres nie dłuższy niż 30 dni od dnia przyjęcia zawiadomienia przez WKZ. Zawiadomienie powinno zawierać lokalizację znalezionych przedmiotów[800].

W ramach nowelizacji u.o.z. nałożono także nowe obowiązki na WKZ. W terminie 6 dni od otrzymania zgłoszeń, o których mowa powyżej będzie musiał on dokonać oględzin znalezionego lub pozyskanego przedmiotu i miejsca jego znalezienia lub pozyskania. Oględziny będą mogły się odbyć przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających dokonanie tej czynności na odległość. W terminie 30 dni od dnia zakończenia oględzin WKZ powinien dokonać oceny, czy znaleziony lub pozyskany przedmiot jest zabytkiem, a następnie poinformować zawiadamiającego o ustaleniach i dalszych działaniach co do znalezionego przedmiotu. Stwierdzenie, że dany przedmiot jest zabytkiem musi zostać odnotowane w rejestrze poszukiwań przez WKZ[801].

W pierwotnej wersji przedstawione powyżej przepisy miały wejść w życie z dniem 1 maja 2024 r. Jednak w dniu 12 kwietnia 2024 r. uchwalono kolejną nowelizację u.o.z.[802], na mocy której okres *vacatio legis* wydłużono do dnia 1 maja 2025 r. Warto zaznaczyć, że projekt nowelizacji z dnia 12 kwietnia 2024 r. został zainicjowany przez środowisko archeologów i w pierwotnej wersji zakładał uchylenie w całości przepisów ustawy o zmianie u.o.z. z dnia 13 lipca 2023 r.[803]. Pokazuje to, że istnieje spór co do kwestii uregulowania przepisów związanych z prowadzeniem poszukiwań przez poszukiwaczy-amatorów. Wydaje się więc, że niezbędne w tym zakresie jest wypracowanie konsensusu. Jednak w tym celu konieczne jest podjęcie prac nad stworzeniem takiej aplikacji, co umożliwi konstruktywną dyskusję nad jej finalnym kształtem. Niezależnie od wdrożenia w życie aplikacji należy również rozstrzygnąć

[800] Art. 33a ust. 1-2 u.o.z.
[801] Art. 33a ust. 3-5 u.o.z.
[802] Ustawa z dnia 12 kwietnia 2024 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. 2024, poz. 647).
[803] Poselski projekt ustawy o uchyleniu ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Druk nr 257, 2024.

w sposób kompleksowy szereg zagadnień prawnych związanych z prowadzeniem poszukiwań przez amatorów.

ROZDZIAŁ IV

Informatyzacja systemów ochrony zabytków w wybranych państwach europejskich

Jednym ze zjawisk towarzyszących rozwojowi społeczeństwa informacyjnego jest globalizacja, polegająca na powstawaniu współzależności i integracji zjawisk gospodarczych, społecznych czy kulturalnych, które wykraczają poza granice jednego państwa. Ponadto ułatwiony przepływ informacji sprawia, że rozwiązania wypracowane przez społeczeństwa w różnych regionach świata są dostępne „na wyciągnięcie ręki". Dotyczy to również instytucji składających się na systemy prawne poszczególnych państw. Coraz częściej można zaobserwować zjawisko zapożyczania rozwiązań prawnych z jednego kraju do drugiego, określane w doktrynie mianem „recepcji" czy „transplantacji prawa"[804]. Niewątpliwą zaletą takiego działania jest możliwość prześledzenia jak dana instytucja funkcjonuje w praktyce i jaki jest jej odbiór społeczny. Przyswajając przetestowaną w innym systemie prawnym instytucję można uniknąć niektórych błędów i od razu korzystać ze sprawdzonych rozwiązań.

Do recepcji prawa należy jednak podchodzić z odpowiednim dystansem. Fakt, że dana instytucja z powodzeniem jest stosowana w jednym systemie prawnym, nie oznacza automatycznie, że w ten sam sposób sprawdzi się po włączeniu jej do systemu prawnego innego państwa. Wynika to z występowania różnic kulturowych, społecznych, religijnych, gospodarczych, geopolitycznych i ustrojowych pomiędzy poszczególnymi państwami. W związku z tym, recepcja musi zostać poprzedzona szczegółową analizą zarówno systemu, z którego dana instytucja jest przenoszona, jak i tego, do którego zostanie przyswojona. Jej wyniki mogą być podstawą podjęcia decyzji przez Ustawodawcę. Tą analizą jest badanie komparatystyczne, którego celem jest ustalenie, czy i w jakim zakresie będą potrzebne zmiany legislacyjne w systemie prawnym, do którego ta instytucja jest przenoszona, lub ewentualnie, czy modyfikacji ulegnie sam pierwowzór[805].

[804] I. Szymczak, *Dobór ekwiwalentnych rozwiązań prawnych w procesie transplantacji prawa*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny" 2015, r. LXXVII, z. 4, s. 29-30.
[805] Ibidem, s. 30.

Porównywany może być np. cały system prawny, poszczególne gałęzie prawa (np. prawo administracyjne), wybrane instytucje (np. formy ochrony zabytków), ale przedmiotem badań mogą być również zagadnienia problemowe (np. definicja zabytku, kwestia jego własności itp.). Przedmiotem badań prawnoporównawczych może być zarówno prawo obowiązujące, jak i historyczne źródła prawa (np. w celu prześledzenia rozwoju danej instytucji)[806]. Z uwagi na różnorodność przedmiotów badań komparatystycznych należy sformułować wniosek, że w obszarze komparatystyki nie można mówić o jakiejś jednej uporządkowanej czy usystematyzowanej metodzie. To cel badań przesądza o wyborze materiału porównawczego, co z kolei determinuje wybór odpowiednich do niego metod poznawczych[807].

Wybór materiału do badań w naukach społecznych jest niemal zawsze bardziej lub mniej arbitralny, ale powinien być w jakiś sposób uargumentowany. W ramach niniejszego rozdziału zostały przeanalizowane wybrane rozwiązania z zakresu e-administracji w systemach ochrony zabytków w Wielkiej Brytanii, Francji, Włoszech i Niemczech. Taki wybór wynika z kilku przyczyn. Po pierwsze, biorąc pod uwagę listę państw z największą liczbą zabytków wpisanych na listę światowego dziedzictwa UNESCO w Europie, państwa te znajdują się w pierwszej piątce. Według stanu na dzień 1 maja 2024 r. Włochy zajmują pierwsze miejsce nie tylko w Europie, ale i na świecie (z liczbą 59 zabytków wpisanych na listę światowego dziedzictwa UNESCO)[808], Niemcy i Francja *ex aequo* drugie miejsce w Europie i trzecie na świecie (z liczbą 52 zabytków wpisanych na listę światowego dziedzictwa UNESCO), Wielka Brytania 4 miejsce w Europie i 7 miejsce na świecie (z liczbą 52 zabytków wpisanych na listę światowego dziedzictwa UNESCO)[809].

Po drugie, z badań przeprowadzonych w 2019 r. przez międzynarodowy zespół w składzie L. Petti (Uniwersytet w Salerno, Włochy) C. Trillo oraz B. N. Makore (Uniwersytet w Salford, Wielka Brytania) wynika, że państwami o największym stopniu informatyzacji elektronicznych baz danych o zabytkach są Wielka Brytania, Francja

[806] I. Szymczak, *Metody nauki o porównywaniu systemów prawnych*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny" 2014, r. LXXVI, z. 3, s. 48.
[807] R. Tokarczuk, *Założenia teoretyczne komparatystyki prawniczej*, „Annales Universitatis Mariae Curia - Skłodowska, Lublin – Polonia, Sectio G" 1989, v. XXXVI, nr 24, s. 319.
[808] W dniu 27 lipca 2024 r. komitet Światowego Dziedzictwa podjął decyzję o wpisie na listę światowego dziedzictwa UNESCO kolejnego, 60 zabytku we Włoszech, tj. starożytnej drogi Via Appia.
[809] Lista światowego dziedzictwa UNESCO, https://whc.unesco.org/en/list/stat/#s7 [dostęp: 28.05.2024].

i Włochy[810]. Badaniami objęto wszystkie kraje UE, spośród których wytypowano 20 krajów dysponujących ogólnodostępnymi wykazami i bazami danych o zabytkach. Co ciekawe w tym zestawieniu nie znalazły się Niemcy.

Po trzecie, wybrane do analizy porównawczej państwa posiadają długą tradycję w zakresie ochrony zabytków. W rozdziale I wielokrotnie przedstawiano w ujęciu historycznym rozwiązania prawne wdrażane w tych państwach oraz ich wpływ na rozwój prawodawstwa poświęconego ochronie zabytków w Europie. Ponadto różnią się one w zakresie ustroju, kultury prawnej, organizacji administracji publicznej, dzięki czemu stanowią dobrą podstawę do badań.

Analiza rozwiązań z zakresu e-administracji została poprzedzona krótkim wprowadzeniem, które ma stanowić ogólny zarys funkcjonowania systemu ochrony zabytków w danym państwie. Jest to niezbędne, aby prześledzić proces informatyzacji tych systemów. Z uwagi na złożoność materii autor skupił się przede wszystkim na analizie podstaw prawnych i organizacyjnych, ewolucji i sposobie funkcjonowania elektronicznych baz danych o zabytkach. Jak już wskazywano w rozdziale III jest to najbardziej charakterystyczny przejaw informatyzacji systemów ochrony zabytków.

1. Wielka Brytania

1) Podstawy systemu ochrony zabytków w Wielkiej Brytanii

Wielka Brytania, określana oficjalnie jako Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej składa się z Anglii, Szkocji, Walii i Irlandii Północnej. W poszczególnych krajach Zjednoczonego Królestwa funkcjonują odrębne instytucje i agendy rządowe, a różnice dotyczą również systemów ochrony zabytków. W związku z tym, aby uniknąć z jednej strony zbyt daleko idących uogólnień, a z drugiej strony zbyt drobiazgowego analizowania różnic pomiędzy poszczególnymi krajami, główne rozważania skupiają się na Anglii, natomiast co do pozostałych krajów jedynie

[810] L. Petti, C. Trillo, B. Makore, *Cultural heritage and sustainable development targets: a possible harmonisation? Insights from the European Perspective, „Sustainability”* 2020, vol. 12, s. 13.

sygnalizacyjnie wskazano, czy dana instytucja w nich występuje, ewentualnie zwraca uwagę na najistotniejsze kwestie lub odmienne rozwiązania.

Ochrona zabytków w Anglii opiera się na przekonaniu, że odpowiednio rewitalizowane i wykorzystywane zabytki mogą efektywnie rozwiązywać społeczne i ekonomiczne problemy obszarów miejskich. Środków przeznaczanych na ochronę dziedzictwa nie należy pojmować jedynie w kategorii wydatku, lecz przede wszystkim inwestycji. Według badań English Heritage każde 10 tys. funtów przeznaczone na ochronę zabytków generuje 48 tys. funtów inwestycji z sektora prywatnego oraz innych źródeł. W związku z tym działania legislacyjne skupiają się na właściwym zagospodarowaniu i użytkowaniu zabytkowych obiektów oraz stymulacji ekonomicznej aktywność obszarów historycznych. Na terenie Wielkiej Brytanii preferowane jest zachowanie pierwotnej funkcji obiektów. Dopiero gdy jest to niemożliwe, powinno się zaadaptować je do współczesnych potrzeb, aby nadal mogły służyć społeczności lokalnej. Ważnym elementem angielskiego systemu jest zintegrowanie działań związanych z ochroną zabytków z polityką zagospodarowania przestrzennego, a także szeroka współpraca sektora publicznego i prywatnego[811]. Ponadto system angielski szeroko włącza społeczeństwo w ochronę zabytków, czego wyrazem jest chociażby duże znaczenie organizacji pozarządowych.

2) Wykaz zabytkowych budynków

Podstawową formą ochrony zabytków architektury w Anglii jest wpis obiektu do Wykazu Zabytkowych Budynków (Listed Building). Instytucja ta została wprowadzona do porządku prawnego na mocy ustawy z 1990 r. o planowaniu (Wykaz zabytkowych budynków i obszarów chronionych)[812], dalej: Ustawa o planowaniu. Wpisów do Wykazu Zabytkowych Budynków dokonuje Sekretarz Stanu ds. Kultury, Mediów i Sportu, po konsultacji z Komisją ds. Budynków Historycznych i Pomników Anglii (Historic Buildings and Monuments Commission for England, dalej: Historic England)[813]. Zgodnie

[811] B. Skaldawski, A. Chabiera, A. Lisiecki, *System ochrony zabytków w wybranych krajach europejskich*, „Kurier Konserwatorski" 2011, nr 11, s. 7.

[812] Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act 1990, c. 9, https://www.legislation .gov.uk/ukpga/ 1990/9/contents, zwany dalej: Planning Act [dostęp: 15.03.2024].

[813] Historic England to pozaresortowy organ wykonawczy rządu, finansowany przez Departament Kultury, Mediów i Sportu. Jego zadaniem jest ochrona środowiska historycznego Anglii poprzez konserwację i sporządzanie wykazów budynków historycznych, typowanie obiektów wymagających ochrony,

z art. 1 ust. 1 Ustawy o planowaniu, do Wykazu Zabytkowych Budynków mogą być wpisane obiekty o szczególnym znaczeniu architektonicznym lub historycznym. Kryteria dotyczące wyboru budynków do wpisu obejmują: wiek i rzadkość występowania, walory estetyczne, selektywność (wybór najbardziej reprezentatywnych obiektów w przypadku występowania ich w dużej ilości) i interes narodowy[814].

Wpisy do Wykazu Zabytkowych Budynków dokonywane są w ramach trzech kategorii: stopień I - najbardziej wyjątkowe zabytki (około 2,5% wpisów), stopień II*- zabytki o znaczeniu większym niż szczególne (około 5,8% wpisów), stopień II - zabytki o szczególnym znaczeniu (około 91,7% wpisów). Obecnie do Wykazu Zabytkowych Budynków wpisanych jest około 500 000 budynków[815]. Wpis wiąże się z szeregiem ograniczeń w zakresie prowadzenia prac budowlanych i ogólnym zakazem rozbiórki, rozbudowy czy modyfikacji budynku bez wcześniejszego uzyskania pozwolenia[816]. W przypadku obiektów stopnia I i II* każde prace budowlane dodatkowo są konsultowane z English Heritage (organ doradczy rządu ds. ochrony dziedzictwa kulturowego w Anglii)[817]. Procedurę wpisu oraz zmiany czy skreślenia obiektu z Wykazu Zabytkowych Budynków może zainicjować każdy, korzystając z formularza online umieszczonego na stronie Historic England[818]. W ten sam sposób można wystąpić o wydanie zaświadczenia (Certificate of Immunity), że dany budynek nie jest przeznaczony do umieszczenia w Wykazie Zabytkowych Budynków. Wydanie takiego zaświadczenia blokuje Sekretarzowi Stanu ds. Kultury, Mediów i Sportu możliwość objęcia budynku wpisem przez kolejne pięć lat od dnia jego wydania[819]. Równocześnie funkcjonuje instytucja tymczasowego wpisu, stanowiąca środek ochrony dla obiektów zagrożonych rozbiórką lub przebudową. Polega ona na wydaniu zawiadomienia o zachowaniu budynku (Building Preservation Notice), które jest ważne przez sześć

dokonywanie wpisów do rejestru historycznych parków i ogrodów oraz doradzanie władzom centralnym i lokalnym.

[814] Szczegółowe kryteria zostały określone w wytycznych Departamentu Mediów, Kultury i Sportu, *Zasady wyboru budynków do wpisu do rejestru (principles of selection for Listed buildings)*, 2018, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5beef3c9e5274a2b0b4267e0/Revised_Principles_of_Selection_2018.pdf [dostęp: 15.03.2024].

[815] https://historicengland.org.uk/listing/what-is-designation/listed-buildings/ [dostęp: 15.03.2024].

[816] Planning Act, section 7, 8.

[817] English Heritage pełni funkcje doradcze i konsultacyjne we wszystkich kwestiach związanych z konserwacją i ochroną angielskiego dziedzictwa architektonicznego i kulturowego.

[818] https://historicengland.org.uk/listing/apply-for-listing/ [dostęp: 15.03.2024].

[819] Planning Act, section 6.

miesięcy[820]. W tym czasie English Heritage może przeprowadzić ocenę budynku pod kątem wpisu.

Wykaz Zabytkowych Budynków jest prowadzony w formie papierowej, ale w latach 1994 – 1996 przeprowadzono jego digitalizację, w sposób umożliwiający analizę danych oraz ich przeszukiwanie tematyczne i rzeczowe[821]. Prace te zostały zainicjowane na skutek dyskusji w parlamencie, podczas której nikt nie był w stanie udzielić odpowiedzi na to, ile jest zabytków na terenie Anglii[822].

Wykazy zabytkowych budynków prowadzone są również w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej, z tym, że schematy klasyfikacji, kryteria doboru budynków i procedura wpisu różnią się między sobą. Zdigitalizowane dane z wykazów Anglii, Walii i Szkocji zostały początkowo udostępnione na stronie internetowej British Listed Buildings Online. Ten prywatny portal powstał z uwagi na fakt, że nie istniała wcześniej jednolita, obejmująca całą Wielką Brytanię baza danych o zabytkowych budynkach, dostępna przez Internet[823]. Zasoby Wykazu Zabytkowych Budynków w Szkocji udostępnione zostały za pośrednictwem witryny Historic Environment Scotland[824].

Kolejnym krokiem do upowszechnienia danych zawartych w Wykazie Zabytkowych Budynków prowadzonym dla Anglii było włączenie ich przez English Heritage na Listę Dziedzictwa Narodowego Anglii (The National Heritage List for England), która została opublikowana w 2011 r. Szerzej na temat Listy Dziedzictwa będzie mowa w dalszej części niniejszego podrozdziału.

3) Rejestr zabytków

Najstarszą formą ochrony zabytków w Anglii jest wpis do rejestru zabytków (Scheduled Monuments, dalej: rejestr zabytków Anglii). Jego początki sięgają 1882 r. i wiążą się z wejściem w życie przepisów Ustawy o ochronie zabytków starożytnych (Ancient Monuments Protection Act 1882). Obecnie rejestr zabytków Anglii działa na

[820] Planning Act, section 3.
[821] B. Skaldawski, A. Chabiera, A. Lisiecki, *System…* op. cit., s. 7.
[822] A. Kępczyńska-Walczak, *Zarządzanie…* op. cit., s. 152.
[823] https://britishlistedbuildings.co.uk/site/about [dostęp: 15.03.2024].
[824] https://www.historicenvironment.scot/ [dostęp: 15.03.2024].

podstawie Ustawy o zabytkach starożytnych i obszarach archeologicznych (Ancient Monuments and Archaeological Areas Act) z 1979 roku[825].

Decyzje o wpisie do rejestr zabytków Anglii podejmuje Sekretarz Stanu ds. Kultury, Mediów i Sportu po konsultacji z English Heritage[826]. Do rejestr zabytków Anglii mogą zostać wpisane:

- budynek lub konstrukcja, jaskinia lub wykop znajdujący się nad lub pod powierzchnią ziemi; lub na/pod dnem morskim na wodach terytorialnych Anglii (lub ich pozostałości),
- miejsce zawierające dowolny pojazd, statek, samolot lub inną ruchomą konstrukcję (lub ich pozostałości)[827].

Jedynym kryterium ustawowym dla wskazanych wyżej zabytków jest ich narodowe znaczenie (national importance). W związku z tym, podobnie jak w przypadku wpisu do Wykazu Zabytkowych Budynków, Departament Kultury, Mediów i Sportu opracował kryteria pozaustawowe, jakimi należy kierować się podczas oceny czy dany obiekt powinien zostać wpisany do rejestru. Są nimi:

- okres powstania (istotne są zabytki wielookresowe np. osady),
- rzadkość (ocena powinna obejmować występowanie w kontekście krajowym i lokalnym),
- dokumentacja (niekiedy potencjał zabytku jest większy, gdy istnieją dokumenty z poprzednich badań czy inna dokumentacja, a czasami jest na odwrót – brak dokumentacji powoduje, że sam zabytek jest jedynym źródłem wiedzy, a zatem powinien być chroniony),
- wartość grupowa (występowanie zabytków w szerszym kontekście i wzajemnym powiązaniu, zabytki stanowiące element szerszego krajobrazu),
- stan zabytku,
- kruchość/podatność na zniszczenia (szczególną ochroną powinny zostać objęte obiekty narażone na zniszczenie w wyniku działalności rolniczej, turystyki czy inwestycji),
- reprezentatywność (dany zabytek posiada unikalne cechy),

[825] Ancient Monuments and Archaeological Areas Act 1979, (c. 46), https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1979/46/section/61 [dostęp: 15.03.2024].
[826] Ancient Monuments and Archaeological Areas Act 1979, section 1.
[827] Ancient Monuments and Archaeological Areas Act 1979, section 61, (7).

- potencjał (niektóre zabytki na pierwszy rzut oka nie pozwalają na ich dokładne określenie, ale pozwalają przypuszczać, że dalsze badania pozwolą na uzyskanie interesujących wyników)[828].

Wpis danego obiektu do rejestru zabytków Anglii wiąże się z szeregiem restrykcji. Nie można go niszczyć, wykonywać bez pozwolenia Sekretarza Stanu ds. Kultury, Mediów i Sportu prac budowlanych skutkujących wyburzeniem, zniszczeniem, przerobieniem, rozbudową itp.[829]. Ponadto zakazane jest prowadzenie poszukiwań wykrywaczem metali bez uprzedniej zgody[830].

Rejestr zabytków Anglii prowadzony jest w wersji papierowej i elektronicznej, a za jego aktualizację odpowiada English Heritage. Obecnie w Rejestrze wpisanych jest 19 935 obiektów[831]. Dane w wersji elektronicznej są połączone z portalem mapowym GIS, wraz dokładną lokalizacją i uwzględnieniem granic obszarowych zabytków. Dane z rejestru zabytków Anglii zostały włączone również na Listę Dziedzictwa Narodowego Anglii[832].

Rejestry zabytków funkcjonują także w Walii, Szkocji i Irlandii Północnej, z tym, że w tym ostatnim kraju opierają się na odrębnych podstawach prawnych[833]. Natomiast w Szkocji obowiązują inne pozaustawowe kryteria oceny zabytków[834].

Porównując Wykaz Zabytkowych Budynków i rejestr zabytków Anglii do rozwiązań funkcjonujących w Polsce należy sformułować wniosek, że są one zbliżone do polskiego rejestru zabytków (prowadzony dla zabytków A – nieruchomych, B – ruchomych, C – archeologicznych). Interesującym rozwiązaniem funkcjonującym w Anglii jest pewna stopniowalność ochrony (wyróżniony stopień I, stopień II* i stopień II dla zabytków wpisanych do Wykazu Zabytkowych Budynków). Ponadto niezwykle

---

828 Department for culture, media and sport, *Scheduled Monuments Identifying, protecting, conserving and investigating nationally important archaeological sites under the Ancient Monuments and Archaeological Areas Act 1979*, 2010, s. 19. https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/2012 1204113822/http://www.culture.gov.uk/images/publications/ScheduledMonuments.pdf [dostęp: 16.03.2024].

829 Ancient Monuments and Archaeological Areas Act 1979, section 2.

830 Ancient Monuments and Archaeological Areas Act 1979, section 42.

831 Stan na dzień 16.03.2024 r., https://www.planning.data.gov.uk/dataset/scheduled-monument [dostęp: 16.03.2024].

832 https://historicengland.org.uk/listing/the-list/advanced-search-results [dostęp: 16.03.2024].

833 Podstawowym aktem prawnym jest rozporządzenie z 1995 r. dotyczące pomników historycznych i obiektów archeologicznych (Historic Monuments and Archaeological Objects (Northern Ireland) Order 1995, no. 1625 (N.I. 9), https://www.legislation.gov.uk/nisi/1995/1625/contents/made [dostęp: 16.03.2024].

834 Historic Scotland, Scottish historic environment policy, July 2009, https://www.renfrewshire.gov.uk/media/1376/The-Scottish-Historic-Environment-PolicySHEP/pdf/The_Scottish_Historic_EnvironmentPolicy_SHEP.pdf?m=1458055460070 [dostęp: 15.03.2024].

ważną rolę w systemie angielskim odgrywają wytyczne publikowane przez Departament Kultury, Mediów i Sportu, które określają kryteria doboru zabytków do objęcia daną formą ochrony. Takie rozwiązanie mogłoby z powodzeniem zostać wprowadzone do polskiego systemu ochrony zabytków. Jest to o tyle istotne, że definicja zabytku na gruncie u.o.z. jest bardzo nieostra i pojemna, co rodzi problemy z jej stosowaniem w praktyce.

4) Rejestr parków i ogrodów o szczególnym znaczeniu historycznym w Anglii

Kolejnym z narzędzi służących do ochrony zabytków w Anglii jest Rejestr parków i ogrodów o szczególnym znaczeniu historycznym (Register of Parks and Gardens of Special Historic Interest in England, dalej: Rejestr parków i ogrodów). Został on założony w 1983 r. przez English Heritage na podstawie delegacji ustawowej wyrażonej w art. 8c ustawy z 1953 r. o budynkach historycznych i zabytkach (Historic Buildings and Ancient Monuments Act 1953)[835].

Decyzje o wpisie do Rejestru parków i ogrodów podejmuje Historic England. Podstawową przesłanką do ujęcia w Rejestrze parków i ogrodów jest szczególne znaczenie historyczne dla Anglii. Podobnie jak w przypadku Wykazu Zabytkowych Budynków, parki i ogrody są przydzielane do jednej z trzech kategorii: stopień I - obiekty o najbardziej wyjątkowym znaczeniu (około 9% wpisów), stopień II* - obiekty o znaczeniu większym niż szczególne (około 28% wpisów), stopień II - obiekty o szczególnym znaczeniu (około 63% wpisów)[836].

Sam Rejestr parków i ogrodów nie stanowi formy ochrony zabytków, tak jak wpis do rejestru zabytków Anglii (nie generuje dodatkowych obowiązków, ani zakazów). Jednak wpis do tego rejestru powinien być uwzględniany przez władze lokalne w procesie planowania przestrzennego[837]. Oznacza to, że przy podejmowaniu np. decyzji o wydaniu pozwolenia na realizację inwestycji niezbędne jest dokonanie oceny jej potencjalnego

[835] Historic Buildings and Ancient Monuments Act 1953, c. 49, section 8C https://www.legislation.gov.uk/uk pga/Eliz 2/1-2/49/contents [dostęp: 16.03.2024].
[836] The Garden Trust, *Tools to protect historic parks and gardens: Designation,* 2020, s. 10, https://thegardenstrust.org/wp-content/uploads/2020/10/GT-Presentation-Tools-to-protect-historic-parks-and-gardens-Designation.pdf [dostęp: 16.03.2024].
[837] Ibidem.

wpływu na zarejestrowany park i ogród, biorąc pod uwagę historyczne znaczenie danego miejsca.

Rejestr parków i ogrodów prowadzony jest w wersji papierowej i elektronicznej przez English Heritage. Obecnie do rejestru wpisanych jest ponad 1600 obiektów[838]. Dane z Rejestru parków i ogrodów zostały włączone również na Listę Dziedzictwa Narodowego Anglii[839].

W podobnym kształcie rejestry parków i ogrodów funkcjonują w Walii (od 1992 r.), Szkocji (od 1987 r.), i Irlandii Północnej (od 1999 r.). Rejestr w Walii od 2022 r. jest rejestrem ustawowym, a ochrona obiektów wpisanych do rejestru została zrównana z wpisem do Wykazu Zabytkowych Budynków[840].

5) Rejestr pól bitewnych

Rejestr pól bitewnych (Battlefields Register) został utworzony w 1995 r. przez English Heritage w celu zapewnienia ochrony miejsc, w których toczyły się przełomowe dla losów Anglii walki. Podstawą do utworzenia Rejestru pól bitewnych był art. 8c ustawy z 1953 r. o budynkach historycznych i zabytkach (tak samo jak w przypadku Rejestru parków i ogrodów).

Do Rejestru pól bitewnych mogą być wpisane tylko takie miejsca, które cechuje:

- przełomowe znaczenie historyczne (bitwa w znaczący sposób wpłynęła na dalszą przyszłość Anglii),

- oznaczona lokalizacja (miejsce walk musi być dokładnie zidentyfikowane i potwierdzone badaniami archeologicznymi, uwagi na fakt, że wpis do rejestru ma charakter obszarowy),

- zachowanie elementów topograficznych i obiektów budowlanych, które odegrały istotną rolę w bitwie (co pozwala na wyjaśnienie przebiegu zdarzeń w kontekście

[838] https://historicengland.org.uk/listing/what-is-designation/registered-parks-and-gardens/ [dostęp: 16.03.2024].
[839] https://historicengland.org.uk/listing/the-list/advanced-search-results [dostęp: 16.03.2024].
[840] Historic Environment (Wales) Act 2016, section 18, https://www.legislation.gov.uk/anaw/2016/4/part/2/cro ssheadin g/historic-parks-and-gardens [dostęp: 27.03.2024].

warunków terenowych – obecność lasów, dróg, osad, rzek, jezior, innych obiektów budowlanych),

- potencjał archeologiczny (duże prawdopodobieństwo znalezienia pozostałości po walkach, które mogą dać wgląd w ich przebieg),

- istnienie dokumentacji potwierdzającej miejsce lokalizacji bitwy oraz jej przebieg (dzięki temu możliwe jest skonfrontowanie źródeł pisanych z badaniami archeologicznymi),

- wykorzystanie innowacji wojskowych (chodzi tu o bitwy, w których po raz pierwszy użyto jakiejś broni, bądź taktyki),

- związek bitwy z ważnymi postaciami (np. takie w których zginął król).

Wskazane wyżej kryteria są określane przez English Heritage i mogą być modyfikowane wraz z rozwojem badań i archeologii pola bitwy[841]. Rejestrem pól bitewnych obecnie zarządza Historic England. Obecnie w Rejestrze znajdują się 43 pola bitewne[842]. Dane z Rejestru pól bitewnych zostały włączone do platformy GIS i umieszczone w ramach Listy Dziedzictwa Narodowego Anglii[843].

Sam Rejestr pól bitewnych nie stanowi formy ochrony zabytków, a wpis danego terenu nie nakłada na właścicieli dodatkowych obowiązków. Powinien być on natomiast uwzględniany przez władze lokalne w procesie planowania przestrzennego. Ponadto pełni on funkcję informacyjną i popularyzatorską. Pomocne w tym zakresie są działania organizacji pozarządowej Battlefields Trust, która zajmuje się gromadzeniem i udostępnianiem informacji o polach bitew wpisanych do Rejestru pól bitewnych w ramach portalu The Trust's Battlefields Hub[844]. Rejestr pól bitewnych funkcjonuje również w Szkocji (od 2011 r.) oraz w Walii (od 2016 r.), natomiast w Irlandii Północnej do tej pory nie wprowadzono podobnego rejestru[845].

[841] English Heritage, *Battlefields Registration Selection Guide*, 2012, s. 9 – 14, https://historicengland.org.uk/images-books/ publications/dsg-battlefields/heag072-battlefields-rsg/ [dostęp: 15.03.2024].
[842] English Heritage, *Battlefields…* op. cit., s. 3.
[843] https://historicengland.org.uk/listing/the-list/advanced-search-results [dostęp: 27.03.2024].
[844] https://www.battlefieldstrust.com/resource-centre/ [dostęp: 27.03.2024].
[845] https://www.battlefieldstrust.com/resource-centre/periodpageview.asp?pageid=199 [dostęp: 27.03.2024].

Z uwagi na fakt, że parki, ogrody i pola bitew są obiektami specyficznymi, zagrożonymi inwestycjami budowlanymi należałoby rozważyć, czy stworzenie rejestrów na wzór rozwiązania angielskiego nie byłoby dobrym rozwiązaniem również w Polsce. Niewątpliwą trudnością we wprowadzeniu tego rozwiązania w Polsce byłaby kwestia prawa własności i jego ograniczeń, zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, zwłaszcza w kontekście wyroku TK dotyczącego gminnych ewidencji zabytków. W Anglii wpis parku, ogrodu czy pola bitwy jest poprzedzony szczegółową analizą i konsultacjami, które mają doprowadzić do zrozumienia potrzeby ochrony danego obszaru wśród lokalnych społeczności i władz. Wymaga to dużej dojrzałości społecznej i świadomości o znaczeniu dziedzictwa kulturowego, którego ochrona stanowi nie tylko obowiązek, ale może prowadzić do szeregu korzyści, np. rozwoju turystyki. Należy zatem postawić tezę, że w polskich warunkach taki „miękki", niesformalizowany sposób ochrony zabytków na obecną chwilę najprawdopodobniej nie przyjąłby się. Natomiast w przyszłości, w miarę podejmowania kolejnych działań na rzecz poprawy planowania przestrzennego, warto mieć na uwadze, że takie rozwiązania istnieją i mogą stanowić inspirację do tworzenia w Polsce instytucji o zbliżonej funkcji.

Zasadne natomiast byłoby wprowadzenie w Polsce rejestru parków kulturowych. Jak wspominano bowiem w rozdziale I, gminy nie mają obowiązku informować innych podmiotów o utworzeniu parku kulturowego. W związku z tym nawet MKiDN nie posiada dokładnych i aktualnych informacji na temat liczby parków kulturowych[846]. Z uwagi na niewielką liczbę parków kulturowych taki rejestr nie byłby specjalnie skomplikowany, mógłby funkcjonować jako jeden z modułów elektronicznego rejestru zabytków.

6) Lista Dziedzictwa Narodowego Anglii i projekt utworzenia jednolitego, elektronicznego rejestru

Ważnym krokiem w kierunku informatyzacji systemu ochrony zabytków w Anglii było utworzenie w 2011 r. Listy Dziedzictwa Narodowego Anglii (National Heritage List for England, dalej: NHLE). Jest to jedyna oficjalna elektroniczna baza danych zawierająca zdigitalizowane dane na temat wszystkich obiektów wpisanych do

[846] P. Dobosz, *Parki kulturowe…* op. cit., s. 654.

Wykazu Zabytkowych Budynków, Rejestru zabytków Anglii, Rejestru parków i ogrodów, Rejestru pól bitewnych oraz Rejestru chronionych wraków statków[847].

Prowadzeniem i aktualizacją danych w NHLE zajmuje się Historic England. Obecnie w ramach Listy ujęto ponad 400 000 wpisów. Od 2016 r. w ramach NHLE udostępniono możliwość dodawania zdjęć i opisów związanych z obiektami umieszczonymi na NHLE. Dane o obiektach umieszczonych w NHLE są powiązane z portalem mapowym[848].

Analizując rozwiązania na jakich opiera się NHLE od razu można zauważyć szereg podobieństw w stosunku do polskiego portalu Zabytek.pl. Obie bazy danych powstawały w tym samym okresie, co wiązało się z wdrażaniem Dyrektywy INSPIRE. Ponadto obie bazy danych są skonstruowane w podobny sposób (powiązanie z portalem mapowym, możliwość dodawania zdjęć i opisów przez użytkowników, zgromadzenie danych z różnych rejestrów w jednym miejscu, zróżnicowany zasób wynikający z ewolucji prowadzenia rejestrów i ewidencji).

NHLE boryka się również z podobnymi problemami co portal Zabytek.pl oparty na danych z rejestru zabytków i ewidencji zabytków. Jak wynika z Raportu M. Saundersa[849] opracowanego w 2021 r. najsłabszymi punktami NHLE są:

1. rażące pominięcia w NHLE – część budynków mimo posiadania wartości zabytkowych nie znajduje się na liście,
2. minimalistyczne lub wadliwe opisy przy wpisach do NHLE – opisy często są nieaktualne, nie wyjaśniają powodów umieszczenia w NHLE oraz przypisania określonej kategorii.

Powyższe błędy mają jednak charakter wtórny – są wynikiem braków, jakie powstały przy wpisywaniu danego obiektu do pierwotnych rejestrów (np. do Wykazu Zabytkowych Budynków). Jeżeli chodzi o kwestię aktualizacji danych o zabytkach nieruchomych (kwestia ich istnienia, stanu zachowania), oraz wytypowania kolejnych obiektów do wpisu, M. Saunders zaproponował, aby w pierwszej kolejności zastosować do tego nowoczesne narzędzia informatyczne, np. Google Street, Google View. Jego

[847] L. Petti, C. Trillo, B. Makore, *Cultural Heritage …* op. cit., s. 926.
[848] https://historicengland.org.uk/listing/the-list/understanding-list-entries/ [dostęp: 23.03.2024].
[849] M. Saunders, *Towards a Strategy for the National Heritage List for England: A View from the Amenity Sector*, 2021.

zdaniem wykorzystanie takich narzędzi pozwoli na wstępną eliminację części obiektów bez konieczności przeprowadzenia wizji lokalnej[850].

W kontekście utworzenia NHLE oraz problemów z jakimi się ona zmaga, warto zwrócić uwagę na projekt „Przeglądu Ochrony Dziedzictwa" (Heritage Protection Review)[851], którego efektem końcowym było opracowanie w 2008 r. projektu ustawy o ochronie dziedzictwa kulturowego[852].

Przegląd Ochrony Dziedzictwa był określany jako „wielka idea", a jednym z jego głównych założeń było stworzenie jednego, elektronicznego rejestru dla wszystkich dóbr historycznych, z wyjaśnieniem z jakiego względu zasługują na ochronę oraz dokładnym oznaczeniem na mapie zasięgu ochrony (eliminując tym samym obawy dotyczące nieprecyzyjnego określenia przedmiotu ochrony). Projektowany rejestr miał obejmować obiekty z Wykazu Zabytkowych Budynków, Rejestru zabytków Anglii, Rejestru parków i ogrodów, Rejestru pól bitewnych oraz Rejestru chronionych wraków statków. Wraz z utworzeniem elektronicznego rejestru zmienić się miała procedura wpisu, wykreślenia i zmian w rejestrze, procedura odwoławcza, system wydawania zezwoleń na prace na obiektach zabytkowych[853].

Projekt ten miał stanowić odpowiedź na rozdrobnienie systemu ochrony zabytków na wiele różnych form ochrony, zróżnicowaną treść wpisów do rejestrów i wykazów, niedokładności związane z określeniem terytorialnym przedmiotu ochrony[854]. Jednak z uwagi na kryzys finansowy jaki wybuchł w 2008 r. zaniechano dalszych prac nad projektem zakładającym gruntowną reformę systemu i zdecydowano się na rozwiązanie pośrednie, tj. utworzenie omówionej wcześniej NHLE[855].

Należy rozważyć, czy idea utworzenia jednolitego, elektronicznego rejestru obejmującego wszystkie formy ochrony zabytków mogłaby zostać wdrożona w jakimś

---

[850] M. Saunders, *Towards…* op. cit., s. 53.

[851] W ramach projektu sporządzono też raport dotyczący aktualnego stanu systemu ochrony dziedzictwa narodowego w Anglii: *Review of Heritage Protection: The Way Forward*, Department for culture, media and sport, 2004.

[852] Draft Heritage Protection Bill 2008, Cm 7349, https://www.gov.uk/government/publications/draft-heritage-protection-bill [dostęp: 23.03.2024].

[853] N. Hewitson, *The Heritage Protection Bill: its effect on the current systems*, „Amicus Curiae" 2008, nr 74, s. 13.

[854] Ibidem.

[855] R. Mascall, *The Heritage Protection Bill Fundamental reform for England and Wales?* „Building Conservation" 2008 https://www.buildingconservation.com/articles/heritagepbill/heritagepbill.htm [dostęp: 23.03.2024].

stopniu w Polsce. Wydaje się, że technicznie takie rozwiązanie jest wykonalne, biorąc pod uwagę, że funkcjonujący od kilku lat portal Zabytek.pl gromadzi informacje o różnych kategoriach zabytków (wpisanych do rejestru, ujętych w ewidencji zabytków nieruchomych i archeologicznych oraz grobów i cmentarzy wojennych, pomniki historii, zabytki z Listy światowego dziedzictwa UNESCO). Utworzenie elektronicznego rejestru, który oprócz funkcji edukacyjnych i informacyjnych mógłby stanowić narzędzie usprawniające pracę e-administracji należy uznać za pomysł warty uwagi i możliwy do wprowadzenia w ciągu kilku/kilkunastu lat. Wymaga to podjęcia działań legislacyjnych oraz realizacji szeregu zadań o charakterze organizacyjnym, które stanowiłyby doskonałą okazję do podjęcia dyskusji na temat sposobu uporządkowania zróżnicowanego i często nieaktualnego zasobu ujętego w rejestrze zabytków oraz usunięcia wad decyzji stanowiących podstawę wpisu.

7) Program Portable Antiquities Scheme

Przez wiele lat w Anglii współpraca między archeologami a poszukiwaczami-amatorami była niewielka. Archeolodzy z dużym dystansem podchodzili do prowadzenia poszukiwań wykrywaczem metali i obawiali się wyrządzonych w ten sposób szkód. Jednak przeprowadzone w 1995 r. przez English Heritage badania pokazały, że to nie poszukiwacze są największym zagrożeniem dla dziedzictwa archeologicznego.

Szeroko zakrojone badania dziedzictwa archeologicznego Anglii pokazały, że w ciągu ostatnich 50 lat 30% stanowisk archeologicznych w Anglii zostało uszkodzonych przez działalność rolniczą, w szczególności głęboką orkę[856]. Znajdujące się na powierzchni gleby przedmioty metalowe są w szczególności narażone na dalsze uszkodzenia fizyczne na skutek orki, ponowną korozją spowodowaną różnymi zmiennymi temperaturami i poziomami wilgotności oraz stosowaniem pestycydów[857]. Tymczasem większość metalowych znalezisk w Wielkiej Brytanii znajdowana jest

[856] Głęboka orka często wyciąga obiekty archeologiczne z głębszych warstw ziemi i przemieszcza pozbawiając je tym samym kontekstu archeologicznego.
[857] T. Darvill, A. K. Fulton, *The Monuments at Risk Survey of England 1995*, English Heritage,1998, s. 19, cyt. za. R. Hobbs, *Power of public: the Portable Antiquities Scheme and regional museums in England and Wales*, ICOMON, Barcelona 2003, s. 118.

właśnie w warstwie ornej (około 88%). Są to zatem przedmioty zwykle pozbawione kontekstu i narażone w największym stopniu na uszkodzenie[858].

W związku z powyższym, aby z jednej strony nawiązać dialog ze środowiskiem poszukiwaczy, a z drugiej strony - wykorzystać ich potencjał i ograniczyć możliwe szkody, w 1996 r. uchwalona została Ustawa o skarbach (dalej: Treasure Act)[859]. Reguluje ona w sposób kompleksowy prowadzenie poszukiwań przez amatorów.

Zgodnie z Treasure Act, skarbem jest przedmiot nie będący monetą, starszy niż 300 lat, w którym złoto lub srebro stanowi co najmniej 10% wagi; jedna z co najmniej dwóch znalezionych razem monet, starszych niż 300 lat, w których złoto lub srebro stanowi co najmniej 10% wagi; dwa lub więcej prehistorycznych przedmiotów z metali nieszlachetnych powiązanych ze sobą; jedna z co najmniej dziesięciu monet starszych niż 300 lat[860]. Ponadto ustawa uprawnia Sekretarza Stanu ds. Kultury, Mediów i Sportu do uznania za skarb inne przedmioty nie będące monetą, starsze niż 200 lat, które uzna za podlegające specjalnej ochronie ze względów historycznych, archeologicznych czy kulturowych[861].

Poszukiwacz, który znalazł skarb ma obowiązek poinformować o tym fakcie urzędnika państwowego - koronera w ciągu 14 dni od dokonania odkrycia lub od momentu, w którym domyślił się, że znalezisko może być skarbem. Niezastosowanie się do tego obowiązku, jest zagrożone karą pozbawienia wolności do trzech miesięcy lub grzywną w wysokości do 5 000 funtów brytyjskich[862]. Następnie koroner przekazuje informacje o odkryciu do Muzeum Brytyjskiego (gdy pochodzi z terenu Anglii), bądź Narodowego Muzeum Walii (jeżeli odkrycia dokonano w Walii). Informacja o znalezieniu skarbu jest przekazywana przez koronera również do innych osób, które mogą być z nim związane, na przykład właściciela ziemi, na której znajdował się skarb czy osoby która miała udział w jego odkryciu[863].

[858] Department for Culture, Media and Sport, *Portable Antiquities, Annual Report 1999-2000*, Londyn 2001, s. 45.
[859] Treasure Act 1996, c. 24, https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/24/contents [dostęp: 23.03.2024].
[860] Treasure Act, section 1.
[861] Treasure Act, section 2.
[862] Treasure Act, section 8.
[863] Treasure Act, section 4.

W 1997 r. w Anglii i Walii wprowadzono program Portable Antiquities Scheme (PAS), którego celem ma być rejestrowanie rosnącej liczby drobnych znalezisk o znaczeniu archeologicznym dokonywanych przez społeczeństwo (zwłaszcza detektorystów). Jednym z najistotniejszych elementów PAS jest opracowana w 1998 r. internetowa baza danych, służącą do rejestrowania znalezisk.

Obecnie PAS jest zarządzany przez British Museum (w Anglii) i National Museum Wales (w Walii). W ramach PAS funkcjonuje sieć 40 lokalnych urzędników łącznikowych ds. znalezisk (Finds Liaison Officers), którzy zajmują się oceną przedmiotów umieszczonych w ramach portalu PAS.

Do 2020 r. w ramach portalu PAS zarejestrowano ponad 1,5 mln przedmiotów. Dane na ich temat są publicznie dostępne na stronie internetowej www.finds.org.uk[864]. Portal posiada kilka poziomów dostępu. Dokonywanie zgłoszeń do PAS ma charakter dobrowolny. Jego rolą oprócz rejestrowania znalezisk jest również edukacja, popularyzowanie wiedzy o dziedzictwie archeologicznym oraz promowanie właściwych postaw w społeczeństwie, opartych na zaufaniu do władzy i współpracy[865].

Należy zauważyć, że rozwiązania wynikające z Treasure Act oraz dotyczące PAS są pozytywnie oceniane przez środowisko poszukiwaczy, niemniej jednak wśród archeologów wywołują one kontrowersje[866]. Wynika to z różnic w podejściu do prowadzenia poszukiwań przez amatorów i prywatnego kolekcjonerstwa (podejście liberalne dominuje np. w USA, Anglii, Walii, Szkocji, Belgii, Holandii, Danii, Norwegii i Finlandii, natomiast bardziej rygorystyczne stanowisko prezentują np. Niemcy, Francja, Polska, Włochy, Grecja, Austria). Nie wdając się w dyskusje na temat zasadności któregokolwiek z podejść do w/w kwestii, należy wskazać, że PAS stanowi dobrze rozwinięte i sprawnie działające narzędzie z zakresu e-administracji.

Przechodząc do analizy porównawczej należy wskazać, że pewnego rodzaju odpowiednikiem portalu PAS jest projektowana w Polsce elektroniczna platforma dla poszukiwaczy. Biorąc pod uwagę, że w Anglii i Walii takie rozwiązanie z powodzeniem funkcjonuje od blisko 30 lat należy sądzić, że również w Polsce może ono się sprawdzić.

---

[864] https://finds.org.uk/database [dostęp: 23.03.2024].

[865] R. Hobbs, *Power of public…* op. cit., s. 120.

[866] Szerzej na ten temat: P. M. Barford, *Artefact collecting: creating or destroying the archaeological record?* „Folia Praehistorica Posnaniensia" 2020, nr 25, s. 39-58.

Jest to o tyle istotne, że projekt elektronicznej platformy dla poszukiwaczy wywołał burzliwą dyskusję i wiele kontrowersji, zwłaszcza w środowisku archeologów i pracowników odpowiedzialnych za ochronę zabytków. Ich obawy wywołały m.in. kwestie związane z finansowaniem prac nad platformą, koszty jej utrzymania oraz obsługi przez personel. Przykład PAS pokazuje, że funkcjonowanie takiego rozwiązania nie generuje zbyt dużych kosztów i nie wymaga zaangażowania dużej liczby dodatkowych pracowników.

Podsumowując powyższe rozważania należy sformułować wniosek, że Anglia (a w dużej mierze także pozostałe kraje Zjednoczonego Królestwa) przywiązuje dużą wagę do wdrażania rozwiązań z zakresu e-administracji do systemu ochrony zabytków. Stosunkowo wcześnie podjęto działania z zakresu digitalizacji zabytkowego zasobu. Następnie cyfrowe treści były obrabiane i umieszczane w systemach informatycznych prowadzonych oddzielnie dla różnych form ochrony zabytków. Finalnie zdigitalizowane treści zgromadzone zostały w ramach NHLE. Kolejnym etapem rozwoju cyfrowych baz danych miało być utworzenie jednolitego, elektronicznego rejestru zabytków dla wszystkich obiektów objętych ochroną, do czego jednak do tej pory nie doszło. W związku z tym większość e-narzędzi funkcjonuje bez szeroko rozbudowanej podstawy legislacyjnej (zwykle jest to jedynie delegacja ustawowa).

W Anglii ważną rolę w systemie ochrony zabytków odgrywa społeczeństwo. Kształtowanie odpowiednich postaw społecznych w Anglii odbywa się poprzez szerokie udostępnianie materiałów w wersji elektronicznej, zawierających istotne informacje o ochronie dziedzictwa. Dzięki temu obywatele zyskują świadomość, dlaczego dany obiekt jest chroniony, jakie wiążą się z tym obowiązki i przywileje. Wiedza na temat ochrony zabytków przekazywana jest na wszystkich poziomach edukacji od 5 do 18 roku życia[867]. Dobrym przykładem współpracy państwa i obywateli w zakresie ochrony zabytków jest również program PAS, w tym elektroniczna platforma do zgłaszania znalezisk przez poszukiwaczy-amatorów.

[867] B. Skaldawski, A. Chabiera, A. Lisiecki, *System…* op. cit., s. 9.

2. Francja

1) Podstawy systemu ochrony zabytków we Francji

System ochrony zabytków we Francji, w przeciwieństwie do Wielkiej Brytanii, jest mocno scentralizowany. Mimo wprowadzanych programów decentralizacyjnych to wciąż państwo odpowiada za politykę dotyczącą dziedzictwa narodowego, realizowaną głównie poprzez Ministerstwo Kultury i Komunikacji (Ministère de la Culture et des Communications)[868]. W ramach Ministerstwa funkcjonują m.in. Generalna Dyrekcja ds. Dziedzictwa i Architektury (La direction générale des Patrimoines et de l'Architecture) odpowiedzialna za identyfikację, badanie, ochronę, konserwację i promowanie dziedzictwa narodowego (architektonicznego, ruchomego, miejskiego, archeologicznego, etnologicznego, niematerialnego, pomników historycznych i miejsc dziedzictwa kulturowego, parków i ogrodów Francji).

Na poziomie departamentów funkcjonują podległe Ministerstwu Kultury i Komunikacji Jednostki Departamentalne ds. Architektury i Dziedzictwa (Les Unités départementales de l'architecture et du patrimoine). Zajmują się one realizacją polityki państwa na poziomie departamentów, promocją zabytków i dziedzictwa kulturowego, podejmowaniem działań na rzecz ochrony zabytków w tym pełnienie nadzoru i kontroli nad ich stanem oraz wykonywanymi pracami. Na poziomie regionów funkcjonują Regionalne Dyrekcje ds. Kultury (Direction régionale des Affaires culturelles), które również są zdecentralizowanymi jednostkami Ministerstwa Kultury i Komunikacji. Odpowiadają za wdrażanie działań opracowanych przez rząd, wydawanie pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych, kontrolę i ewaluację zadań z zakresu ochrony dziedzictwa, określanie stref objętych ochroną, kontrolę merytoryczną i naukową nad prowadzonymi pracami przy zabytkach[869]. W celu zwiększenia spójność i lepszej koordynacji działań, w 2010 r. Ministerstwo Kultury i Komunikacji zdecydowało się na połączenie szczebla regionalnego i departamentalnego, poprzez poddanie Jednostek Departamentalnych ds. Architektury i Dziedzictwa władzy Regionalnych Dyrekcji ds. Kultury[870].

---

[868] L. S. Fournier, *Intangible Cultural Heritage in France: From State Culture to Local Development* [w] *Heritage Regimes and the State*, red. R. F. Bendix, A. Eggert, A. Peselmann, „Göttingen Studies in Cultural Property" 2013, vol. 6, s. 335-340.

[869] B. Skaldawski, A. Chabiera, A. Lisiecki, *System…* op. cit., s. 10-11.

[870] Décret n°2010-633 du 8 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales des affaires culturelles, JORF n°0132 du 10 juin 2010, https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/ 2010/6/8/2010-633/jo/texte [dostęp: 25.03.2024].

Ważną rolę w systemie ochrony dziedzictwa kulturowego we Francji odgrywają także organizacje pozarządowe, przede wszystkim Fundacja Dziedzictwa Narodowego (La Fondation du patrimoine). Fundacja skupia osoby prywatne i publiczne. Posiada uprawnienie do przyznawania specjalnego tytułu zabytkom lub stanowiskom archeologicznym, które są istotne dla społeczeństwa, a nie zostały objęte ochroną jako pomniki historii. Fundacja inicjuje także działania o charakterze lokalnym, zwracając uwagę społeczeństwa na konieczność ich ochrony oraz promując właściwe postawy wobec dziedzictwa lokalnego. Ponadto we Francji funkcjonuje szereg mniejszych stowarzyszeń i fundacji, które zajmują się pojedynczymi zabytkami, czy też konkretnym regionem[871].

Najważniejszym aktem prawnym związanym z ochroną zabytków we Francji jest Kodeks Dziedzictwa (Code du patrimoine)[872] z 2004 r., który uchylił m.in. obowiązującą wcześniej ustawę z dnia 31 grudnia 1913 r. o zabytkach[873]. W ramach Kodeksu Dziedzictwa postanowiono ujednolicić przepisy dotyczące dziedzictwa kultury i skupić w nim ogół zagadnień uregulowanych wcześniej w odrębnych ustawach (kwestia eksportu dzieł sztuki, organizacji archiwów, muzeów, ochrona dziedzictwa archeologicznego). Warto zwrócić uwagę na nadanie regulacji formy kodeksu, co ma podkreślić rangę dziedzictwa kulturowego we Francji[874].

W art. 1 Kodeksu Dziedzictwa sformułowano definicję dziedzictwa narodowego (du patrimoine culturel), na które składają się wszelkie dobra, zarówno ruchome, jak i nieruchome, znajdujące się w publicznych i prywatnych kolekcjach, które posiadają wartość historyczną, artystyczną, archeologiczną, estetyczną, naukową lub technologiczną. Szczególną kategorią dóbr narodowych są skarby narodowe (des trésors nationaux), do których zaliczyć należy dobra należące do kolekcji państwowych oraz francuskich muzeów, zarówno te wpisane do rejestru zabytków, jak i inne o znaczącej wartości dla dziedzictwa narodowego z punktu widzenia historii, sztuki lub archeologii.

W księdze VI Kodeksu Dziedzictwa uregulowane zostały kwestie związane z pomnikami historii oraz obszarami dziedzictwa kulturowego i architektonicznego. Instytucja pomnika historii (monument historique) to podstawowa forma ochrony

[871] B. Skaldawski, A. Chabiera, A. Lisiecki, *System…* op. cit., s. 12.
[872] Code du patrimoine, JORF n°46 du 24 février 2004, https://www.legifrance.gouv.f r/codes/texte_lc/ LEGIT EXT000006074236/, zwany dalej: Kodeksem Dziedzictwa [dostęp: 03.04.2024].
[873] Loi sur les monuments historiques promulguée le 31 décembre 1913, JORF du 4 janvier 1914, https:// www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000315319 [dostęp: 03.04.2024].
[874] A. Dobrzyn, *Ochrona dziedzictwa kultury we Francji*, „Ochrona zabytków" 2007, nr 3, s. 79-80.

zabytków we Francji. Pomniki historii dzielą się na ruchomości i nieruchomości. Istnieją dwa poziomy ochrony. Pierwszy z nich to sklasyfikowanie obiektu jako pomnik historii (classement au titre des monuments historiques)[875]. Decyzję w zakresie klasyfikacji podejmuje Minister Kultury i Komunikacji. Natomiast drugi poziom ochrony polega na wpisie obiektu na listę ochrony jako pomnik historii (inscrit au titre des monuments historiques)[876]. Wpisów na listę ochrony dokonuje prefekt regionu. Obie formy ochrony odnoszą się zarówno do rzeczy ruchomych, jak i nieruchomych.

Według stanu na dzień 1 stycznia 2022 r. we Francji ochroną jako pomniki historii objętych było 44 769 budynków (14 273 sklasyfikowanych i 30 496 zarejestrowanych) oraz około 275 000 obiektów ruchomych (ponad 125 000 sklasyfikowanych i około 150 000 zarejestrowanych)[877].

Sklasyfikowanie obiektu jako pomnik historii generuje szereg ograniczeń i obowiązków. Nie można bez zgody właściwego organu zniszczyć go, rozebrać czy dokonywać jakichkolwiek prac restauratorskich, remontowych i adaptacyjnych, Wszelkie prace, na które została udzielona zgoda muszą być prowadzone pod naukowym i technicznym nadzorem służb odpowiedzialnych za ochronę zabytków[878].

Podobne ograniczenia wiążą się z wpisem obiektu na listę ochrony jako pomnik historii. Właściciel takiego obiektu musi z 4 miesięcznym wyprzedzeniem zgłosić zamiar i zakres planowanych robót[879]. Z wpisem wiążą się także pewne przywileje – właściciel może uzyskać dofinansowanie do wysokości 40% poniesionych wydatków na prace konserwacyjne i remontowe niezbędne do konserwacji budynków lub części budynków wpisanych na listę[880]. Ponadto istnieje szereg ulg podatkowych. Wszelkie opłaty, ubezpieczenia, roboty budowlane, odsetki od kredytów, podatek od nieruchomości można odliczyć w 50% od dochodu z tego obiektu, bądź w 100% - gdy zabytek jest udostępniany do zwiedzania i nie jest zamieszkany przez właściciela[881].

Co istotne – objęcie obiektu jedną z wymienionych form ochrony automatycznie tworzy wokół tego obiektu strefę ochrony konserwatorskiej. Oznacza to, że

[875] Art. L621-1 Kodeksu Dziedzictwa.
[876] Art. L621-25 Kodeksu Dziedzictwa.
[877] Ministère de la Culture Direction generale des patrimoines et de l'architecture, *La protection au titre des monuments historiques - Bilan 2021 - Chiffres clefs au 1er janvier 2022,* Paryż 2021, s. 5, 13.
[878] Art. L621-9 Kodeksu Dziedzictwa.
[879] Art. L621-27 Kodeksu Dziedzictwa.
[880] Art. L621-29 Kodeksu Dziedzictwa.
[881] Szerzej [w:] N. Breton, *L'assurance vie du patrimoine historique - le financement du patrimoine historique par l'assurance vie,* 2020.

w bezpośrednim sąsiedztwie nie może być wzniesiona żadna konstrukcja, ani budowla bez wcześniejszego uzyskania pozwolenia władz konserwatorskich. Zasięg tej ochrony powinien być wyznaczony w ramach decyzji administracyjnej. W braku takiej decyzji strefa ochrony obejmuje pole widzenia z zabytku, bądź w jego tle i położone w odległości nie większej niż 500 m[882].

2) Baza Merimée

Francja posiada długą tradycję w zakresie tworzenia baz danych dotyczących zabytków. Początkowo były one tworzone w wersji papierowej, lecz stosunkowo wcześnie rozpoczęto ich digitalizację.

W 1964 r. przy Ministerstwie Kultury i Komunikacji powołano Generalny Inwentarz Zabytków i Bogactw Artystycznych Francji (Inventaire Général des Monuments et des Richesses Artistiques de la Francji)[883]. Była to instytucja odpowiedzialna za kompleksowe przeprowadzenie procesu inwentaryzacji zabytków we Francji i utworzenie zunifikowanej bazy danych o zabytkach istotnych z punktu widzenia dziedzictwa narodowego[884]. W 2004 r. prowadzenie działań inwentaryzacyjnych przekazano w dużej mierze regionom na mocy tzw. „ustawy decentralizacyjnej"[885]. W 2010 r. zadania Generalnego Inwentarza Zabytków i Bogactw Artystycznych Francji przejęła Generalna Dyrekcja ds. Dziedzictwa.

Działania Generalnego Inwentarza Zabytków i Bogactw Artystycznych Francji już w latach 70 XX w. opierały się w dużej mierze na komputeryzacji i tworzeniu elektronicznych zbiorów danych[886]. W 1978 r., po ponad 10 latach prac inwentaryzacyjnych powstała baza Merimée, w której gromadzone są dane dotyczące francuskiego dziedzictwa architektonicznego. W 1995 r. elektroniczna wersja Merimée została udostępniona w Internecie.

---

[882] Art. L621-30 Kodeksu Dziedzictwa.

[883] Décret n°64-203 du 4 mars 1964 instituant auprès du ministre des affaires culturelles une commission nationale chargée de préparer l'établissement de l'inventaire général des monuments et des richesses artistiques de la France, JORF du 8 mars 1964, https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000862736 [dostęp: 06.04.2024].

[884] A. Komornicka, *Niektóre aspekty organizacyjne ewidencji zabytków we Francji*, „Ochrona zabytków", 1977, nr 30(1-2), s. 82-83.

[885] Art. 95, Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JORF n°190 du 17 août 2004, https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000804607 [dostęp: 06.04.2024].

[886] A. Magnien, *Comment s'est développé l'Inventaire général des monuments et richesses artistiques de la France*, „La Revue administrative" 1998, nr 303, s. 426-434.

Nazwa bazy nawiązuje do francuskiego pisarza Prospera Mérimée, który pełnił funkcję generalnego inspektora zabytków w latach 1834-1860 i zapoczątkował inwentaryzację zabytków architektonicznych w całej Francji[887].

Baza Merimée zawiera informacje o obiektach objętych ochroną jako sklasyfikowane pomniki historii, bądź wpisane na listę ochrony. Ponadto można w niej znaleźć informacje o obiektach zinwentaryzowanych przez służby regionalne a także o nieruchomościach określanych jako Niezwykła Architektura Współczesna (Architecture Contemporaine Remarquable). Obecnie w bazie widnieje ponad 330 tys. obiektów[888].

3) Baza Joconde

Ciekawym rozwiązaniem jest założona 1975 r., a udostępniona w Internecie w 1995 r. baza Joconde (Mona Lisa)[889]. Baza została utworzona przez Generalny Inwentarz, a obecnie prowadzi ją Ministerstwo Kultury i Komunikacji. Zawiera ona dane o zabytkach znajdujących się w zbiorach muzeów państwowych, a także w muzeach prowadzonych przez osoby fizyczne, czy organizacje pozarządowe. W 2004 r. do bazy Joconde dołączono zbiory z bazy Archaeology (zawierającej zbiory archeologiczne oraz antyczne) oraz bazy Ethnology (w której zgromadzono zbiory z zakresu etnologii, nauki i techniki)[890]. Obecnie w bazie widnieje ponad 683 tys. obiektów[891]. Spójność danych w bazie zapewniają rygorystyczne kryteria i dokładnie określone normy dotyczące tworzenia wpisów. Każdy obiekt jest opisywany na ujednoliconym wzorze karty, wg wytycznych opracowanych przez Ministerstwo Kultury i Komunikacji. Zatem mimo, iż za tworzenie zbioru danych w bazie Joconde odpowiadają setki muzeów, dane są ujednolicone i przejrzyste[892].

---

[887] M. Członkowska-Naumiuk, *Prosper Mérimée - obrońca zabytków Francji*, „Mówią Wieki" 2019, nr 6, s. 26-29.

[888] https://pop.culture.gouv.fr/search/mosaic?base=%5B%22Patrimoine%20architectural%20%28M%C3%A9rim%C3%A9e%29%22%5D [dostęp: 06.04.2024].

[889] M. Després-Lonnet, *L'écriture numérique du patrimoine, de l'inventaire à l'exposition: Les parcours de la base Joconde,* „Culture & Musées" 2009, nr 14, s. 19-38.

[890] P. Charon, *Les inventaires du Patrimoine Scientifique, Technique et Naturel*, „La Lettre de l'OCIM Musées, Patrimoine et Culture scientifiques et techniques" 2011, nr 134, s. 3.

[891] https://www.pop.culture.gouv.fr/search/list?base=%5B%22Collections%20des%20mus%C3%A9es%20de%20France%20%28Joconde%29%22%5D [dostęp: 06.04.2024].

[892] M. Després-Lonnet, *L'écriture…* op. cit., s. 22-23.

Użytkownicy bazy Joconde mogą korzystać z wirtualnych wycieczek, wybierać interesujące ich ekspozycje. Baza ma wspierać muzea w realizowaniu nałożonych na nich obowiązków (m.in. obowiązek inwentaryzacji zbiorów) oraz zwiększać dostępność do muzeów i kultury (dostęp do eksponatów ze wszystkich muzeów państwowych, możliwość wyboru tematycznego, projektowania ścieżek zwiedzania itp.)[893]. Docelowo w ramach bazy mają zostać udostępnione wszystkie zbiory z francuskich muzeów.

4) Baza Palissy i Mémoire

W 1989 r. Generalny Inwentarz utworzył bazę Palissy, w ramach której gromadzone są dane dotyczące zabytków ruchomych. W 2002 r. elektroniczna wersja Palissy została udostępniona w Internecie. Omawiana baza została nazwana na cześć XVI-wiecznego garncarza i pisarza Bernarda Palissy'ego. Obecnie w bazie widnieje ponad 544 tys. obiektów[894]. Są to zarówno ruchome pomniki historii, jak i inne zabytki, które nie korzystają z takiej ochrony.

Kolejna elektroniczna baza danych – Mémoire, została utworzona przez Generalny Inwentarz w 1995 r., a w 1996 r. udostępniona w wersji elektronicznej w Internecie. Zawiera ona zbiór fotografii oraz obrazów (rycin, planów, rysunków, grafik itp.) pochodzących z archiwów fotograficznych bibliotek państwowych oraz instytucji i służb zajmujących się ochroną zabytków[895]. Obecnie w bazie widnieje ponad 2,62 mln obiektów[896].

5) Baza Rose-Valland Musées Nationaux Recuperation oraz Treima

Inny charakter ma założona w 1997 r. elektroniczna baza danych Rose-Valland Musées Nationaux Recuperation (dalej: MNR). Początki MNR sięgają 1945 r. i wiążą się z grabieżą zabytków i dzieł sztuki przez Niemców w czasie II wojny światowej. Spośród 60 tys. obiektów, które pod koniec wojny zostały odzyskane od Niemców, 45 tys.

---

[893] Ibidem.

[894] https://www.pop.culture.gouv.fr/search/mosaic?base=%5B%22Patrimoine%20mobilier%20%28Palissy%29%22 %5D [dostęp: 06.04.2024].

[895] https://www.culture.gouv.fr/Espace-documentation/Bases-de-donnees/Fiches-bases-de-donnees/Memoi re-des-fonds-graphiques-et-photographiques-illustrant-le-patrimoine-francais [dostęp: 06.04.2024].

[896] https://www.pop.culture.gouv.fr/search/mosaic?base=%5B%22Photographies%20%28M%C3%A9moire%29%22%5D [dostęp: 06.04.2024].

zwrócono ich właścicielom. Resztę sprzedano, natomiast nieco ponad 2 tys. pozostałych przedmiotów trafiło pod opiekę muzeów państwowych, w oczekiwaniu na pojawienie się ich właścicieli[897]. Wpis do rejestru MNR, podobnie jak w przypadku polskiego KRUDK, obala domniemanie dobrej wiary nabywcy rzeczy objętej wpisem. Nie można zatem skutecznie nabyć prawa własności ani przenieść go na osobę trzecią, ponieważ jego posiadacz znajduje się w złej wierze[898].

Zwiększające się zainteresowanie restytucją utraconych dóbr kultury w latach 90. XX wieku doprowadziło do udostępnienia w Internecie bazy MNR. Nazwano ją na cześć Rose Valland – historyczki sztuki, która w czasie II wojny światowej potajemnie rejestrowała przypadki grabieży dzieł sztuki, a po wojnie prowadziła działania na rzecz ich powrotu do Francji[899]. Obecnie w bazie widnieje ponad 2400 obiektów[900].

Przykładem innej bazy, mającej na celu ochronę dóbr kultury skradzionych na terytorium Francji jest Treima (Thésaurus de Recherche Electronique et d'Imagerie en Matière Artistique) prowadzona przez Centralny Urząd ds. Zwalczania Handlu Dobrami Kultury (Office Central de Lutte contre le trafic des Biens Culturels). Funkcjonuje ona od 1995 r. i zawiera zdjęcia i opisy dóbr kultury skradzionych we Francji i za granicą. Ponadto do Treima trafiają dane z bazy INTERPOLU na temat obiektów skradzionych za granicą, które mogą trafić do nielegalnego obrotu we Francji. W bazie Treima automatycznie umieszczane są także wszystkie dobra kultury, w stosunku do których właściwy organ nie wyraził zgody na wywóz czasowy, bądź stały. Baza ma charakter zamknięty i w pełnym zakresie jest dostępna jedynie dla funkcjonariuszy policji oraz innych służb[901].

6) Platforma Otwartego Dziedzictwa

Ważnym krokiem w zakresie informatyzacji systemu ochrony zabytków we Francji było utworzenie w 2019 r. Platformy Otwartego Dziedzictwa (La Plateforme

---

[897] https://www.culture.gouv.fr/Nous-connaitre/Organisation-du-ministere/Le-secretariat-general/Mission-de-recherche-et-de-restitution-des-biens-culturels-spolies-entre-1933-et-1945/Biens-Musees-Nationaux-Recuperation-MNR [dostęp: 08.04.2024].

[898] Art. 11 l'ordonnance n°45-770 du 21 avril 1945 (JORF 22 avril 1945), https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id /JORFTEXT000000522711/ [dostęp: 08.04.2024].

[899] C. Schwartz, *Saving a bit of beauty for the world: retelling the story of Rose Valland* „Confluence. The journal of the AGLSP" 2016, vol. XXII, i. I, s. 11 – 20.

[900] https://www.pop.culture.gouv.fr/advanced-search/list/mnr [dostęp: 08.04.2024].

[901] O. Jakubowski, *Bazy danych …* op. cit., s. 16.

ouverte du patrimoine). Skupia ona 8 baz, które wcześniej były prowadzone oddzielnie przez Ministerstwo Kultury i Komunikacji, tj. baza Mérimée, baza Palissy, baza Mémoire, baza Joconde, baza Muséofile, baza MNR-Rose Valland, baza Enluminures[902]. Obecnie na platformie widnieje ponad 4 mln rekordów, a liczba ta stale się zwiększa[903]. Platforma ta powstała w celu zgromadzenia w jednym miejscu treści cyfrowych związanych z francuskim dziedzictwem kultury, aby uczynić je dostępnymi dla jak największej liczby osób.

Podsumowując powyższe rozważania należy sformułować wniosek, że francuski system ochrony zabytków cechuje dobrze rozwinięta sieć cyfrowych baz danych gromadzących informacje o zabytkach. Największa z nich - Platforma Otwartego Dziedzictwa ma wiele cech wspólnych z polskim portalem Zabytek.pl. Po pierwsze, również ma charakter wtórny (gromadzi dane z wcześniej powstałych baz danych). Po drugie, służy głównie do celów informacyjnych i edukacyjnych. Po trzecie, dane geolokalizacyjne o zabytkach na platformie zostały połączone z portalem mapowym, co umożliwia ich wyszukiwanie z poziomu mapy. Podobieństwa są widoczne także jeżeli chodzi o bazy danych zabytków skradzionych.

Rozwiązaniem stosowanym we Francji, które ma duży potencjał, a nie funkcjonuje w Polsce, jest baza danych Joconde gromadząca informacje o zbiorach muzealnych. Podobne rozwiązanie można byłoby wdrożyć w Polsce. Obecnie każde muzeum prowadzi odrębny inwentarz zbiorów i co najwyżej z własnej inicjatywy udostępnia na stronie internetowej swoje zbiory, np. w formie wirtualnej wycieczki. Stworzenie narzędzia do inwentaryzowania zbiorów i gromadzenia informacji w wersji cyfrowej w jednym miejscu przyczyniłoby się do skuteczniejszego zarządzania zasobem muzealnym jako całością, umożliwiło jego przegląd przez właściwe organy, dostarczało danych statystycznych, a ponadto stanowiło doskonałe źródło wiedzy dla badaczy i pasjonatów przeszłości.

[902] https://www.pop.culture.gouv.fr/ [dostęp: 18.04.2024].

[903] https://www.culture.gouv.fr/Espace-documentation/Bases-de-donnees/Fiches-bases-de-donnees/POP-la-plate-forme-ouverte-du-patrimoine [dostęp: 18.04.2024].

3. Włochy

1) Podstawy systemu ochrony zabytków we Włoszech

System ochrony zabytków we Włoszech ma bardzo długą tradycję, a rozwiązania wypracowane przez Państwo Kościelne w XIX wieku wywarły istotny wpływ na kształtowanie się systemów w innych państwach europejskich. Włochy jako kolebka cywilizacji europejskiej posiadają największą liczbę zabytków wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO. Istotną rolę zabytków podkreśla włoska konstytucja, zgodnie z którą państwo chroni krajobraz i dziedzictwo narodowe[904].

Problematyka ochrony zabytków we Włoszech została kompleksowo uregulowana w Kodeksie dziedzictwa kulturowego i krajobrazu z dnia 22 stycznia 2004 r. (Codice dei beni culturali e del paesaggio, dalej: Kodeksem dziedzictwa Włoch)[905]. W świetle tej regulacji, na dziedzictwo kulturowe Włoch składają się dobra kulturowe i walory krajobrazowe. Dobrami kultury są rzeczy nieruchome i ruchome o znaczeniu artystycznym, historycznym, archeologicznym, etnologicznym oraz inne rzeczy określone przez ustawę. Z kolei do dóbr krajobrazu zaliczono dobra i obszary posiadające wartość historyczną, kulturową, przyrodniczą, morfologiczną i estetyczną[906].

W Kodeksie dziedzictwa Włoch wprowadzono pewną kategoryzację dóbr kultury. Za dobra kultury *ex lege* uważa się należące do podmiotów publicznych (państwo, jednostki samorządowe, państwowe osoby prawne itp.):

a) zbiory muzeów, galerii sztuki, galerii i innych miejsc wystawienniczych,
b) archiwa i dokumenty indywidualne,
c) księgozbiory bibliotek.

Rzeczy stanowiące własność prywatną osób nienastawionych na zysk (w tym związków wyznaniowych), mogą zostać uznane za dobra kultury, jeżeli posiadają wartość artystyczną, historyczną, archeologiczną lub etnologiczną. W szczególności mogą być nimi:

---

[904] La Costituzione della Repubblica Italiana, Gazzetta Ufficiale (GU), n. 298, 22-12-1947, https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione [dostęp: 24.04.2024].
[905] Il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, GU n.45 del 24-02-2004 - Suppl. Ordinario n. 28, https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:decreto.legislativo:2004;42, zwany dalej Kodeksem dziedzictwa Włoch [dostęp: 24.04.2024].
[906] Art. 2 Kodeksu dziedzictwa Włoch.

a) rzeczy związane z paleontologią, prehistorią i cywilizacjami pierwotnymi;
b) numizmaty które ze względu na epokę, techniki i materiały wykonania oraz kontekst odniesienia mają charakter rzadki lub cenny;
c) rękopisy, autografy, listy, a także księgi, druki i ryciny wraz z towarzyszącymi im matrycami, o charakterze rzadkim i cennym;
d) mapy geograficzne o charakterze rzadkim i cennym;
e) fotografie wraz z negatywami i matrycami, filmy i nośniki audiowizualne, o charakterze rzadkim i cennym;
f) wille, parki i ogrody o wartości artystycznej lub historycznej;
g) publiczne place, ulice, drogi i inne otwarte przestrzenie miejskie o znaczeniu artystycznym lub historycznym;
h) kopalnie o znaczeniu historycznym lub etnologicznym;
i) statki o znaczeniu artystycznym, historycznym lub etnologicznym;
j) architektura wiejska o znaczeniu historycznym lub etnologicznym jako świadectwo tradycyjnej gospodarki wiejskiej[907].

O tym czy konkretny obiekt jest dobrem kultury decyduje z urzędu albo na wniosek Regionalna Komisja ds. Dziedzictwa Kulturowego (Commissione regionale per il patrimonio culturale)[908].

Trzecią kategorią dóbr kultury są inne dobra niż wymienione wcześniej, które ze względu na szczególnie ważny interes powinny podlegać ochronie. Są to w szczególności:

a) rzeczy nieruchome i ruchome, które przedstawiają szczególnie ważne znaczenie artystyczne, historyczne, archeologiczne lub etnograficzne, należące do osób fizycznych lub osób prawnych nastawionych na zysk (we wcześniejszych kategoriach była mowa o podmiotach publicznych i osobach fizycznych i prawnych nienastawionych na zysk);
b) archiwa i dokumenty indywidualne, należące do osób prywatnych, mające szczególnie duże znaczenie historyczne;

[907] Art. 10 Kodeksu dziedzictwa Włoch.
[908] l'art. 39, co. 2, lett. a), Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 agosto 2014, n. 171, (GU Serie Generale n.274 del 25-11-2014), https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls? urn:nir:stato:legge:2014; 171 [dostęp: 24.04.2024].

c) księgozbiory będące własnością osób prywatnych, o wyjątkowej wartości kulturalnej;
d) rzeczy nieruchome i ruchome, należące do kogokolwiek, które cieszą się szczególnie dużym zainteresowaniem ze względu na ich nawiązanie do historii polityki, wojskowości, literatury, sztuki, nauki, technologii, przemysłu i kultury w ogóle, lub stanowiących dowód tożsamości oraz historii instytucji publicznych, zbiorowych lub religijnych;
e) rzeczy należące do kogokolwiek, które przedstawiają wyjątkowe znaczenie artystyczne, historyczne, archeologiczne lub etnologiczne dla integralności i kompletności dziedzictwa kulturowego Narodu;
f) zbiory lub serie obiektów, czyjejkolwiek własności, które ze względu na tradycję, sławę i szczególne cechy albo ze względu na znaczenie artystyczne, historyczne, archeologiczne, numizmatyczne lub etnologiczne cieszą się wyjątkowym zainteresowaniem[909].

Szczególną kategorią zabytków we Włoszech są pomniki narodowe (monumenti nazionali), które wyróżniają się cechami historycznymi i stanowią symbole wspólnoty narodowej. Pierwszy wykaz takich pomników został sporządzony już w 1870 r. Katalog pomników narodowych z biegiem lat rozszerzał się, zmieniały się do klasyfikacji za pomnik. W związku z tym, aby uporządkować ten stan rzeczy, Minister Dziedzictwa Kulturowego w 2012 r. wydał komunikat, w którym stwierdził, że niezależnie od tego w jakim okresie i na jakiej podstawie dany obiekt został uznany za pomnik narodowy, decyzja ta pozostaje skuteczna[910].

Dobra kultury we Włoszech podlegają szczególnej ochronie prawnej. Co do zasady, bez zezwolenia właściwego organu nie można ich zniszczyć, rozebrać, przerobić, przemieszczać, rozczłonkowywać zbiorów[911]. Zakres ochrony różni się względem poszczególnych dóbr kultury, np. dóbr należących do państwa i podmiotów publicznych, co do zasady, nie można zbywać ani wprowadzać do obrotu[912].

[909] Art. 10 ust. 3 Kodeksu dziedzictwa Włoch.
[910] Circolare n. 13 del 5.6.2012 del Ministero per i beni e le Attività Culturali, prot. n. 16262, https://www.monumentinazionali.it/la_normativa/Circolare_13.pdf [dostęp: 25.04.2024].
[911] Art. 21 Kodeksu dziedzictwa Włoch.
[912] Art. 53 Kodeksu dziedzictwa Włoch.

Kodeks dziedzictwa Włoch przewiduje również formy ochrony pośredniej, związanej z otoczeniem zabytku. Zgodnie z art. 45 Kodeksu dziedzictwa Włoch, Minister Dziedzictwa Kulturowego ma prawo ustalać odległości, wymiary i inne zasady mające na celu zapobieganie zagrożeniu integralności nieruchomych dóbr kultury, uszkodzeniu ich perspektywy lub światła lub niestosownej zmianie ich środowiska i warunków środowiskowych.

Ciekawym rozwiązaniem stosowanym we Włoszech jest obowiązek zgłaszania działalności gospodarczej w zakresie obrotu zabytkami[913]. Ponadto osoba prowadząca działalność w tym zakresie ma obowiązek odnotowywania transakcji w specjalnym rejestrze prowadzonym w wersji elektronicznej, którego parametry umożliwiają kontrolę transakcji w czasie rzeczywistym. Rejestr składa się z dwóch list – jedna obejmuje przedmioty objęte obowiązkową procedurą zezwolenia na wywóz, a druga z rzeczami, które zwolnione są z tej procedury[914].

2) Baza SIGECweb oraz inne elektroniczne bazy danych o zabytkach

Tworzenie elektronicznych baz danych we Włoszech ma charakter wtórny i opiera się o papierowe zbiory danych. Największym tego typu zbiorem był Generalny Katalog Dziedzictwa Kulturowego, stworzony pod koniec XIX wieku[915]. Na początku lat 2000 przyjęto strategię cyfryzacji i opracowano plan działania.

Organem odpowiedzialnym za katalogowanie dóbr kultury i koordynację działań z tym związanych jest Minister Dziedzictwa Kulturowego (art. 17 ust. 1 Kodeksu dziedzictwa Włoch). Procedury i metody katalogowania są ustanawiane dekretem ministerialnym. W tym celu Minister Dziedzictwa Kulturowego w porozumieniu z regionami, identyfikuje i definiuje wspólne metodologie gromadzenia, wymiany, dostępu i przetwarzania danych na poziomie krajowym oraz integracji sieciowej baz danych państwa, regionów i innych terytorialnych podmiotów publicznych[916].

---

[913] Art. 63 ust 1 Kodeksu dziedzictwa Włoch.

[914] Szczegóły dotyczące funkcjonowania rejestru określa rozporządzenie Ministra Dziedzictwa Kulturowego z 2009 r.: Decreto 15 maggio 2009, n. 95 Regolamento recante indirizzi, criteri e modalità per l'annotazione nel registro di cui all'articolo 128 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza delle operazioni commerciali aventi ad oggetto le cose rientranti nelle categorie indicate alla lettera A dell'allegato A al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modifiche. (09G0104).

[915] L. Moro, *Il Catalogo del patrimonio culturale italiano. Nuova centralità e prospettive future*, „Economia della Cultura" 2015, nr 3-4, s. 419.

[916] Art. 17 ust. 2 Kodeksu dziedzictwa Włoch.

Standardy i narzędzia do cyfrowego katalogowania dziedzictwa kulturowego określił Centralny Instytut Katalogowania i Dokumentacji (Istituto Centrale di Catalogazione e Documentazione), organ Ministerstwa Dziedzictwa Kulturowego. Były one kluczowe dla prawidłowego przebiegu tego procesu, bowiem jednorodność informacji jest niezbędnym warunkiem jej natychmiastowej dostępności, prawidłowego wykorzystania i udostępniania.

W latach 2004-2014 Centralny Instytut Katalogowania i Dokumentacji wdrożył Ogólny System Informacji Katalogowej (SIGECweb). Jest to system informacyjny do katalogowania dóbr kultury, który ma być narzędziem wspierającym wszystkie etapy katalogowania: od uznania obiektu za dobro kultury, poprzez tworzenie danych na jego temat, aż po ostateczną weryfikację[917]. Dostęp do systemu jest bezpłatny, a informacje w nim zawarte są dostępne dla wszystkich użytkowników Internetu. Dane w SIGECweb mogą być aktualizowane zarówno na poziomie Ministerstwa, jak i poszczególnych regionów przez organy odpowiedzialne za ochronę zabytków. Aby zapewnić spójność danych, każdy wpis jest weryfikowany i zatwierdzany z centralnego poziomu[918].

Ważnym aspektem cyfryzacji danych o zabytkach jest ich powiązanie z określonym terytorium i kontekstem, w którym się znajdują. W związku z tym w ramach portalu SICECweb udostępniono moduł kartograficzny. Dzięki niemu możliwe jest wyszukiwanie obiektów wg ich lokalizacji z perspektywy mapy.

SIGECweb został zaprojektowany tak, aby był interoperacyjny z innymi bazami danych i systemami zarówno ministerstw, jak i innych organów współpracujących w zakresie ochrony i katalogowania dziedzictwa kulturowego[919].

Oprócz SIGECweb w drugiej dekadzie XXI w. pojawiły się inne aplikacje i strony internetowe (w tym prywatne), służące do gromadzenia danych o dobrach kultury oraz ich identyfikacji. Dla przykładu można wskazać portal sigecSSU (portal dla dóbr zarządzanych przez ministerstwo), DBunico/luoghi della culture (baza państwowych i prywatnych miejsc kultury) oraz liczne regionalne bazy danych. Na uwagę zasługuje też projekt Vincoli in rete (VIR), który ma na celu zgromadzenie w jednym miejscu dokumentacji dotyczących nieruchomego dziedzictwa kulturowego, znajdujących się w różnych bazach danych, aby skuteczniej wdrażać środki ich ochrony. System VIR jest

[917] A. Negri, *Catalogazione dei beni culturali in Italia: metodi, strumenti e cooperazione trasistemi informativi per la gestione della conoscenza* „Revista cpc" 2016, nr 21, s. 109.
[918] A. Negri, *Catalogazione…* op. cit., s. 114.
[919] Ibidem, s. 122.

skonstruowany w oparciu o algorytmy ułatwiające rozpoznawanie podobnych lub tych samych obiektów znajdujących się w różnych bazach danych na podstawie informacji opisowych, nazw i położenia na mapie[920].

3) Elektroniczny Główny Katalog Dziedzictwa Kulturowego

W celu pełnego wykorzystania i waloryzacji zasobów cyfrowych dotyczących zabytków Centralny Instytut Katalogowania i Dokumentacji w 2021 r. utworzył nowy elektroniczny Główny Katalog Dziedzictwa Kulturowego (Catalogo Generale dei Beni Culturali), dostępny na stronie catalogo.beniculturali.it[921]. Opiera się on na danych wprowadzonych do SIGECweb. Nowy interfejs portalu jest zgodny z krajową polityką otwartości danych, aby umożliwić ich połączenie z innymi danymi dotyczącymi dziedzictwa kulturowego, zgodnie z paradygmatem Linked Open Data.

W ramach portalu gromadzone są wszelkie materiały o dziedzictwie. Jego celem jest skonsolidowanie procedur cyfryzacji danych o dziedzictwie poprzez wypracowanie mechanizmów współpracy ministerstwa, regionów, uniwersytetów, muzeów, nadleśnictw, organizacji kościelnych oraz innych podmiotów publicznych i prywatnych zajmujących się ochroną zabytków. Jak wskazują administratorzy portalu catalogo.beniculturali.it w ramach najbliższych działań planowana jest integracja regionalnych katalogów dziedzictwa kulturowego publikowanych przez Regiony na stronie internetowej Open Data Catalog (rozpoczęto już publikację otwartych danych Lombardii, Sardynii, Emilii-Romanii, Veneto i Autonomicznej Prowincji Trydent). W interfejsie zostanie również zintegrowana sekcja „wizualizacji danych", odnosząca się do połączonych otwartych danych na temat dziedzictwa, opublikowanych na stronie ondati.cultura.gov.it. Powyższe wizualizacje danych mają na celu przedstawienie graficznego widoku dziedzictwa i działań związanych z katalogowaniem w formie graficznej. Planowane są „oddolne" działania angażujące użytkowników, z wykorzystaniem narzędzi cyfrowych. Ponadto prowadzona jest stała współpraca z uniwersytetami w celu stworzenia kolejnych rozwiązań na rzecz informatyzacji systemu ochrony zabytków we Włoszech[922].

[920] Ibidem, s. 114 – 117.
[921] https://catalogo.beniculturali.it/progetto [dostęp: 24.04.2024].
[922] Ibidem.

Działania podejmowane przez Centralny Instytut Katalogowania i Dokumentacji są zbliżone do projektów realizowanych przez NID w związku z rozwojem portalu Zabytek.pl. Podobnie jak SIGECweb ma on stanowić miejsce, w którym będą gromadzone i udostępniane cyfrowe dane o zabytkach. Oba portale spełniają swoje funkcje informacyjne i popularyzatorskie. We Włoszech dostrzeżono jednak pewien problem - po pierwsze z nadawaniem hierarchii i wartości poszczególnym rekordom cyfrowym, a po drugie – trudności z wykorzystaniem baz danych do skuteczniejszego zarządzania dziedzictwem z uwagi na brak wystarczającego powiązania z formą ochrony. W SIGECweb znajdują się zarówno dobra kultury chronione na mocy Kodeksu dziedzictwa Włoch, jak i szereg innych obiektów, które formalnie nie zostały objęte ochroną. Rozwiązaniem tego problemu zarówno w Polsce, jak i we Włoszech mogłoby być utworzenie oficjalnego elektronicznego rejestru zabytków (jako narzędzia służącego głównie dla administracji publicznej, zarządzania zabytkami, planowania procesów inwestycyjnych, sprawowania kontroli i nadzoru, współpracy z właścicielami lub posiadaczami zabytków). Portale takie jak Zabytek.pl. czy SIGECweb pełniłyby nadal funkcję informacyjną i popularyzatorską, stanowiąc przede wszystkim narzędzie edukacyjne dla społeczeństwa i badawcze dla pracowników naukowych.

4) Baza Leonardo oraz inne elektroniczne bazy danych o zabytkach

We Włoszech funkcjonują także elektroniczne bazy danych skradzionych dóbr kultury. Największą tego typu bazą jest Beni culturali illecitamente sottratti określana jako „Leonardo". Powstała ona na podstawie art. 85 Kodeksu dziedzictwa Włoch i jest prowadzona przez specjalnie wydzielony oddział karabinierów ds. ochrony dziedzictwa kulturowego (Comando carabinieri per la tutela del patrimonio culturale). Baza Leonardo ma charakter półotwarty – część danych jest dostępna dla każdego użytkownika Internetu, jednak pełen dostęp do niej posiadają jedynie uprawnieni funkcjonariusze[923].

W ramach bazy Leonardo zgromadzono informacje (zdjęcia, skany dokumentów, opisy) o ponad 8 milionach dóbr kultury z kraju i zza granicy, w tym ponad 1,2 mln obiektów skradzionych. Jest to największa tego typu baza danych na świecie. Zgłoszeń o kradzieży dóbr kultury mogą dokonywać ich właściciele czy posiadacze, a także organy

[923] O. Jakubowski, *Bazy…* op. cit., s. 16.

administracji i funkcjonariusze w ramach prowadzonych działań prewencyjnych, kontroli rynku dzieł sztuki i zabytków[924].

Wykorzystanie nowoczesnych technologii, w tym algorytmów wyszukiwania obrazów sprawia, że włoski system Leonardo stanowi wzorzec do rozwoju podobnych platform informatycznych przydatnych do przepływu informacji o obrocie skradzionymi dobrami kultury na poziomie międzynarodowym. Na jego podstawie opracowano projekt pt. System Ochrony Dziedzictwa Kulturowego (Protecting System for Cultural Heritage), mający na celu modernizację baz danych Interpolu. Projekt ten umożliwił krajom członkowskim bezpośrednie wprowadzanie danych do bazy danych Interpolu, bezpośredni transfer danych z systemu Leonardo oraz uprościł wyszukiwanie za pomocą oprogramowania do porównywania obrazów[925].

Włoska baza Leonardo jest również jednym z międzynarodowych rejestrów, o których mowa w Konwencji UNIDROIT z 1995 r. w sprawie skradzionych lub nielegalnie wywiezionych dóbr kultury[926].

Próbując porównać włoską bazę Leonardo do rozwiązań funkcjonujących w Polsce należy wziąć pod uwagę Krajowy wykaz, KRUDK i bazę strat wojennych. Krajowy wykaz co prawda funkcjonuje w wersji elektronicznej, ale nie ma statusu rejestru. Podobnie wygląda to w przypadku bazy strat wojennych, która służy jako wewnętrzne narzędzie MKiDN w celach badawczych, informacyjnych i podejmowaniu działań restytucyjnych. W założeniu słuszny i posiadający właściwie określone podstawy prawne KRUDK w praktyce nie funkcjonuje. W związku z tym, w celu przeciwdziałania kradzieży i innym przestępstwom wobec zabytków niezbędne wydaje się stworzenie bazy skradzionych dóbr kultury na wzór włoskiego Leonardo oraz zgromadzenie w niej danych z innych baz i ewidencji. W dobie społeczeństwa informacyjnego i swobodnego przepływu osób i towarów w ramach UE organy państwowe muszą posiadać sprawne, odpowiadające zmieniającym się realiom narzędzia do walki z przestępczością wobec zabytków.

Działania na rzecz informatyzacji danych o zabytkach są podejmowane nie tylko przez państwo. Szczególnym przykładem jest portal „Majątek kościelny w Internecie"

---

924 C. M. Vassalo, *La Banca Dati dei Beni Culturali illecitamente sottratti dei Carabinieri*, „The journal of cultural heritage crime" 2024, https://www.journalchc.com/2024/01/ [dostęp: 24.04.2024].

925 M. Lipka, *Działania UE na rzecz ochrony dziedzictwa kulturowego w krajach pokonfliktowych*, „Kultura Bezpieczeństwa" 2023, nr 43, s. 127.

926 L. Rush, B. L. Millington, *The Carabinieri Command for the Protection of Cultural Property, Saving the World's Heritage,* Woodbridge, 2015, s. 33.

(„Beni ecclesiastici in web", „BeWeB"). Został on utworzony w 2000 r. i obecnie jest zarządzany przez Krajowe Biuro ds. Kościelnego Dziedzictwa Kulturowego i Budynków Sakralnych Konferencji Episkopatu Włoch (dalej: Krajowe Biuro). Do jego podstawowych celów należy upowszechnianie wiedzy i ochrona dziedzictwa Kościoła, które jest podstawą jego prawidłowego i konsekwentnego zarządzania oraz rozwoju w przyszłości[927].

Początkowo zbiory w portalu obejmowały budynki (2003 r.), następnie zostały rozszerzone o archiwa (w 2004 r.), biblioteki (w 2006 r.), instytucje kultury (w 2011 r.), zasoby dźwiękowe i audiowizualne (w 2019 r.) oraz materiały fotograficzne (w 2020 r.). Inwentaryzacją objęto 226 diecezji i 2367 innych instytucji, a w efekcie skatalogowano ponad 12 milionów dóbr związanych z Kościołem[928]. Kolejnym zadaniem ma być opis i upowszechnianie wartości niematerialnych związanych.

Dane do portalu są wprowadzane przez rozproszony zespół redakcyjny, tj. z poziomu poszczególnych diecezji, parafii oraz innych instytucji, jednak wg ściśle określonych zasad, zgodnych ze standardem Centralnego Instytutu Katalogowania i Dokumentacji[929]. Nad prawidłowością tego procesu czuwa Krajowe Biuro. Dostęp do danych jest ułatwiony ze względu na różne opcje wyszukiwania, zbliżone do wyszukiwarki Google. Użytkownik portalu może przeszukiwać zbiór danych wg kryterium terytorialnego, chronologicznego czy tematycznego. Możliwe jest również wyszukiwanie zaawansowane z uwzględnieniem różnych filtrów. System jest skonstruowany w taki sposób, że mimo złożonej struktury i ogromnej ilości danych jest prosty, przejrzysty i intuicyjny w obsłudze. Dzięki temu spełnia swoją rolę, cieszy się dużym zainteresowaniem użytkowników i przyczynia się do „ożywienia" dziedzictwa kościelnego Włoch[930].

Z uwagi na fakt, że w Polsce również istnieje wiele obiektów i zabytków sakralnych, wdrożenie podobnego rozwiązania mogłoby cieszyć się sporym zainteresowaniem. Oczywiście wymagałoby to ścisłej współpracy organów kościelnych z organami odpowiedzialnymi za ochronę zabytków, a realizacja projektu musiałaby zostać podzielona na etapy i odpowiednio rozłożona w czasie. Niemniej jednak stopniowa

[927] A. Belfiore, F.M. D'Agnelli, V. Pennasso, S. Tichetti, *The BeWeB Portal: a Virtual Service for Italian Ecclesiastical Libraries*, [w:] *Theological Libraries and Library Associations in Europe*, red. L. Kenis, P. Hall, M. Rostkowski, 2022, s. 318–332.
[928] https://beweb.chiesacattolica.it/ [dostęp: 24.04.2024].
[929] G. Caputo, *Il portale dei beni culturali ecclesiastici BeWeb* "DigItalia 8.2", Dicembre 2013, s. 108-116.
[930] A. Belfiore, F.M. D'Agnelli, V. Pennasso, S. Tichetti, *The BeWeB*… op. cit., s. 322.

inwentaryzacja i cyfryzacja ułatwiłyby zarządzanie tym majątkiem, zwiększyły wiedzę na jego temat oraz być może ożywiły ten obszar dziedzictwa kulturowego wśród społeczeństwa.

4. Niemcy

1) Podstawy systemu ochrony zabytków w Niemczech

System ochrony zabytków w Niemczech jest ściśle związany ze strukturą administracyjną. Każdy z 16 landów składających się na federację Niemiec posiada daleko idącą autonomię, także w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego. Jest to rozwiązanie odmienne niż w Polsce, we Francji, czy we Włoszech, a jednocześnie zbliżone do Wielkiej Brytanii, gdzie Walia, Szkocja, Anglia i Irlandia Północna również posiadają szereg kompetencji do decydowania o ochronie zabytków. W Niemczech dominuje podejście, że ochrona dziedzictwa kulturowego nie jest przeszkodą, lecz jako siłą napędzającą rozwój miast, zwiększającą ich atrakcyjność i czyniącą krajobraz unikatowym[931]. Dużą rolę w ochronie zabytków w Niemczech odgrywa społeczeństwo i liczne organizacje pozarządowe, które inicjują i wspierają projekty w zakresie konserwacji zabytków, ich pielęgnacji i upowszechniania.

Zgodnie z art. 73 ust 1. 5a. ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r.[932] do wyłącznych kompetencji federacji należy ochrona niemieckich dóbr kultury przed wywozem za granicę. W związku z tym ustawodawstwo dotyczące dziedzictwa kulturowego należy głównie do kompetencji niemieckich krajów związkowych (landów). Funkcjonująca na szczeblu federalnym ustawa o ochronie dóbr kultury w Niemczech z dnia 31 lipca 2016 r.[933] reguluje wyłącznie krajowy i międzynarodowy obrót dziełami sztuki i antykami (import, eksport, zwrot nielegalnie sprowadzonych/wywiezionych dóbr kultury, ochrona narodowych dóbr kultury przed

[931] B. Skaldawski, A. Chabiera i A. Lisiecki, *System…* op. cit., s. 20.

[932] Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist, https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html [dostęp: 20.05.2024].

[933] Kulturgutschutzgesetz vom 31. Juli 2016 (BGBl. I S. 1914), das zuletzt durch Artikel 40 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1626) geändert worden ist, https://www.gesetze-im-internet.de/kgsg/BJNR191410016.html [dostęp: 20.05.2024].

wywozem, handel dobrami kultury itp.). Wszelkie inne kwestie związane z ochroną dziedzictwa kulturowego są regulowane przez prawo niemieckich krajów związkowych.

W Niemczech funkcjonuje szesnaście ustaw o ochronie zabytków, które w poszczególnych landach regulują kwestię ochrony, konserwacji i popularyzacji zabytków zgodnie z cechami regionalnymi oraz tradycją prawną. Ta „federalna różnorodność" w dziedzinie ochrony zabytków powoduje różne podejścia w zakresie obowiązków administracyjnych, procedury wpisu do rejestru zabytków, a nawet ścigania przestępstw przeciwko zabytkom. Mimo podejmowanych prób ujednolicenia prawa na poziomie krajowym do tej pory nie udało się wypracować skutecznego rozwiązania[934].

Dla niemieckiej struktury administracyjnej bardzo typowy jest podział na wyspecjalizowane służby ochrony zabytków (Denkmalfachbehörden), które zazwyczaj obejmują terytorium danego kraju związkowego oraz terenowe organy ochrony zabytków (Denkmalschutzbehörden). Podczas gdy służby ochrony zabytków zajmują się głównie identyfikacją i oceną zabytków, prowadzeniem wykopalisk archeologicznych i historycznych badań budowlanych oraz popularyzacją dziedzictwa architektonicznego i archeologicznego, organy ochrony zabytków zapewniają egzekwowanie przepisów dotyczących zabytków. Obejmuje to na przykład wydawanie pozwoleń, nakazywanie działań konserwatorskich oraz ściganie wykroczeń administracyjnych przeciwko zabytkom. Ponadto organy ochrony zabytków są zazwyczaj podzielone na niższe organy ds. zabytków, ustanowione na szczeblu powiatowym lub lokalnym, oraz wyższe organy ds. zabytków, zlokalizowane na poziomie landu[935]. Pomimo faktu, że żadna ogólnokrajowa harmonizacja do tej pory się nie powiodła, osiągnięto pewien rodzaj harmonizacji, przynajmniej w dziedzinie egzekwowania prawa. Niemiecki Krajowy Komitet Ochrony Zabytków (Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz), organ ekspercki utrzymywany zarówno przez Federację, jak i niemieckie kraje związkowe, służy jako platforma komunikacyjna, między innymi w kwestiach prawnych. Ponadto w Niemczech funkcjonuje wiele organizacji zajmujących się ochroną zabytków. Wśród nich można wymienić Stowarzyszenie Niemieckich Państwowych Konserwatorów (Vereinigung der Landesdenkmalpfleger), czy Stowarzyszenie Państwowych Archeologów w Republice Federalnej Niemiec (Verband der Landesarchäologen In der

[934] D. Davydov, *Federal variety versus harmonisation: Recent monument legislation in Germany* "Gdańskie Studia Prawnicze" 2021, nr 2(50), s. 191.
[935] Ibidem, s. 193.

Bundesrepublik Deutschland), które pełnią funkcję forów specjalistów do wymiany doświadczeń z zakresu ochrony i opieki nad dziedzictwem oraz przeprowadzają szkolenia i kursy w zakresie konserwacji i ochrony zabytków[936]. Chociaż organizacjom tym nie powierzono zadań władzy publicznej, zapewniają one możliwość koordynowania strategii zwalczania wyzwań transgranicznych i podejmowania działań o charakterze unifikacyjnym.

Podstawowym pojęciem stosowanym w ochronie zabytków w Niemczech jest określenie „zabytku" (Denkmal). Podobnie jak struktura organów, przedmiot ochrony jest regulowany odrębnymi aktami prawnymi w 16 landach. Dla przykładu w Brandenburgii, Badenii-Wirtembergii i Hesji bardziej preferowane jest określenie „zabytek kultury" (Kulturdenkmal)[937]. Jednak mimo tych rozbieżności istnieje ogólna koncepcja co do zakresu ochrony. Można przyjąć, że termin zabytek obejmuje w Niemczech wszelkiego rodzaju dobra o znaczeniu historycznym, artystycznym, naukowym lub urbanistycznym, zarówno w postaci obiektów stałych, jak i grup obiektów. Należy przy tym podkreślić, że nie obowiązuje tutaj żadna cenzura czasowa dotycząca momentu objęcia danego przedmiotu ochroną. W związku z tym nawet współczesne obiekty mogą zostać uznane jako elementy dziedzictwa kulturowego. Jednak w praktyce przyjęto, że niezbędny jest pewien dystans czasowy, np. przynajmniej jedno pokolenie, aby odpowiednio docenić znaczenie budynku lub przedmiotu sztuki[938].

Każdy z 16 landów posiada swoją ewidencję zabytków, jednakże w celu objęcia danego obiektu ochroną ustanowiono dwie różne procedury. W niektórych landach, np. Nadrenii Północnej-Westfalii wpisanie obiektu do ewidencji zabytków ma charakter konstytutywny. Oznacza to, że do wpisu niezbędne jest przeprowadzenie postępowania administracyjnego i wydanie decyzji, od której właściciel czy posiadacz zabytku może się odwołać. W innych landach wpis do ewidencji ma charakter deklaratoryjny i nie wymaga przeprowadzenia postępowania administracyjnego. Do wpisu wystarczające jest, że dany obiekt posiada znaczenie historyczne, artystyczne, naukowe lub urbanistyczne. W niektórych landach systemy te są wykorzystywane łącznie, np. w Badenii-Wirtembergii zwykłe zabytki są chronione *ex lege*, a wpis do ewidencji ma charakter deklaratoryjny. Jednak zabytki o szczególnym znaczeniu muszą być wpisane

[936] B. Skaldawski, A. Chabiera i A. Lisiecki, *System…* op. cit., s. 21.
[937] D. Davydov, *Federal…* op. cit., s. 193.
[938] D. Davydov, *Too Close to Present Time? The Time Limit as a Requirement of the Term Monument* [w:] *Monument Preservation as a Cultural Practice*, Monument Preservation O"ce of Lower Saxony, Hannover 2018, s. 64–68.

do księgi zabytków (Denkmalbuch), a wpis ten dokonywany jest na podstawie decyzji administracyjnej[939]. Szacuje się, że w Niemczech 55% zabytków jest wpisanych do ewidencji zapewniającej ochronę prawną (wpis konstytutywny), natomiast 45% jest objętych ewidencjami niedającymi ochrony prawnej (wpis deklaratoryjny)[940].

Właściciele i posiadacze zabytków w Niemczech są zobowiązani do przestrzegania szeregu przepisów związanych z ich ochroną. Jakiekolwiek prace konserwatorskie, restauratorskie czy budowlane przy zabytku wymagają uzyskania pozwolenia od właściwego organu. Pozwolenia wymagają również prace w bezpośrednim otoczeniu zabytku, jeżeli mogą one znacząco wpłynąć na wygląd zewnętrzny, czy strukturę zabytku. Do realizacji prac zasadniczo wpływających na stan zabytkowego obiektu może zostać wybrany wykonawca, który zostanie zaakceptowany przez właściwy urząd i ekspertów ds. konserwatorskich[941].

W przypadku, gdy właściciel zabytku zaniedbuje swój prawny obowiązek utrzymania zabytku w należytym stanie, organ ochrony może zażądać podjęcia działań konserwatorskich (erhaltungsanordnung). Jednocześnie organy ochrony zabytków są ściśle zobowiązane do przestrzegania zasady proporcjonalności, więc zazwyczaj ograniczają swoje żądania do minimum. Z reguły właściwy organ zwraca się do właściciela o podjęcie tylko najpilniejszych prac w celu powstrzymania degradacji. Właściwy organ może także wstrzymać nielegalne prace i zażądać przywrócenia stanu poprzedniego. Takie nakazy administracyjne mogą być połączone z groźbą grzywny lub innymi środkami przymusu[942].

2) Elektroniczne rejestry, wykazy i listy zabytków

Proces tworzenia, a następnie digitalizacji baz danych o zabytkach w Niemczech jest rozdrobniony i zróżnicowany w obrębie poszczególnych landów. Nie istnieje jeden ogólnokrajowy rejestr obiektów zabytkowych. Tworzone inwentarze różnią się między sobą zakresem i formą gromadzonych danych. Zadanie inwentaryzowania zabytków leży

[939] D. Davydov, *Federal…* op. cit., s. 197-198.
[940] B. Skaldawski, A. Chabiera i A. Lisiecki, *System…* op. cit., s. 22.
[941] Ibidem.
[942] D. Davydov, *Federal…* op. cit., s. 200.

w kompetencji landowych ministrów odpowiedzialnych za ochronę dziedzictwa kulturowego i zwykle jest powierzane wyspecjalizowanym urzędom[943].

Już w 1973 r., na dorocznej konferencji Stowarzyszenia Państwowych Konserwatorów Zabytków, poczyniono zadziwiająco dalekowzroczne rozważania na temat korzyści płynących z przetwarzania danych dla ochrony zabytków: „ponieważ elektroniczne przetwarzanie danych będzie obejmować coraz więcej obszarów usług publicznych, przechowywanie informacji o zabytkach w internetowej bazie danych jest logicznym krokiem"[944].

Jednak pierwsze kroki w kierunku cyfrowego opracowania informacji o zabytkach zostały podjęte dopiero pod koniec lat 80. XX w. i polegały na przeniesieniu informacji z papierowych kart do elektronicznych baz danych. Następnie zintegrowano i zindeksowano teksty, obrazy, zdigitalizowane plany i inne materiały pisemne. Nowe przepisy w zmienionych ustawach o ochronie zabytków dla poszczególnych landów dotyczące publikacji wykazów zabytków zapewniły dalszy impuls do rozbudowy infrastruktury danych w organach ochrony zabytków[945].

Jeżeli chodzi o tworzenie danych geolokalizacyjnych o zabytkach, to nastąpiło to stosunkowo późno i wynikało przede wszystkim z konieczności wdrożenia przepisów Dyrektywy INSPIRE. Dopiero w 2010 r. utworzono Oficjalny System Informacji o Katastrze Nieruchomości (Amtliches LiegenschaftsKatasterInformationsSystem), w którym udostępniono serię map o ujednoliconych standardach krajowych[946].

Kolejnym bodźcem do rozwoju elektronicznych baz danych o zabytkach są dobrowolne zobowiązania krajów związkowych do publikacji prowadzonych przez siebie rejestrów. Digitalizacja papierowych inwentarzy zabytków, mimo iż w niektórych landach zaczęła się stosunkowo późno, w 2019 r. dobiegła końca, a w jej efekcie stworzony został cyfrowy zasób informacji o około 750 000 zabytkach. Ze względu na różne przepisy dotyczące zabytków i priorytety pracy, istnieją różnice między landami w zakresie struktury i przechowywania danych, stopnia dokumentacji i badań oraz sposobu administrowania nimi[947].

---

[943] B. Skaldawski, A. Chabiera i A. Lisiecki, *System…* op. cit., s. 23.

[944] S. Gramlich, *Vernetzte Denkmale – Cui bono?* [w:] *Das Digitale und die Denkmalpflege Bestandserfassung – Denkmalvermittlung – Datenarchivierung – Rekonstruktion verlorener Objekte*, red. B. Franz, G. Vinken, Holzminden 2017, s. 100-106.

[945] Ibidem.

[946] Ibidem.

[947] A. Kailus, M. Rosenkötter, *Die digitale Vernetzung der Wissensspeicher – über die Rolle von Normdaten und neue Perspektiven für die Denkmalpflege*, „Die Denkmalpflege" 2019, nr 2, s. 152.

Cyfrowe dane o zabytkach stopniowo były zamieszczane w Internecie przez poszczególne landy w różnej formie – od wykazu zabytków w formacie PDF po złożone bazy danych i systemy geodanych lub systemy geoinformacyjne. Jednak zbiory tych danych były trudno dostępne i mało popularne, ponieważ nie istniał żaden centralny rejestr. Pierwszą próbą odpowiedzi na ten stan rzeczy było utworzenie w 2005 r. prywatnej strony internetowej denkmalliste.org, w ramach której systematycznie gromadzono informacje o wszystkich cyfrowych bazach danych o zabytkach. W założeniu twórców tej strony miało to zapewnić konserwatorom, badaczom, architektom, właścicielom zabytków i wszystkim innym zainteresowanym łatwy dostęp do danych o zabytkach w Internecie. Ponadto portal ten miał służyć jako miejsce do publikacji wykazów zabytków przez organy, do których właściwości należy ochrona zabytków[948].

Jeżeli chodzi o działania państwa w zakresie konsolidacji baz danych o zabytkach to należy zwrócić uwagę przede wszystkim na inicjatywy podejmowane przez Niemiecką Bibliotekę Cyfrową (Deutsche Digitale Bibliothek). W jej ramach opracowywane są koncepcje dotyczące zasad zapisu danych w formie cyfrowej w sposób zapewniający ich jednolitą strukturę, identyfikowalność i łatwość wyszukiwania. Dane gromadzone w niej są zintegrowane z międzynarodowymi projektami takimi jak Virtual International Authority File[949]. Ponadto wykorzystywane są technologie powiązanych danych (Linked Data), które odgrywają ważną rolę w umożliwianiu wyszukiwania, udostępniania, interoperacyjności i ponownego wykorzystania danych[950].

Na stronie internetowej Niemieckiej Biblioteki Cyfrowej udostępniony został wykaz cyfrowych baz danych o zabytkach w poszczególnych landach. Jest to rozwiązanie tymczasowe, które pełni funkcję podobną do portalu denkmalliste.org. Docelowo w ramach Niemieckiej Biblioteki Cyfrowej ma powstać odrębny portal zabytków z ogólnokrajowymi danymi o zabytkach, służący do ponadregionalnej komunikacji w zakresie ochrony i konserwacji zabytków. Portal ma zwiększyć widoczność zabytków w sieci, zapewnić ich ściślejsze połączenie z innymi sektorami i ułatwić badania. W ramach tworzonego portalu zgromadzono już informacje o około 35 tys. zabytków z Berlina, Brandenburgii, Bremy i Hesji[951].

---

[948] http://www.denkmalliste.org/ [dostęp: 20.05.2024].
[949] https://viaf.org/ [dostęp: 20.05.2024].
[950] A. Kailus, M. Rosenkötter, *Die digitale…* op. cit., s. 156.
[951] https://www.vdl-denkmalpflege.de/denkmaldatenbanken-der-denkmalfachaemter [dostęp: 20.05.2024].

Analizując dane dostępne w Niemieckiej Bibliotece Cyfrowej możemy wyróżnić kilka form w jakich poszczególne landy udostępniają dane cyfrowe o zabytkach. Najprostszą formą są wykazy zabytków w formacie PDF. Takie listy zabytków opracowano w Saarze oraz Nadrenii Północnej-Westfalii. Bardziej rozwiniętą formę stanowią internetowe bazy danych. Dysponują nimi: Bawaria, Berlin, Brandenburgia, Brema, Hesja, Meklemburgia-Pomorze, Dolna Saksonia, Saksonia, Szlezwik-Holsztyn, Badenia-Wirtembergia oraz Meklemburgia – Pomorze Przednie. Bazy danych dwóch ostatnich landów stanowią wewnętrzne systemy ochrony zabytków państwa i nie są dostępne w Internecie. Pozostałe bazy danych może przeglądać każdy użytkownik Internetu. Landy takie jak Hamburg, Nadrenia-Palatynat, Saksonia-Anhalt i Turyngia udostępniły cyfrowe dane o zabytkach z wykorzystaniem Geoportalu. Dzięki temu możliwe jest ich dokładne zlokalizowanie na mapie[952].

Próbując odnieść powyższe do procesu cyfryzacji danych o zabytkach w Polsce, można znaleźć kilka punktów wspólnych. Mimo, że w naszym systemie mamy jednolitą strukturę organów oraz wspólne dla całego kraju przepisy dotyczące ochrony zabytków, to przed stworzeniem portalu Zabytek.pl każdy WKZ publikował na swojej stronie wykaz zabytków wg własnego uznania. W efekcie wykazy te różniły się między sobą formą i treścią. Po drugie, w Niemczech, tak jak w Polsce, proces informatyzacji przebiega w sposób nieskoordynowany. Podejmowane działania mają charakter rozproszony i są realizowane bez wcześniejszego przygotowania odpowiednich podstaw prawnych. Docelowo planowane jest stworzenie ogólnokrajowego systemu informacji o zabytkach w ramach Niemieckiej Biblioteki Cyfrowej. Założenie to niewątpliwie jest zbliżone do polskiego portalu Zabytek.pl, którym zarządza NID.

Brak wystarczających działań związanych z informatyzacją dotyczy nie tylko systemu ochrony zabytków w Niemczech, ale również innych obszarów administracji publicznej. Do końca 2022 r. większość usług administracyjnych, obejmujących 575 usług publicznych, miało być dostępnych w Internecie. Na początku 2024 r. w całym kraju w Internecie działały zaledwie 153 usługi. Jeśli chodzi o cyfryzację administracji, Niemcy nadal znajdują się w środku stawki w porównaniu z innymi krajami europejskimi. Jednak w obszarze usług cyfrowych dla gospodarki sytuacja wygląda jeszcze gorzej niż w ogólnym rankingu - Niemcy zajmują tam 19 pozycję. Wynika to

[952] Ibidem.

przede wszystkim z braku digitalizacji i powiązania rejestrów administracyjnych, co prowadzi do zbędnego wprowadzania i powielania danych[953]. Odpowiedzią na ten stan rzeczy ma być ustawa o modernizacji rejestrów publicznych z 2021 roku (Registermodernisierungsgesetz, w skrócie „RegMoG") [954].

W Niemczech funkcjonuje ponad 350 różnych publicznych rejestrów. Głównym założeniem RegMoG jest ich stopniowa digitalizacja w sposób umożliwiający jednorazowe przekazanie danych oraz ich wielokrotne przetwarzanie z zachowaniem bezpieczeństwa i interoperacyjności z innymi systemami. W pierwszej kolejności digitalizowane są rejestry w obszarach priorytetowych, ale stopniowo proces ten ma objąć pozostałe rejestry[955]. Wydaje się zatem kwestią czasu utworzenie w Niemczech ogólnokrajowego rejestru zabytków funkcjonującego w wersji cyfrowej.

[953] https://www.insm.de/insm/themen/digitalisierung/deutschland-scheitert-beim-e-government#c713484 [dostęp: 02.06.2024].
[954] Registermodernisierungsgesetz vom 28. März 2021 (BGBl. I S. 591; 2023 I Nr. 230, Nr. 293), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 9. Juli 2021 (BGBl. I S. 2467)
[955] https://www.d-velop.de/blog/compliance/registermodernisierungsgesetz/ [dostęp: 02.06.2024].

PODSUMOWANIE

Wynalezienie i rozwój technologii cyfrowych pod koniec lat 50. XX wieku zapoczątkowało nowy etap w dziejach ludzkości określany mianem „rewolucji cyfrowej". Charakteryzuje go szybki postęp technologiczny i powszechna cyfryzacja, które mają wpływ na wszystkie dziedziny życia człowieka. Wywołane w ten sposób zmiany doprowadziły do wykształcenia się nowej formacji społecznej, zwanej „społeczeństwem informacyjnym", dla którego strategicznym zasobem, zamiast kapitału i pracy, jest wiedza. W związku z tym to informatyzacja, rozumiana jako gromadzenie i przetwarzanie informacji z wykorzystaniem nowoczesnych technologii, stanowi główny katalizator rozwoju. Podstawowym nośnikiem informacji stał się z kolei Internet, który jak pisał P. Breton „nie jest jeszcze jedną zwykłą technologią, ale najbardziej zasadniczą rewolucją w sposobie komunikowania się ludzi i w sposobie funkcjonowania świata"[956].

Proces informatyzacji oddziałuje również na systemy prawne i determinuje konieczność dostosowania norm prawnych do zmieniającej się rzeczywistości społecznej. Zasadniczym celem niniejszej pracy była analiza procesu informatyzacji systemu ochrony zabytków w Polsce, określenie jej roli w zwiększaniu efektywności tego systemu i kierunków jej rozwoju, z uwzględnieniem rozwiązań wprowadzonych w wybranych państwach europejskich.

Przeprowadzone badania potwierdziły prawdziwość sformułowanych hipotez badawczych. Liczne raporty sporządzone na zlecenie MKiDN oraz w ramach realizacji uprawnień kontrolnych przez NIK bezspornie dowodzą, że system ochrony zabytków w Polsce nie jest wystarczająco efektywny i wymaga zmian[957]. Przyczynami tego stanu rzeczy są w szczególności:

---

[956] M. Golka, *Czym jest społeczeństwo informacyjne?* „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2005, r. LXVII, z. 4, s. 255.

[957] Przykłady: J. Purchla (red.), *Raport…* op. cit.; *Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomych w Polsce, Zabytki wpisane do rejestru zabytków (księgi rejestru A i C)*, Narodowy Instytut Dziedzictwa, Warszawa 2017; *Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomych (stan na grudzień 2004 r.),* Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków, Warszawa 2004, Raport Najwyższej Izby Kontroli, *Prawidłowość gospodarowania i nadzoru nad wybranymi zabytkami nieruchomymi w latach 2004−2008*, Warszawa 2010, Raport Najwyższej Izby Kontroli, *Digitalizacja dóbr kultury w Polsce*, Warszawa 2015; Raport Najwyższej Izby Kontroli, *Ochrona zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych,* Warszawa 2018; Raport Najwyższej Izby Kontroli, *Odzyskiwanie utraconych dzieł sztuki*, Warszawa 2017; Raport Najwyższej Izby Kontroli, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast*, Warszawa 2023.

- brak ukierunkowanej i kompleksowej reformy systemu ochrony zabytków po 1989 r. umożliwiającej jego adaptację do zmian ustrojowych oraz społecznych;

- braki kadrowe i techniczne wynikające z niewystarczającego poziomu dofinansowania służb odpowiedzialnych za ochronę zabytków;

- brak spójnej i przemyślanej polityki w zakresie zagospodarowania przestrzennego i planowania inwestycji budowlanych;

- niejasna definicja zabytku przy jednoczesnym braku jednolitych wytycznych, a przez to zróżnicowana praktyka w obrębie poszczególnych w.u.o.z.;

- brak odpowiednich rozwiązań prawnych zachęcających właścicieli do czynienia nakładów na obiekty zabytkowe;

- niejednolicie prowadzona dokumentacja zabytków wpisanych do rejestrów oraz wadliwość niektórych decyzji o wpisie (zwłaszcza w zakresie nieprecyzyjnego określenia przedmiotu ochrony i jej granic), mogąca prowadzić do niewłaściwego rozpoznania zabytku i jego wartości oraz stosowania nieadekwatnych środków nadzoru administracyjnego;

- niespójność i rozproszenie informacji o zabytkach w różnego rodzaju bazach, rejestrach i wykazach, niekonstytucyjność części wpisów obiektów do gminnej ewidencji zabytków;

- niewystarczająca współpraca pomiędzy różnymi instytucjami odpowiedzialnymi za ochronę zabytków, organami administracji architektoniczno-budowlanej oraz na linii organ administracji – właściciel bądź użytkownik zabytkowego obiektu.

Nie ulega również wątpliwości, że społeczeństwo jest w niewystarczającym stopniu zaangażowane w ochronę zabytków w Polsce, co wynika m.in. z braku odpowiednich rozwiązań systemowych, w tym rozwiązań z zakresu e-administracji. Obecnie w systemie prawnym nie istnieje zbyt wiele rozwiązań zachęcających obywateli do podejmowania wysiłków na rzecz poprawy stanu zabytków w Polsce. Nawet jeśli istnieją rozwiązania prawne w tym zakresie, to w praktyce nie są stosowane, czego dobrym przykładem są chociażby nagrody dla przypadkowego znalazcy zabytku[958].

[958] W latach 2015-2019 przyznano jedynie 60 nagród o łącznej wartości 333 600 zł.

System ochrony zabytków w Polsce wciąż opiera się na systemie sankcji, a nie nagród, ulg, czy zachęt. O ile w ustroju komunistycznym było to zjawisko pożądane z uwagi na dominację własności państwowej nad prywatną, o tyle obecnie wydaje się to co najmniej nieskutecznym i nieadekwatnym do rzeczywistości społeczno-politycznej rozwiązaniem[959]. Jak trafnie zauważył J. Pruszyński „w okresie powojennym przeważało przeświadczenie, że zabytki znajdujące się w zbiorach publicznych są poddane skuteczniejszej ochronie, lepiej konserwowane i udostępnione społeczeństwu, co powodowało przesadne tendencje do upaństwowienia wszystkich ruchomych dzieł sztuki lub przynajmniej poddanie ich przymusowej rejestracji. Obecnie staje się widoczne, iż wyłączność placówek państwowych w tej sferze nie rozwiązała problemów ochrony. Jest ewidentne, iż nawet najbogatsze państwo nie jest w stanie w całości utrzymywać wszystkich placówek muzealnych z części budżetu przeznaczonej na cele kulturalne. Powrót do inicjatyw lokalnych, popieranie działalności skomercjalizowanej, tworzenie fundacji i patronatów nad muzeami jest równie celowe jak rzeczywiste popieranie zorganizowanego kolekcjonerstwa oraz wszelkich form zaangażowania społecznego”[960].

Poczynione w ramach niniejszej rozprawy ustalenia potwierdzają, że informatyzacja może odegrać ważną rolę w zwiększeniu efektywności systemu ochrony zabytków w Polsce oraz rozwoju społecznej partycypacji w tym zakresie. Jak wskazano w rozdziale II, rozwiązania z zakresu e-administracji są z powodzeniem wdrażane w celu usprawnienia świadczenia usług publicznych przez organy państwowe i samorządowe, zwiększenia dostępności dla ich odbiorców a także w celu ułatwienia i automatyzacji procesów wewnątrzadministracyjnych. Szczególnie widoczny wzrost zainteresowania e-narzędziami nastąpił po 2020 r., kiedy to przez platformę ePUAP wpłynęło do urzędów o 38% więcej ogólnych pism niż w roku poprzednim[961]. Główną przyczyną tego stanu rzeczy był przede wszystkim wybuch pandemii COVID-19 i wprowadzane w ramach jej przeciwdziałania obostrzenia, opierające się na środkach społecznej izolacji. Zdeterminowało to konieczność wdrożenia e-usług w sektorze prywatnym i publicznym, umożliwiających m.in. zdalną naukę, e-wizyty lekarskie, czy załatwianie spraw

[959] Jednocześnie zauważalny jest problem niskiej wykrywalności przestępstw przeciwko zabytkom oraz trudności w zakresie skutecznego egzekwowania obowiązków administracyjnych.
[960] J. Pruszyński, *Ochrona…* op. cit., s. 276.
[961] zob. Widok.gov.pl. Statystyki usług: ePUAP – Pismo ogólne do podmiotu publicznego – stary wzór, https://widok.gov.pl/services/ePUAP--Pismo-ogolne-do-podmiotu-publicznego-stary-wzor/ [dostęp: 24.11.2023].

urzędowych bez konieczności fizycznej obecności w urzędzie. W efekcie, w 2022 r. ponad 55% Polaków w wieku od 16 do 74 lat skorzystało z e-usług oferowanych przez administrację publiczną (w 2017 r. odsetek ten wynosił 30,8%)[962].

Informatyzacja systemu ochrony zabytków w Polsce, tak jak w przypadku innych sektorów administracji publicznej, opiera się ona na świadczeniu e-usług, ale jej charakterystyczną cechą jest przede wszystkim tworzenie elektronicznych baz danych. Jest to kolejny etap w podejmowanych od XIX wieku działaniach inwentaryzacyjnych, mających na celu jak najdokładniejsze skatalogowanie zabytków oraz usystematyzowanie wiedzy z nimi związanej, opierający się na nowoczesnych technologiach przetwarzania i gromadzenia informacji. Pierwsze próby informatyzacji danych o zabytkach podejmowano już w latach 70. XX wieku w Ośrodku Dokumentacji Zabytków. Jednak ze względu na brak podstaw prawnych, przekształcenia ustrojowe po 1989 r., częstą reorganizację służb ochrony zabytków oraz niewystarczające finansowanie, działania te były rozproszone, niesystematyczne i nie doprowadziły do stworzenia jednolitego, elektronicznego systemu informacji o zabytkach[963].

Czynnikiem przyspieszającym działania z zakresu informacji było wejście Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. i implementowanie prawa unijnego, m.in. Dyrektywy INSPIRE z 2007 roku, określającej sposoby gromadzenia i przetwarzania danych przestrzennych czy Rozporządzenia eIDAS z 2014 roku, regulującego kwestię identyfikacji elektronicznej i usług zaufania. W efekcie, w ciągu ostatnich dwóch dekad powstało wiele narzędzi i instytucji opartych o nowoczesne rozwiązania technologiczne, m.in. platforma ePUAP, portal Zabytek.pl, Krajowy Rejestr Utraconych Dóbr Kultury (KRUDK), Lista Skarbów Dziedzictwa, czy Krajowy wykaz zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem.

Badania dotyczące praktycznego funkcjonowania wyżej wymienionych rozwiązań pokazują jednak, że ich potencjał nie jest w pełni wykorzystywany. KRUDK i Lista Skarbów Dziedzictwa nie zostały utworzone i mimo posiadania podstaw prawnych funkcjonują tylko w teorii. Jeżeli chodzi o wykorzystanie platformy ePUAP do

[962] Główny Urząd Statystyczny, *Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2022 r.,* https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5497/2/12/1/spoleczenstwo_informacyjne_w_polsce_w_2022_r.pdf [dostęp: 24.11.2023]., J. Ejdys, *Zaufanie do technologii w e-administracji*, Białystok 2018, s. 26.
[963] Raport NIK, *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania służby ochrony zabytków w warunkach reformy administracji publicznej*, Warszawa 2003, s. 29.

załatwiania spraw związanych z ochroną zabytków to wciąż pozostaje ono na niezadowalającym poziomie. Ze zgromadzonych przez autora danych wynika, że uśredniony dla wszystkich WKZ (które udostępniły dane) stosunek wpływów przez ePUAP do ogółu wpływów w 2019 r. wynosił 5,1%, natomiast w 2023 r. wzrósł on do 17,7%. Z kolei portal Zabytek.pl choć spełnia się w roli elektronicznej bazy informacji o zabytkach i jest dobrym narzędziem edukacyjnym, to nie stanowi on odpowiedzi na potrzebę utworzenia elektronicznego rejestru zabytków.

Analiza rozwiązań z zakresu e-administracji stosowanych w ochronie zabytków prowadzi do wniosku, że wiele z nich powstało w ramach oddolnych inicjatyw, są rozproszone i nie posiadają wystarczających podstaw prawnych. Wiąże się to z ryzykiem pokrywania się tematycznie poszczególnych projektów, ich powielania, czy powstawania pomiędzy nimi sprzeczności, np. w opisie tych samych zabytków. Często tego typu działania są finansowane przy wsparciu środków publicznych, co nasuwa wątpliwości co do efektywności ich wykorzystania, a także dalszego istnienia po okresie trwałości projektu. Z drugiej strony e-rozwiązania posiadające dobrze skonstruowane podstawy prawne, np. KRUDK, nie są wdrażane w życie. Nasuwa się więc wniosek, że w ramach reformy systemu ochrony zabytków należałoby dokonać oceny istniejących rozwiązań, podjąć dyskusję nad możliwościami jakie daje e-administracja i opracować odpowiednie podstawy prawne do spójnego i skutecznego wdrażania w życie e-narzędzi.

Za trafną należy uznać również hipotezę, że w innych państwach europejskich istnieją narzędzia, które z powodzeniem można wprowadzić do polskiego systemu prawnego. Warto w tym zakresie zwrócić uwagę na funkcjonujące w Wielkiej Brytanii Rejestry parków i ogrodów o szczególnym znaczeniu historycznym, Rejestr pól bitewnych, czy Program Rejestracji Znalezisk (Portable Antiquities Scheme), francuskie bazy danych: Joconde (zawierająca zbiory muzealne) i Mémoire (zbiór fotografii oraz obrazów), czy włoską bazę skradzionych dóbr kultury Leonardo. Z kolei rozwiązania niemieckie są dobrym przykładem tego, że decentralizacja i brak jednolitych w obrębie całego kraju norm prawnych nie sprzyjają tworzeniu skutecznych i kompatybilnych e-narzędzi.

Poczynione uwagi *de lege lata* pozwoliły nie tylko na weryfikację sformułowanych hipotez badawczych, ale także umożliwiły sformułowanie licznych postulatów *de lege ferenda*, które wraz z zawartą w niniejszej rozprawie argumentacją,

mogą stanowić podstawę do dyskusji nad istotnymi z punktu widzenia systemu ochrony zabytków w Polsce. Opierają się one bowiem na analizie norm prawa krajowego, prawa Unii Europejskiej, zróżnicowanych stanowiskach doktryny, dokumentach strategicznych, raportach oraz badaniach prawnoporównawczych odnoszących się do rozwiązań funkcjonujących w Wielkiej Brytanii, Francji, Włoszech i Niemczech.

W kontekście społecznej partycypacji w systemie ochrony zabytków, na szczególną uwagę zasługuje postulat wdrożenia elektronicznej platformy do rejestracji znalezisk wraz z przyjęciem norm prawnych regulujących kompleksowo kwestię prowadzenia poszukiwań przez poszukiwaczy-amatorów. Przepisy dotyczące tej platformy zostały przyjęte na mocy nowelizacji u.o.z. z dnia 13 lipca 2023 r., a na skutek nowelizacji u.o.z. z dnia 12 kwietnia 2024 r. wydłużono okres *vacatio legis* do dnia 1 maja 2025 r. Uchwalaniu obu nowelizacji towarzyszył spór pomiędzy środowiskiem poszukiwaczy (zwolenników i inicjatorów powstania platformy), a grupą archeologów i innych osób czynnie związanych z systemem ochrony zabytków (nie negujących co do zasady potrzeby stworzenia takiej platformy, lecz wyrażających wątpliwości co do jej kształtu i stosowania w praktyce). Taka aplikacja stanowiłaby dobre narzędzie do kontroli i nadzoru nad poszukiwaniami prowadzonymi przez obywateli, usprawniłaby proces komunikacji na linii WKZ-obywatel, umożliwiłaby precyzyjne wyłączanie niektórych obszarów kraju z możliwości prowadzenia poszukiwań przez amatorów (np. ze względu na występowanie stanowisk archeologicznych, bądź innych stref wymagających szczególnej ochrony) oraz skuteczniejsze egzekwowanie przepisów karnych wobec osób łamiących przepisy dotyczące prowadzenia poszukiwań. Przygotowanie takiej aplikacji, choć wymaga dużych nakładów pracy, konieczności przeprowadzenia konsultacji z różnymi środowiskami oraz testów związanych z jej praktycznym funkcjonowaniem, nie powinno być odkładane w bliżej nieokreśloną przyszłość pod pretekstem dużych nakładów pieniężnych. Postęp technologiczny oraz podobne rozwiązania funkcjonujące w innych obszarach administracji publicznej (np. aplikacja eWniosekPlus dla rolników) pozwalają na sformułowanie wniosku, że jest to inicjatywa w pełni wykonalna.

Z uwagi na fakt, że podstawową formą ochrony zabytków jest wpis do rejestru, należy stworzyć elektroniczny Krajowy Rejestr Zabytków, na wzór Elektronicznych Ksiąg Wieczystych, czy Krajowego Rejestru Sądowego, co pozwoli na poprawę zarządzania danymi o zabytkach. Taki postulat już w 2011 r. sformułował P. Dobosz i jest

on nadal aktualny mimo rozwoju portalu Zabytek.pl[964]. Elektroniczny rejestr zabytków powinien mieć wymiar ogólnopolski i obejmować decyzje o wpisie do rejestru zabytków oraz powiązane z nim czynności materialno-techniczne. Również gminne, wojewódzkie i krajowa ewidencja zabytków mogłyby być prowadzone w formie systemu teleinformatycznego. Wymogi dotyczące prowadzenia elektronicznego rejestru i ewidencji powinny zostać określone w formie rozporządzenia. Natomiast skutki związane z wpisem do rejestru czy ewidencji powinny zostać doprecyzowane w ustawie. W ramach elektronicznego rejestru czy ewidencji należałoby stworzyć kilka poziomów dostępu, w celu ochrony danych osobowych oraz np. danych o dokładnej lokalizacji zabytków ruchomych, czy dokładnym miejscu znalezienia. Stworzony w ten sposób system teleinformatyczny mógłby służyć do komunikacji na linii urząd-obywatel, a także usprawnić wymianę informacji pomiędzy różnymi organami administracji publicznej. W miarę rozwoju systemu możliwa byłaby jego rozbudowa o kolejne funkcje, np. możliwość wykonywania i przechowywania zdjęć dokumentujących stan zabytku, czy zakres wykonanych prac.

W formie elektronicznej należałoby również utworzyć i prowadzić rejestr parków kulturowych. Podstawy prawne takiego rejestru muszą obejmować obowiązek zgłaszania przez gminy informacji do ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego o utworzeniu parku kulturowego. Obecnie takiego obowiązku nie ma, przez co trudno ustalić aktualną liczbę parków kulturowych w Polsce. Jednocześnie należy nadal podejmować działania, które przyczyniłyby się do większego zainteresowania tą instytucją. Funkcjonujące Anglii, Szkocji, Walii oraz Irlandii Północnej rejestry parków i ogrodów o szczególnym znaczeniu historycznym mogą służyć jako punkt odniesienia.

Narzędzia z zakresu e-administracji powinny zostać wykorzystane w dużo szerszym zakresie do prawnokarnej ochrony zabytków. Jeżeli chodzi o bazy danych skradzionych i nielegalnie wywiezionych zabytków to należałoby w pierwszej kolejności wcielić w życie przepisy dotyczące KRUDK. Przy okazji rozstrzygnięcia wymaga kwestia jednoczesnego istnienia KRUDK i Krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem. Możliwa jest np. zmiana przepisów dotyczących Krajowego wykazu, jego rozbudowanie i nadanie statusu rejestru, bądź wyodrębnienie KRUDK w ramach Krajowego wykazu.

[964] P. Dobosz, *Kierunki…* op. cit., s. 114.

Rozwinąć należy również narzędzia jakimi dysponują organy ścigania. Warto wskazać tutaj na włoską bazę Leonardo, stanowiącą największą tego typu bazę danych na świecie i wzorzec do rozwoju podobnych platform informatycznych przydatnych do przepływu informacji o obrocie skradzionymi dobrami kultury na szczeblu międzynarodowym[965]. W ramach funkcjonalności takiej bazy danych można byłoby gromadzić również informacje o udzielonych zgodach, bądź odmowie na wywóz czasowy, bądź stały. Takie informacje posiada np. francuska baza danych Treima[966].

Informatyzacja może również odegrać istotną rolę w kwestii posiadania i obrotu zabytkami. Pomocne w tym zakresie byłoby stworzenie systemu rejestrowania kolekcji[967]. Wpisy w takim rejestrze dokonywane byłyby na wniosek kolekcjonera, który korzystałby z określonego katalogu praw i obowiązków z tytułu rejestracji kolekcji. W ramach takiego systemu można byłoby wprowadzić prawo pierwokupu przysługujące instytucjom publicznym wobec kolekcji zarejestrowanych, przeznaczonych do sprzedaży. Zgromadzone w ramach systemu dane ułatwiałyby znalezienie skradzionego z kolekcji przedmiotu, dzięki zgromadzonej dokumentacji zdjęciowej. Ponadto dane z systemu mogłyby zostać udostępnione domom aukcyjnym, antykwariatom i organom ścigania w celu zweryfikowania, czy przedmiot do sprzedaży nie widnieje w rejestrze jako skradziony. Stworzenie systemu ułatwiłoby ustalanie proweniencji zabytku i umożliwiło gromadzenie informacji o jego wcześniejszych właścicielach.

Wartym uwagi jest również pomysł wprowadzenia elektronicznego systemu inwentaryzacji i udostępniania zbiorów znajdujących się w muzeach publicznych na wzór francuskiej bazy danych Joconde. Ułatwiłoby to prowadzenie badań naukowych dotyczących zbiorów muzealnych oraz prowadzenie elektronicznych kart ewidencyjnych i ksiąg inwentarzowych. Ponadto zwiększyłaby się dostępność do zbiorów muzealnych dla wszystkich użytkowników sieci Internet. W miarę rozwoju systemu można byłoby włączyć do niego muzea prywatne.

Działania legislacyjne są niezbędne również w zakresie norm prawnych regulujących zasady sporządzania dokumentacji dotyczącej zabytków (dokumentacja dotycząca wpisu do rejestru zabytków, do gminnych, wojewódzkich i krajowej ewidencji

[965] C. M. Vassalo, *La Banca …* op. cit., [dostęp: 24.07.2024].
[966] O. Jakubowski, *Bazy danych* … op. cit., s. 16.
[967] P. Dobosz, *Kierunki…* op. cit., s. 113.

zabytków, do ksiąg inwentarzowych i kart ewidencyjnych itp.). Brak przepisów nakazujących tworzenie zasobów cyfrowych jest największą przeszkodą dla powszechnej digitalizacji danych o zabytkach w Polsce[968]. Możliwość wykonywania i gromadzenia dokumentacji w formie elektronicznej uprościłaby jej opracowywanie i udostępnianie oraz zgodność z innymi aktami prawnymi[969].

Odpowiedzią na zagrożenie w postaci podwójnego dofinansowania prac ze środków publicznych przy jednym zabytku powinno być stworzenie bazy gromadzącej informacje o przyznanych dotacjach i pożyczkach ze środków krajowych lub unijnych. W ten prosty sposób na etapie rozpatrywania wniosku o przyznanie pomocy możliwa będzie weryfikacja, czy dany podmiot otrzymał pomoc publiczną. Część tego typu informacji gromadzona jest obecnie w systemie SUDOP prowadzonym przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów[970]. Wydaje się jednak, że MKiDN powinno dysponować bardziej dokładnym systemem, który oprócz funkcji informacyjnej pełniłby także funkcję statystyczną (rozkład dofinansowań w skali kraju, podział na rodzaje zabytków, ich stan itp.).

Bardzo dobrą inicjatywą jest również ogłoszony przez NID w 2022 r. Program AZP+ Nieinwazyjne wsparcie zarządzania dziedzictwem archeologicznym. Zaplanowane na lata 2023 – 2026 działania mają doprowadzić do powstania nowoczesnego systemu informatycznego, który pozwoli na wykorzystanie nieinwazyjnych metod w postaci m.in. fotografii lotniczych, zobrazowań satelitarnych, metod geofizycznych, czy badań powierzchniowych w procesie podejmowania decyzji konserwatorskich. Oprócz prac nad stroną techniczną funkcjonowania AZP+, należałoby rozpocząć dyskusję nad wprowadzeniem norm prawnych określających jego użycie, np. czy przed wydaniem decyzji przez konserwatora zabytków obligatoryjne będzie zweryfikowanie terenu objętego decyzją za pomocą AZP+, co w sytuacji, gdy po weryfikacji pojawią się przypuszczenia dotyczące możliwości występowania na tym terenie stanowiska archeologicznego itp.

Oprócz wskazanych powyżej postulatów *de lege ferenda* niezbędne są także inne działania związane z informatyzacją systemu ochrony zabytków w Polsce. Opracowanie

[968] Ibidem, s. 51.
[969] J. Szałygin, *Rejestr* ... op. cit., s. 136.
[970] https://sudop.uokik.gov.pl/search/aidBeneficiary [dostęp: 30.07.2024].

i wdrożenie w życie rozwiązań technologicznych w postaci aplikacji, baz danych, czy systemów informatycznych wymaga odpowiednich nakładów pieniężnych, podobnie jak koszt ich bieżącego utrzymywania, konserwacji i aktualizacji. Do obsługi e-narzędzi potrzebny jest odpowiednio przygotowany personel, posiadający kompetencje cyfrowe i odpowiednie zaplecze techniczne. Służby konserwatorskie zmagające się z niedoborem kadr oraz stale rosnącą liczbą spraw administracyjnych, powinny zostać rozbudowane o personel zajmujący się obsługą konkretnych projektów z zakresu e-administracji. Poziom skuteczności e-administracji uzależniony jest również od kompetencji cyfrowych osób korzystających z usług publicznych. W związku z tym należy kontynuować działania zachęcające petentów do korzystania z e-narzędzi w postaci np. ePUAP-u, ESP, możliwości umówienia online wizyty w urzędzie.

Zwiększenie efektywności działań ochronnych państwa w dużej mierze zależy od właściwej refleksji Ustawodawcy nad przyjętymi podstawami aksjologicznymi i normatywnymi u.o.z. oraz innych aktów prawnych składających się na system ochrony zabytków w Polsce[971]. Refleksja ta powinna uwzględniać zmiany związane z rozwojem nowoczesnych technologii i kształtowaniem się społeczeństwa informacyjnego. W ten sposób możliwe będzie wypracowanie rozwiązań umożliwiających dalszy postęp cywilizacyjny w sposób niekolidujący z dziedzictwem kultury, a wręcz wykorzystujący go jako jeden z czynników rozwoju i fundament łączący przeszłość z przyszłością.

[971] K. Zalasińska, *Prawna ochrona…* op. cit., s. 290-291.

BIBLIOGRAFIA

ŹRÓDŁA PRAWA

Prawo krajowe

Dekret Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury (Dz.Pr.P.P. 1918, nr 16, poz. 36)

Rozporządzenie Ministra Sztuki i Kultury z dnia 5 kwietnia 1919 r. w przedmiocie organizacji urzędów konserwatorskich (M.P. 1919, nr 81)

Rozporządzenie Ministra Sztuki i Kultury z dnia 5 kwietnia 1919 r. w przedmiocie wpisywania zabytków sztuki i kultury do inwentarza (M.P. 1919, nr 81)

Ustawa z dnia 3 czerwca 1919 r. o komisji kodyfikacyjnej (Dz.Pr.P.P. 1919, nr 44, poz. 315)

Rozporządzenie Ministra Sztuki i Kultury o podziale obszaru byłego zaboru rosyjskiego na okręgi konserwatorskie (Dz.U. 1920, nr 7, poz. 48)

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz. U. 1928, nr 29, poz. 265, ze zm.)

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o Państwowem Muzeum Archeologicznem (Dz. U. 1928, nr 36, poz. 346, ze zm.)

Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 17 lipca 1928 r. o prowadzeniu rejestru zabytków (Dz.U. 1928, nr 76, poz. 675)

Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego i Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 stycznia 1931 r. o utworzeniu okręgowych komisji konserwatorskich (Dz. U. 1931, nr 16, poz. 84)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 września 1932 r. o sposobie chronienia przedmiotów zabytkowych, będących własnością Państwa (Dz. U. 1932, nr 89, poz. 750)

Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o opiece nad muzeami publicznemi (Dz. U. 1933, nr 32, poz. 279, ze zm.)

Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (tekst jedn.: Dz. U. 1945, nr 3, poz. 13, ze zm.)

Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 15 września 1944 r. o zakresie działania i organizacji Resortu Kultury i Sztuki (Dz.U. 1944, nr 5, poz. 25)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lutego 1945 r. w sprawie uzupełnienia tabeli stanowisk i grup uposażenia dla władz, urzędów, zakładów i instytucji państwowych (Dz.U. 1945, nr 6, poz. 22)
Dekret z dnia 2 marca 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych (Dz. U. 1945, nr 9, poz. 45)
Ustawa z dnia 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych (Dz. U. 1945, nr 17, poz. 97, ze zm.)
Dekret z dnia 28 listopada 1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa (Dz.U. 1945, nr 57, poz. 321)
Dekret z dnia 1 marca 1946 r. o rejestracji i zakazie wywozu dzieł sztuki plastycznej oraz przedmiotów o wartości artystycznej, historycznej lub kulturalnej (Dz.U. 1946, nr 14, poz. 99)
Dekret z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz.U. 1946, nr 13, poz. 87)
Uchwała nr 666 Prezydium Rządu z dnia 20 sierpnia 1955 r. w sprawie planowej akcji usunięcia pozostałości zniszczeń wojennych w miastach i osiedlach (M.P. 1955, nr 92, poz. 1189)
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2024 poz. 572)
Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz.U. 1962, nr 10, poz. 48, ze zm.)
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 1963 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków i centralnej ewidencji zabytków (Dz.U. 1963, nr 19, poz. 101)
Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1610)
Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. 1975, nr 16, poz. 91)
Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach, należących do narodowego zasobu bibliotecznego (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2393)
Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 164)
Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 596)
Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 333)
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. 2024 poz. 609)

Ustawa z dnia 19 lipca 1990 r. o zmianie ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz. U. 1990, nr 56, poz. 322, ze zm.)
Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz. U. 2023, poz. 70)
Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz.U. 2024 poz. 226)
Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2509)
Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 725)
Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 września 1994 r. (M.P. 1994, nr 50, poz. 412- 426)
Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. 1996, nr 106, poz. 496)
Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 385)
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.)
Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 17)
Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 37)
Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2393)
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 344)
Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 18 października 2000 r. w sprawie zasad i trybu udzielania i cofania zezwoleń na prowadzenie prac konserwatorskich, archeologicznych i wykopaliskowych oraz warunków ich prowadzenia i kwalifikacji osób uprawnionych do wykonywania tych prac (Dz. U. 2000, nr 93, poz. 1033)
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 1206 z dnia 31 grudnia 1998 r. w sprawie sposobu tworzenia Urzędu Generalnego Konserwatora Zabytków (Dz.U. 1998, nr 166, poz. 1206) wydanego w związku z Ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. 1998, nr 106, poz. 668)
Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 14 lipca 2000 r. w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce (M.P. 2000, nr 22, poz. 448)

Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września 2000 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków i centralnej ewidencji dóbr kultury (Dz. U. 2000, nr 86, poz. 965)
Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 54)
Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 902)
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. 2002, nr 25, poz. 253)
Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 8 kwietnia 2002 r. w sprawie społecznej opieki nad zabytkami (Dz. U. 2002, nr 56, poz. 508)
Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 344)
Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 888)
Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 977)
Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 840)
Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie wzoru znaku informacyjnego umieszczonego na zabytkach nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków (Dz.U. 2004, nr 30, poz.259)
Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 1 kwietnia 2004 r. w sprawie nagród za odkrycie lub znalezienie zabytków archeologicznych (Dz.U. 2004, nr 71, poz. 650)
Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 9 kwietnia 2004 r. w sprawie organizacji wojewódzkich urzędów ochrony zabytków (Dz.U. 2004, nr 75, poz. 706)
Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 19 kwietnia 2004 r. w sprawie wywozu zabytków i przedmiotów o cechach zabytków za granicę (Dz. U. 2004, nr 84, poz. 789)
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie Polskiego Komitetu Doradczego (Dz. U. 2004, nr 102, poz. 1066)
Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 10 maja 2004 r. w sprawie rzeczoznawców Ministra Kultury w zakresie opieki nad zabytkami

Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 12 maja 2004 r. w sprawie odznaki „Za opiekę nad zabytkami” (Dz.U. 2004, nr 124, poz. 1304)
Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 14 maja 2004 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. 2004, nr 124, poz. 1305)
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. 2004, nr 212, poz. 2153)
Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 307)
Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 6 czerwca 2005 r. w sprawie udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków (Dz.U. 2005, nr 112, poz. 940)
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2006 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na rok 2006 (Dz.U. 2006, nr 147, poz. 1064)
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010 (Dz.U. 2007, nr 61, poz. 415)
Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 lutego 2008 r. w sprawie zmiany nazwy i zakresu działania Archiwum Dokumentacji Mechanicznej w Warszawie (Dz.U. 2008, nr 29, poz. 167)
Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 214)
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. 2010, nr 75, poz. 474)
Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 18 kwietnia 2011 r. w sprawie wywozu zabytków za granicę (Dz. U. 2011, nr 58, poz. 510)
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. 2011, poz. 661)
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania pism w formie dokumentów elektronicznych, doręczania dokumentów

elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (Dz. U. 2011, nr 206, poz. 1216)

Uchwała Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu rozwoju „Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa" (M.P. 2014, poz. 394)

Ustawa z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2014, poz. 183)

Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 10 stycznia 2014 r. w sprawie dotacji na badania archeologiczne (Dz.U. 2014, poz. 110)

Uchwała nr 125/2014 Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie „Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami" (M.P. 2014, poz. 733)

Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rzeczach znalezionych (tekst jedn. Dz. U. 2023, poz. 501)

Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie nagród za znalezienie zabytków lub materiałów archiwalnych (Dz. U. 2015, poz. 979)

Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 19 sierpnia 2015 r., w sprawie krajowego rejestru utraconych dóbr kultury (Dz. U. 2015, poz. 1275)

Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych oraz ustawy o grach hazardowych (Dz. U. 2015, poz. 1639)

Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 23 października 2015 r. w sprawie wykazu źródeł, których sprawdzenie jest wymagane w ramach starannych poszukiwań uprawnionych do utworów i przedmiotów praw pokrewnych, które mogą być uznane za osierocone, oraz sposobu dokumentowania informacji o wynikach starannych poszukiwań (Dz.U. 2015, poz. 1823)

Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 marca 2016 r. w sprawie uznawania praktyki zawodowej do wykonywania zawodów konserwatora zabytków ruchomych, konserwatora zabytków nieruchomych, konserwatora zabytkowej zieleni oraz archeologa (Dz. U. 2016, poz. 414)

Ustawa z 10 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach (Dz.U. 2016, poz. 1330)

Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (tekst jedn. Dz.U. 2024 poz. 422)

Uchwała Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia programu rozwoju „Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa" (M.P. 2016, poz. 1106)

Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 5 października 2016 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej (Dz. U. 2016, poz. 1626)

Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 28 października 2016 r. w sprawie połączenia państwowych instytucji kultury – Filmoteki Narodowej i Narodowego Instytutu Audiowizualnego (Dz. Urz. MKiDN 2016, poz. 62)

Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie Listy Skarbów Dziedzictwa z dnia 28 kwietnia 2017 r. (Dz. U. 2017, poz. 928)

Ustawa z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2017, poz. 2187)

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. 2017, poz. 1674)

Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 4 grudnia 2017 r., w sprawie ksiąg ewidencyjnych prowadzonych przez podmioty gospodarcze wyspecjalizowane w zakresie obrotu zabytkami na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2017, poz. 2249)

Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 21 maja 2018 r. w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać ochrona przechowywanego i przewożonego zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa (Dz.U. 2018, poz. 1134)

Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 2018 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. 2018, poz. 1609)

Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 19 lipca 2019 r. w sprawie wzorów dokumentów oceny wskazującej czas powstania zabytku, wyceny

zabytku oraz potwierdzenia wwozu zabytku na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2019, poz. 1470)

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. 2019, poz. 808)

Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 10 września 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie rzeczoznawców Ministra Kultury w zakresie opieki nad zabytkami (Dz. U. 2019, poz. 1811)

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. 2019, poz. 1886)

Uchwała nr 97 Rady Ministrów z dnia 11 września 2019 r. w sprawie Inicjatywy „Wspólna Infrastruktura Informatyczna Państwa” (M.P. 2019, poz. 862)

Uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030” (M.P. 2019, poz. 1060)

Uchwała nr 155 Rady Ministrów z dnia 27 października 2020 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego (współdziałanie, kultura, kreatywność) 2030” (M.P. 2020, poz. 1060)

Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 285)

Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. 2023, poz. 1904)

Uchwała nr 242 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie "Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2023-2026" (M.P. 2023, poz. 1470)

Ustawa z dnia 12 kwietnia 2024 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. 2024, poz. 647)

Prawo europejskie

Dyrektywa 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (Dz.U.UE.L.2000.178.1)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/29/WE z dnia 22 maja 2001 r. w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym, (Dz.U.UE.L.2001.167.10)

Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego Unii Europejskiej z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE) (Dz.U.UE.L.2007.108.1)

Zalecenie Komisji z dnia 24 sierpnia 2006 r. w sprawie digitalizacji i udostępnienia w Internecie dorobku kulturowego oraz w sprawie ochrony zasobów cyfrowych (Dz.U.UE.L.2006.236.28)

Zalecenie Komisji z dnia 27 października 2011 w sprawie digitalizacji i udostępniania w Internecie dorobku kulturowego oraz w sprawie ochrony zasobów cyfrowych, (Dz.U.UE.L.2011.283.39)

Rozporządzenie Rady (WE) nr 116/2009 z 18.12.2008 r. w sprawie wywozu dóbr kultury wywóz poza obszar celny UE (Dz.U.UE.L.2009.39.1)

Rozporządzenie 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.U.UE.L.2016.119.1)

Prawo międzynarodowe

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, podpisana w Hadze dnia 14 maja1954 r. (Dz. U.1957, nr 46, poz. 212)

Europejska Konwencja Kulturalna, sporządzona w Paryżu dnia 19 grudnia 1954 r. (Dz. U. 1990, nr 8, poz. 44)
Konwencja dotycząca środków zmierzających do zakazu i zapobieganiu nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury, sporządzona w Paryżu dnia 17 listopada 1970 r. (Dz. U. 1974, nr 20, poz. 106)
Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. (Dz. U. 1976, nr 32, poz. 190)
Konwencja o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy, sporządzona w Grenadzie dnia 3 października 1985 r. (Dz. U. 2012, poz. 210)
Europejska konwencja o ochronie dziedzictwa archeologicznego (poprawiona), sporządzona w La Valetta dnia 16 stycznia 1992 r. (Dz. U. 1996, nr 120, poz. 564)
Europejska konwencja krajobrazowa sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 (Dz.U. 2006, nr 14, poz. 98)
Konwencja w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego, sporządzona w Paryżu dnia 17 października 2003 r. (Dz. U. 2011, nr 172, poz. 1018)
Konwencja w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego, sporządzona w Paryżu dnia 20 października 2005 r. (Dz. U. 2007, nr 215, poz. 1585)
Konwencja ramowa Rady Europy w sprawie znaczenia dziedzictwa kulturowego dla społeczeństwa, przyjęta w Faro dnia 27 października 2005 r. (Dz.U. 2023, poz. 396)

ORZECZNICTWO

Wyrok TK z dnia 8 lipca 2008 r. K 46/07, Legalis nr 101079
Wyrok NSA z dnia 4 listopada 2010 r., II OSK 1823/10, LEX nr 746816
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 lutego 2012 r., II SA/Wr 723/11, Legalis nr 388640
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 stycznia 2014 r., II SAB/Wa 578/13, Legalis nr 793023
Wyrok NSA z dnia 24 października 2014 r., II OSK 906/13, Legalis nr 1328791
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 kwietnia 2015 r., IV SA/Gl 35/15, Legalis nr 1231432
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 grudnia 2015 r., IV SA/Wa 2332/15, Legalis nr 1776619

Wyrok WSA z dnia 20 grudnia 2017 r., IV SA/Wr 589/17, LEX nr 2428497
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 marca 2018 r., IV SA/Wa 2588/17, LEX nr 2746208
Postanowienie SN z dnia 6 marca 2019 r., IV CSK 298/18, Legalis nr 1882611
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 marca 2019 r., II SA/Kr 1526/18, Legalis nr 1887613
Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2021 r., II OSK 1688/18, LEX nr 3320552
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 września 2021 r., II SA/Kr 637/21, Legalis nr 2630513
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 grudnia 2022 r., II SA/Kr 1242/21, Legalis nr 2862878
Wyrok TK z dnia 11 maja 2023 r., P 12/18, Legalis nr 2925722

RAPORTY I DOKUMENTY URZĘDOWE

Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami w samorządzie gminnym. Raport z realizacji badania, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2020

Purchla J. (red.), *Raport na temat funkcjonowania systemu ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce po roku 1989*, Warszawa 2009

Raport Europa i społeczeństwo globalnej informacji. Zalecenia dla Rady Europy, Zespół Wysokiego Szczebla ds. Społeczeństwa Informatycznego, Bruksela 1994.

Raport Najwyższej Izby Kontroli, *Digitalizacja dóbr kultury w Polsce*, Warszawa 2015

Raport Najwyższej Izby Kontroli, *Działania organów administracji publicznej na rzecz podnoszenia kompetencji cyfrowych społeczeństwa*, Warszawa 2022

Raport Najwyższej Izby Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania służby ochrony zabytków w warunkach reformy administracji publicznej*, Warszawa 2003
Raport Najwyższej Izby Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli świadczenia usług publicznych przez niektóre organy administracji rządowej przy zastosowaniu mediów elektronicznych*, Warszawa 2006.
Raport Najwyższej Izby Kontroli, *Ochrona zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych*, Warszawa 2018

Raport Najwyższej Izby Kontroli, *Odzyskiwanie utraconych dzieł sztuki*, Warszawa 2017

Raport Najwyższej Izby Kontroli, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast*, Warszawa 2023

Raport Najwyższej Izby Kontroli, *Prawidłowość gospodarowania i nadzoru nad wybranymi zabytkami nieruchomymi w latach 2004−2008*, Warszawa 2010

Raport Najwyższej Izby Kontroli, *Realizacja celów strategii „Sprawne państwo 2020”,* Warszawa 2016.

Raport Najwyższej Izby Kontroli, *Realizacja usług publicznych dla obywateli z wykorzystaniem platformy ePUAP*, Warszawa 2021

Raport Najwyższej Izby Kontroli, *Świadczenie usług publicznych w formie elektronicznej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2016

Raport Najwyższej Izby Kontroli, *Współdziałanie wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2016

Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomych (stan na grudzień 2004 r.), Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków, Warszawa 2004

Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomych w Polsce, Zabytki wpisane do rejestru zabytków (księgi rejestru A i C), Narodowy Instytut Dziedzictwa, Warszawa 2017

Strategia rozwoju informatyki w Polsce. Stan, perspektywy, zalecenia. Raport kongresowy, Pierwszy Kongres Informatyki Polskiej, Warszawa 1995

Zespół d.s. ustalenia wartości strat, jakie Warszawa poniosła w wyniku II Wojny Światowej, *Raport o stratach wojennych Warszawy*, Warszawa 2004

LITERATURA

Adamska I., *Problemy w projektach informatycznych realizowanych na potrzeby administracji publicznej,* „Czas Informacji” 2011, nr 2

Aleksandrowicz T.R., *Komentarz do ustawy o dostępie informacji publicznej*, Warszawa 2002

Arkuszewska A., *Informatyzacja postępowania arbitrażowego*, Warszawa 2019

Arszyński M., *Idea – Pamięć – Troska. Rola zabytków w przestrzeni społecznej i formy działań na rzecz ich zachowania od starożytności do połowy XX wieku*, Malbork 2007

Bac-Bronowicz J., Wojciechowska G., *Stan prac nad rozwojem bazy danych architektonicznego dziedzictwa przemysłowego Wrocławia*, „Roczniki Geomatyki" 2016, t. 14 z. 5(75)

Bal-Domańska B., *Wstęp do e-administracji. E-obieg dokumentów w administracji publicznej z wykorzystaniem el-Dok-Systemu*, Wrocław 2015

Baliński M., Lipiński T., *Starożytna Polska pod względem historycznym, jeograficznym i statystycznym opisana,* Warszawa 1843

Barford P. M., *Artefact collecting: creating or destroying the archaeological record?* „Folia Praehistorica Posnaniensia" 2020, nr 25

Barwik M., *Krajowy wykaz zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem*, „Cenne, Bezcenne, Utracone Wydanie specjalne. Katalog utraconych dzieł sztuki", Warszawa 2013

Belfiore A., D'Agnelli F.M., Pennasso V., Tichetti S., *The BeWeB Portal: a Virtual Service for Italian Ecclesiastical Libraries,* [w:] *Theological Libraries and Library Associations in Europe,* red. L. Kenis, P. Hall, M. Rostkowski, 2022

Bidziński M., Chmaj M., *Prawne aspekty finansowania opieki nad zabytkami* [w:] *Prawna ochrona zabytków*, red. T. Gardocka, J. Sobczak, Toruń 2010

Bielawski B., *Systemy ewidencji zabytków nieruchomych w świetle opracowania UNESCO- ICOMOS*, „Ochrona Zabytków" 1987, nr 3(40)

Bielecki W. T., *Informatyzacja zarządzania*, Warszawa 2001

Bijak P., *Wartości dziedzictwa kultury europejskiej: przeszłość i teraźniejszość*, Warszawa Poznań 2009

Biuro Odszkodowań Wojennych, *Sprawozdanie Biura Odszkodowań Wojennych w przedmiocie strat i szkód wojennych Polski 1939–1945*, Warszawa 1947

Bliźniuk G., Fuglewicz P. W., Sikorski L., Szyjewski Z., *Informatyzacja ochrony zdrowia. Wybrane zagadnienia,* Katowice 2008

Bouju M. C., Hottin C., *Au regard des métiers dupatrimoine*, „In Situ Revue des patrimoines" 2016, nr 30

Breton N., *L'assurance vie du patrimoine historique - le financement du patrimoine historique par l'assurance vie,* 2020

Brillowski W., *O kolekcjonerstwie sztuki greckiej w Rzymie u schyłku republiki i w początkach pryncypatu* [w:] *Zbytek i ubóstwo w starożytności i średniowieczu,* red. L. Kostuch, K. Ryszewska, Kielce 2010

Brudnicki J., *Stwierdzenie nieważności decyzji o wpisie do rejestru zabytków*, „Ochrona zabytków" 2016, nr 2

Brzostowski S., *Z dziejów ochrony dóbr kultury w Szwecji,* „Ochrona zabytków" 1972, nr 2(97)

Butkiewicz M., *Internet w instytucjach publicznych. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2006

Caputo G., *Il portale dei beni culturali ecclesiastici BeWeb* „DigItalia 8.2", Dicembre 2013

Chabiera A., Lisiecki A., Skaldawski B*., System ochrony zabytków w wybranych krajach europejskich*, „Kurier konserwatorski", 2011, nr 11

Chałubińska-Jentkiewicz K., Taczkowska-Olszewska J., *Świadczenie usług drogą elektroniczną. Komentarz,* Warszawa 2019, Legalis

Charon P., *Les inventaires du Patrimoine Scientifique, Technique et Naturel*, „La Lettre de l'OCIM Musées, Patrimoine et Culture scientifiques et techniques" 2011, nr 134

Czernik Z., *Działania Kościoła Rzymskokatolickiego w Polsce w zakresie ochrony zabytków* [w:] *Założenia systemu służb konserwatorskich w Polsce,* red. B. Szmygin, Warszawa 2016

Członkowska-Naumiuk M., *Prosper Mérimée - obrońca zabytków Francji*, „Mówią Wieki" 2019, nr 6

Dalka-Noga M., *Biuletyn Informacji Publicznej jako forma dostępu do informacji publicznej*, „Studia Iuridica Toruniensia" 2013, vol. 13, t. XIII

Darvill T., Fulton A. K., *The Monuments at Risk Survey of England 1995*, English Heritage, 1998

Davydov D., *Federal variety versus harmonisation: Recent monument legislation in Germany* „Gdańskie Studia Prawnicze" 2021, nr 2(50)

Davydov D., *Too Close to Present Time? The Time Limit as a Requirement of the Term Monument* [w:] *Monument Preservation as a Cultural Practice*, Monument Preservation O"ce of Lower Saxony, Hannover 2018

Demczuk A., *Od raportu Bangemanna do Strategii Europa 2020. Rozwój społeczeństwa informacyjnego w polityce Unii Europejskiej – bilans 15 lat*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia, Sectio K" 2016, vol. XXIII, nr 2

Department for culture, media and sport, *Scheduled Monuments Identifying, protecting, conserving and investigating nationally important archaeological sites under the Ancient Monuments and Archaeological Areas Act 1979*, Londyn 2010, https://webarchive

.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20121204113822/http://www.culture.gov.uk/Images/publications/ScheduledMonuments.pdf

Department for Culture, Media and Sport, *Portable Antiquities, Annual Report 1999-2000*, Londyn 2001

Department for culture, media and sport, *Review of Heritage Protection: The Way Forward*, Londyn 2004

Després-Lonnet M., *L'écriture numérique du patrimoine, de l'inventaire à l'exposition: Les parcours de la base Joconde*, „Culture & Musées" 2009, nr 14

Dobosz P., *Administracyjnoprawne instrumenty kształtowania ochrony zabytków*, Kraków 1997

Dobosz P., *Kierunki zmian w polskim systemie ochrony zabytków*, [w:] *System ochrony zabytków w Polsce - analiza, diagnoza, propozycje*, red. B. Szmygin, Lublin-Warszawa 2011

Dobosz P., *Parki kulturowe jako forma ochrony zabytków i zarządzania nimi a kwestia ich uznawania za pomnik historii* [w:] *W poszukiwaniu dobrego prawa. Księga Jubileuszowa Profesora Mirosława Steca Perspektywa publicznoprawna*, red. A. Szumański, K. Małysa-Sulińska, M. Spyra, t. I, Warszawa 2022

Dobrzyn A., *Ochrona dziedzictwa kultury we Francji*, „Ochrona zabytków" 2007, nr 3

Drela M., *Własność zabytków*, Warszawa 2006

Drobiazgiewicz J., *Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (Epuap) – założenia, a rzeczywistość*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych" 2012, nr 24

English Heritage, *Battlefields Registration Selection Guide*, 2012, https://historicengland.org. uk/images-books/ publications/dsg-battlefields/heag072-battlefields-rsg/

Flaga-Gieruszyńska K., *Informatyzacja postępowania cywilnego. Teoria i praktyka*, Warszawa 2016

Flaga-Wieruszyńska K., *Informatyzacja postępowania cywilnego. Teoria i praktyka*, Warszawa 2016

Fleszer D., *Funkcjonowanie elektronicznej administracji na przykładzie ePUAP*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2012, nr 12

Fleszer D., *Wokół problematyki e-administracji*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2014, r. XIV

Fournier L.S., *Intangible Cultural Heritage in France: From State Culture to Local Development*, [w] *Heritage Regimes and the State* red. R. F. Bendix, A. Eggert, A. Peselmann, „Göttingen Studies in Cultural Property" 2013, vol. 6

Franaszek A., Łaszczyńska O., Nahlik S., *Testament Zygmunta Augusta*, Kraków 1975

Frączek K., *Rozwój społeczny w koncepcjach społeczeństwa sieci. Studium teoretyczne*, Lublin 2019

Frączkiewicz K., *Problem utworów osieroconych w świetle nowelizacji prawa autorskiego*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne" 2016, nr 19

Fuglewicz S., *System służb ochrony zabytków w Polsce a społeczna partycypacja w ochronie zabytków*, [w:] *Założenia systemu służb konserwatorskich w Polsce*, red. B. Szmygin, Warszawa 2016

Gaczoł A., *Wpływy włoskich doświadczeń w ochronie dziedzictwa kulturowego na powstanie i kształt praktyki konserwatorskiej w Polsce*, [w:] *„Pod niebem północy". Z dziejów polsko-włoskich związków artystycznych*, red. P. Kondraciuk, Zamość 2010

Gaczoł A., *Z dziejów państwowej służby ochrony zabytków w Polsce*, [w:] *90 lat Służby Ochrony Zabytków w Polsce*, red. J. Jasieńko, K. Kuśmierz, Wrocław 2008

Gadecki B., *Nowe regulacje dotyczące problematyki zabytków w związku z wejściem w życie ustawy o rzeczach znalezionych*, „Ius novum" 2016, nr 4

Gadecki B., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Art. 108–120. Przepisy karne. Komentarz*, Warszawa 2014

Ganczar M, *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa Jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Warszawa 2009

Ganczar M., Sytek A., *Informatyzacja administracji publicznej. Skuteczność regulacji*, Warszawa 2022

Ganczar M., *Wdrożenie Dyrektywy INSPIRE do krajowego porządku prawnego w zakresie budowy infrastruktury informacji przestrzennej*, „Studia Prawnicze KUL" 2020, nr 3(83)

Gawlicki M., *Rejestr zabytków w praktyce ochrony konserwatorskiej*, „Ochrona Zabytków" 2008, nr 56/2 (241)

Gaździcki J., *Infrastruktury informacji przestrzennej oraz ich relacje względem dziedzictwa kulturowego*, „Roczniki Geomatyki" 2007 t.5, z.8

Ginter A., Michalak A. [w:] *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. A. Ginter, A. Michalak, Warszawa 2016, Legalis

Główczewska A., *Wpis indywidualny a wpis obszarowy do rejestru zabytków w świetle wybranych przykładów z orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Studia Iuridica Toruniensia" 2021, t. XXVII

Głuszak M., *Praktyka ochrony i odnowy zabytków w Polsce w świecie przepisów prawnych oraz standardów międzynarodowych*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie", 2005, nr 687

Goban-Klas T., *Media i komunikowanie masowe. Teorie i analizy pracy, radia, telewizji i Internetu,* Warszawa 2001

Goban-Klas T., Sienkiewicz P., *Społeczeństwo informacyjne. Szanse, zagrożenia, wyzwania*, Kraków 1999

Gołaczyński J., *E-sąd. E-doręczenia, rozprawy zdalne, systemy teleinformatyczne w sądownictwie. Komentarz praktyczny,* Warszawa 2023

Gołaczyński J., *Informatyzacja postępowania sądowego i administracji publicznej*, Warszawa 2010

Gołaczyński J., Kaczorowska M., Leśniak M., Sojat A., *Informatyzacja ksiąg wieczystych i postępowania wieczystoksięgowego*, Warszawa 2020

Gosztyła M., Pásztor P., *Konserwacja i ochrona zabytków architektury*, Rzeszów 2013

Górniak K., *Szczególna ochrona własności w ramach Krajowego rejestru utraconych dóbr kultury*, „Transformacje prawa prywatnego" 2018, nr 2

Grabowski M., *Od Ośrodka Dokumentacji Zabytków do Narodowego Instytutu Dziedzictwa. Rewolucyjna zmiana czy procesowa kontynuacja zadań z zakresu archeologii?*, „Ochrona zabytków" 2012, nr 1-2

Gramlich S., *Vernetzte Denkmale – Cui bono?* [w:] *Das Digitale und die Denkmalpflege Bestandserfassung – Denkmalvermittlung – Datenarchivierung – Rekonstruktion verlorener Objekte,* red. B. Franz, G. Vinken, Holzminden 2017

Gredka – Ligarska I., Rozmus D. (red.), *Legalne/nielegalne poszukiwanie zabytków i obrót zabytkami. Na styku archeologii i prawa,* Sosnowiec 2017

Grönlund A., Horan T. A., *Introducing e-GOV: history, definitions, and issues*, „Communications of the Association for Information Systems" 2004, vol 15

Gruszecki A., *Ochrona zabytków i muzealnictwo w Polsce: stan obecny i perspektywy rozwoju*, „Ochrona Zabytków" 1987, t.40, nr 3

Gryszczyńska A., *Rejestry publiczne. Jawność i interoperacyjność*, Warszawa 2016

Guss A., *Lista Skarbów Dziedzictwa – niepotrzebna forma ochrony zabytków?,* „Studia Iuridica Toruniensia" 2021, t. XXIX

Hapanowicz P., *Musaeum Polonicum Michała Jerzego Wandalina Mniszcha*, „Rocznik Biblioteki Kraków" 2021, r. V

Haręża A., *Wprowadzenie do problematyki elektronicznej administracji publicznej*, „Kwartalnik Naukowy Prawo Mediów Elektronicznych" 2011, nr 1

Hartley J., *Budowanie zrębów społeczeństwa informacyjnego w Japonii*, przeł. A. H. Wasilewska, „Przekazy i Opinie" 1988, nr 1-2

Hewitson N., *The Heritage Protection Bill: its effect on the current systems*, „Amicus Curiae" 2008, nr 74

Hobbs R., *Power of public: the Portable Antiquities Scheme and regional museums in England and Wales*, ICOMON, Barcelona 2003

Jagielska-Burduk A., *Zabytek ruchomy*, Warszawa 2011

Jakubowski A., *Co dalej z gminną ewidencją zabytków? Stan po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2023 roku (sygn. P 12/18)*, „Ochrona zabytków" 2023, nr 2

Jakubowski O., *Bazy danych skradzionych i nielegalnie wywiezionych dóbr kultury jako element systemu ochrony dziedzictwa kulturowego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji" 2012, nr LXXXIX

Jankowska M., Pawełczyk M. (red.), *Prawo informatyczne i geoinformacyjne*, Katowice 2021

Janowska A., Malik R., *Cyfryzacja w muzeach: między modą a świadomością rynkową*, „Studia z Polityki Publicznej" 2020, t. 7, nr 3(27)

Janowski J., *Administracja elektroniczna. Kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce*, Warszawa 2009

Jastrun J., *Dokument papierowy a dokument elektroniczny w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020

Jurkowska H., *Oto, co czyni pismo. Księgi Świątyni Pamięci w Puławach i ich sprawcza moc*, „Teksty Drugie" 2015, nr 4

Kailus A., Rosenkötter M., *Die digitale Vernetzung der Wissensspeicher – über die Rolle von Normdaten und neue Perspektiven für die Denkmalpflege*, „Die Denkmalpflege" 2019, nr 2

Kaleta B., *Baza danych Interpolu*, „Cenne, bezcenne, utracone Wydanie specjalne. Katalog utraconych dzieł sztuki", Warszawa 2013

Karpiuk M., Chałubińska – Jentkiewicz K., *Informacja i informatyzacja w administracji publicznej*, Warszawa 2015

Karvalics L. Z., *Information Society – what is it exactly? (The meaning, history and conceptual framework of an expression)*, Budapest 2017

Kasprowicz R. (tłum.), *Alois Riegl, Georg Dehio i kult zabytków*, Warszawa 2006

Kępczyńska-Walczak A., *Technologie informacyjne wspierające zarządzanie dziedzictwem w Polsce na przykładzie działalności KOBiDZ (NID)* [w:] *Miasto przyjazne mieszkańcom,* red. M. Agajew, B.M. Walczak, Łódź 2016

Kępczyńska-Walczak A., Walczak B. M., *Cyfrowe zasoby wiedzy o zabytkach – teoria i codzienna praktyka* [w:] *Cyfryzacja w naukach o przeszłości i ochronie zabytków. Analiza potencjału i zagrożeń na wybranych przykładach*, red. R. Zapłata, Warszawa 2016

Kępczyńska-Walczak A., *Zarządzanie dziedzictwem kulturowym w społeczeństwie opartym na wiedzy*, Łódź 2014

Klak P., *Praktyka digitalizacyjna zabytków i muzealiów*, „Muzealnictwo" 2012, nr 52

Kobyliński Z., Wysocki J., *Cienie i blaski systemu zarządzania dziedzictwem archeologicznym w Polsce*, [w:] *System ochrony zabytków w Polsce - analiza, diagnoza, propozycje*, red. B. Szmygin, Lublin-Warszawa 2011

Kokocińska K. (red.) *Innowacyjne technologie w ochronie zdrowia. Aspekty prawne*, Warszawa 2020

Kolb A., *Bronze in Epigraphy* [w:] *New Research on Ancient Bronzes. Acta of the XVIIIth International Congress on Ancient Bronzes*, „Zurich Studies in Archaeology" 2015, vol. 10

Kołodziej A., *Rejestr zabytków nieruchomych we wdrażaniu dyrektywy INSPIRE. Podsumowanie stanu prac w latach 2010-2011*, „Ochrona Zabytków" 2012, nr 1-2

Kołodziej A., *Wykorzystanie danych referencyjnych oraz usług danych przestrzennych w projektach informatycznych dotyczących popularyzacji dziedzictwa narodowego Polski*, „Roczniki Geomatyki" 2012, t. X, z. 4(54)

Komornicka A., *Niektóre aspekty organizacyjne ewidencji zabytków we Francji*, „Ochrona zabytków", 1977, nr 30(1-2)

Korolova N., Koshchii O., Myronova V., *The Latin Language as a Universal Cultural Code*, „Journal of History Culture and Art Research" 2019, nr 8(4)

Kowalczyk J., *Powołanie i działalność Towarzystwa Opieki nad Zabytkami Przeszłości z perspektywy siedemdziesięciu lat,* „Ochrona Zabytków" 1978, nr 31(2)

Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P., *Kryzys polskiej przestrzeni. Źródła, skutki i kierunki działań naprawczych*, Warszawa 2020

Kowalik W., Maźnica Ł., Strycharz J., *Wyniki badań świadomości Polaków w kontekście digitalizacji kultury* [w:] *Kultura od nowa. Badania – trendy – praktyka*, red. G. Stunża, K. Stachura, Gdańsk 2016

Kozioł K., Czerniec J., Bęgziak B., Orlikowski R., *Archeologiczne Zdjęcie Polski jako element infrastruktury informacji przestrzennej*, „Roczniki Geomatyki" 2012, t. X, z. 4(54)

Krochmal T., *Problemy ochrony zabytków przed nielegalnym wywozem z kraju*, Warszawa 2006

Kubicek H., *Möglichkeiten und Gefahren der Informationsgesellschaft.* Tübinger Studientexte Informatik und Gesellschaft, Wilhelm Schickard Institut für Informatik, Tübinger 1999

Kubiszewska K., *Finansowanie odnowy zabytków w Polsce przy wykorzystaniu pomocy UE*, „Ochrona zabytków" 2012, nr 3-4(258-259)

Kulisiewicz T., *Trudne początki*, „Biuletyn PTI" 2021, nr 3

Kurcyusz J., *Wprowadzenie do nauki o informacji i informatyce prawniczej*, Katowice 1979

Kurzępa B., Kurzępa-Czopek E., *Nielegalne poszukiwanie zabytków*, „Prokuratura i Prawo" 2011, nr 9

Kusiak-Winter R., *Kierunki i etapy rozwoju e-administracji publicznej* [w:] *Ewolucja elektronicznej administracji publicznej,* red. R. Kusiak-Winter, J. Korczak, Wrocław 2021

Kuzionko – Ochrymiuk E., *Koncepcje tradycyjnej i nowoczesnej administracji publicznej* [w:] *Współczesne problemy ekonomii: między teorią a praktyką gospodarczą w aspekcie różnorodności*, red. M. Romanowska, Częstochowa 2017

Kwiatkowska Kopka B., *Pomnik historii – i inne formy nobilitacji zabytku jako priorytety na rzecz powszechnego dostępu do dziedzictwa i jego promocji*, „Wiadomości Konserwatorskie" 2015, nr 44

Leszczyński L., *System prawa w ujęciu teoretycznoprawnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G" 2017, vol. LXIV

Lewandowski P., *Problemy ochrony prawnej militariów, uwagi de lege lata i de lege ferenda*, Przegląd Prawa i Administracji 2012, vol. LXXXIX

Lipka M., *Działania UE na rzecz ochrony dziedzictwa kulturowego w krajach pokonfliktowych*, „Kultura Bezpieczeństwa" 2023, nr 43

Litwiński P., *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)* [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz,* red. P. Litwinski, Warszawa 2021, Legalis

Magnien A., *Comment s'est développé l'Inventaire général des monuments et richesses artistiques de la France*, „La Revue administrative" 1998, nr 303

Malinowski K., *Dziesięciolecie Ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach*, „Ochrona Zabytków" 1973, nr 2(101)

Mansfeld B., *Sprawy muzealne u progu II Rzeczypospolitej*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici" 1980, z. 112

Mascall R., *The Heritage Protection Bill Fundamental reform for England and Wales?* „Building Conservation" 2008

Matelski D., *Znaczenie prawodawstwa Państwa Kościelnego dla ochrony zabytków w XIX i XX wieku* [w:] *Prawna ochrona zabytków*, red. T. Gardocka, J. Sobczak, Toruń 2010

Mazurek C., Parkoła T., Werla M., *Rozwój bibliotek cyfrowych w Polsce*, Materiały Poznańskiego Centrum Superkomputerowo-Sieciowego, Poznań 2005

Mazurek C., Werla M., *Federacja Bibliotek Cyfrowych – studium przypadku* [w:] *Biblioteki cyfrowe*, red. M. Janiak, M. Krakowska, M. Próchnicka, Warszawa 2015

Michalczuk G., Zalewska-Bochenko A., *Platforma ePUAP jako przykład elektronizacji usług administracji publicznej dla ludności*, „Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2016, nr 450

Mielniczuk A., *Międzynarodowa Organizacja Policji Kryminalnej Interpol – metody i instrumenty funkcjonowania*, „Facta Simonidis" 2017, nr 1(10)

Mierzwa M., *(Nie)legalne hobby - poszukiwanie zabytków wykrywaczem metali w polskim systemie prawnym*, „Przegląd Prawniczy Europejskiego Stowarzyszenia Studentów Prawa ELSA Poland" 2020, nr 7

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

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Społeczeństwo informacyjne w liczbach*, Warszawa 2014

Ministerstwo Cyfryzacji, *Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa,* Warszawa 2016

Ministerstwo Łączności, *Dokument programowy przyjęty przez Radę Ministrów 28 listopada 2000 r.*, Warszawa 2000

Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, *Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013 oraz perspektywiczna prognoza transformacji społeczeństwa informacyjnego do roku 2020*, Warszawa 2005

Ministère de la Culture Direction generale des patrimoines et de l'architecture, *La protection au titre des monuments historiques - Bilan 2021 - Chiffres clefs au 1er janvier 2022,* Paryż 2021

Monarcha-Matlak A., *Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej*, Warszawa 2008

Monarcha-Matlak A., *Usługi zaufania i identyfikacja elektroniczna*, „Acta Iuris Stetinensis" 2018, nr 3(23)

Moro L., *Il Catalogo del patrimonio culturale italiano. Nuova centralità e prospettive future*, „Economia della Cultura" 2015, nr 3-4

Negri A., *Catalogazione dei beni culturali in Italia: metodi, strumenti e cooperazione trasistemi informativi per la gestione della conoscenza* „Revista cpc" 2016, nr 21

Niccolucci F., *Digital Applications for Tangible Cultural Heritage Report on the State of the Union Policies, Practices and Developments in Europe*, Budapest 2007

Nowak T., Wimmer J., *Historia oręża polskiego 965-1795*, Warszawa 1981

Ogonowska A., *Polska polityka rozwoju społeczeństwa informacyjnego w latach 2000-2012*, „Studia Europejskie" 2013, nr 2

Ogrodzki P., *Międzynarodowy Rejestr Zaginionych dzieł Sztuki. The Art. Loss Registry (ALR)* „Cenne, bezcenne, utracone"1997, nr 2

Ogrodzki P., *Rola baz danych o zabytkach w zwalczaniu przestępczości przeciwko dziedzictwu narodowemu* [w:] *Prawna ochrona dziedzictwa kulturowego. Wokół problematyki prawnej zabytków i dzieł sztuki*, red. W. Szafrański i K. Zalasińska, Poznań 2009

Olszak M., Ziemba E., *Rozwój e-administracji. Rodzaje i poziomy dojrzałości e-usług publicznych w regionie śląskim*, „Ekonomiczne Problemy Usług" 2011, nr 68

Opaska J., *U źródeł ochrony zabytków: rozwój systemowego konserwatorstwa w Niemczech w początkach XIX wieku*, „Ochrona zabytków" 2010, nr 1-4

Palonka J., *Wirtualny urząd jako jedna z platform interakcji mediów społecznościowych dla administracji publicznej*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych" 2013, nr 29

Parandowski D., *Digitalizacja piśmiennictwa*, Warszawa 2010

Pasternak G., *Najstarsza redakcja Mirabilia urbis Romae a odnowienie senatu na Kapitolu w 1143–1144 roku. Traktat o charakterze prorepublikańskim czy wyłącznie literackim?,* „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego" 2011, z. 138

Pawłowska A., *Zasoby informacyjne w administracji publicznej w Polsce. Problemy zarządzania*, Lublin 2002

Pawłowski Z., *W sprawie nowelizacji „Ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach*", „Ochrona Zabytków" 1976, nr 29/4 (115)

Pepłowska K., *Biurowość w czasach pandemii. Wpływ epidemii COVID-19 na informatyzację biurowości w jednostkach administracji samorządowej*, „Archeion" 2021, t. CXXII

Pietrasz P., *Informatyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasady ogólne*, Warszawa 2019

Petti L., Trillo C., Makore B., *Cultural heritage and sustainable development targets: a possible harmonisation? Insights from the European Perspective, „Sustainability"* 2020, vol. 12

Płoszajski G. (red.) *Standardy w procesie digitalizacji obiektów dziedzictwa kulturowego*, Warszawa 2008

Polskie Towarzystwo Informatyczne, *Opinia Polskiego Towarzystwa Informatycznego na temat projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie planu informatyzacji państwa na lata 2011–2015*, Warszawa 2011

Pomian K., *Zbieracze i osob1iwości*, Warszawa 1996

Poniatowski P., *Pojęcie zabytku w przepisach karnych ustawy z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – problemy interpretacyjne i (nie)zgodność z zasadą nullum crimen sine lege certa*, „Palestra" 2021, nr 4

Porębski L., *Rewolucja informacyjna jako źródło nowych podziałów społecznych*, [w:] *Globalopolis. Kosmiczna wioska: szanse i zagrożenia*, red. R. Borkowski, Warszawa 2003

Pruszyński J., *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna.* Kraków 2001, t. 2

Pruszyński J., *Ochrona zabytków w Polsce*, Warszawa 1989

Pruszyński J., *Zabytek - pamiątka czy dobro kultury?* „Ochrona Zabytków" 1993, nr 3(182)

Purchla J., *Dziedzictwo kulturowe w Polsce: system prawny, finansowanie i zarządzanie* [w:] *Kultura a rozwój,* red. J. Hausner, A. Karwińska, J. Purchla, Warszawa 2017

Purchla J., *Protecting and safeguarding cultural heritage, Systems of Management of Cultural Heritage in the Visegrad Countries,* Kraków 2011

Rada Ochrony Zabytków przy Ministrze Kultury i Dziedzictwa Narodowego, *Kryteria i procedury uznawania obiektu za Pomnik Historii*, Warszawa 2005

Remer J., *Drogi rozwoju konserwatorstwa polskiego*, „Ochrona Zabytków" 1966, nr 2(73)

Romaniuk P., *Tradycje i przyszłość administracji publicznej w zakresie rozwoju e-usług*, „Journal of modern science" 2020, t.1/44

Romanowska – Zadrożna M., *Grabieże szwedzkie w Polsce. Przyczyny, charakterystyka i skutki*, „Cenne Bezcenne Utracone" 2005, nr 3

Romansky R., *Informatization of the Society in the Digital Age*, „Biomedical Journal of Scientific & Technical Research", vol. 33, nr 3, 2021

Rosset T. F., *Kolekcje we dworach ziemiańskich na terenach Rzeczypospolitej w dobie rozbiorów*, „Kwartalnik Historii Kultury Materialnej" 2019, nr 67(3)

Rush L., Millington B. L., *The Carabinieri Command for the Protection of Cultural Property, Saving the World's Heritage,* Woodbridge 2015

Rymaszewski B., *Era ochrony zabytków Jana Zachwatowicza*, „Ochrona Zabytków" 1982, nr 2(145)

Rymaszewski B., *Kształtowanie się ochrony zabytków w Polsce na tle europejskim* [w:] *O zabytkach: opieka, ochrona, konserwacja*, red. T. Rudkowski, Olsztyn 2017

Rymaszewski B., *Polska ochrona zabytków*, Warszawa 2005

Sabaciński M., *Poszukiwania i własność zabytków oraz nagrody za odkrycia w świetle zmian przepisów w 2015 i 2016 roku*, „Kurier Konserwatorski", 2017, nr 17

Sakowicz M., *Electronic Promise for Local and Regional Communities*, „Local Government Brief, LGI Journal" Winter 2003

Salatin F., *Paolo III, Latino Giovenale Manetti e Carlo V: strategie urbane trale "miracolose ruine",* „Studie Ricerche di Storia dell'architettura" 2018, nr 2

Sarnecki P., *Uwagi do art. 5 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016

Saunders M., *Towards a Strategy for the National Heritage List for England: A View from the Amenity Sector,* 2021

Sarowski Ł., *Od Internetu Web 1.0 do Internetu Web 4.0 – ewolucja form przestrzeni komunikacyjnych w globalnej sieci*, „Rozprawy Społeczne" 2017, t. 11 (1)

Schwartz C., *Saving a bit of beauty for the world: retelling the story of Rose Valland* „Confluence. The journal of the AGLSP" 2016, vol. XXII, i. I

Sibiga G., *Podstawy prawne komunikacji elektronicznej w relacjach obywatel – organ administracji publicznej (od informacji do transakcji),* [w:] *Informacja prawna a prawa obywatela. Konferencja z okazji XXXV–lecia informatyki prawniczej w Polsce i XV–lecia systemu informacji prawnej LEX*, red. K. Grajewski, J. Warylewski, Gdańsk 2006

Siemaszkiewicz M., *Rozporządzenie eIDAS – nowe ramy prawne w zakresie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 2016, nr 107

Sienkiewicz T., *Pozwolenie w ochronie zabytków,* Lublin 2013

Sieńczyło-Chlabicz J., *Nabycie i stwierdzenie wygaśnięcia statusu utworu osieroconego w polskim i unijnym prawie autorskim*, „Transformacje prawa prywatnego" 2020, nr 4

Sieńczyło-Chlabisz J., Banasiuk J., *Utwory osierocone — propozycje nowelizacji prawa autorskiego w zakresie starannego poszukiwania podmiotu praw autorskich*, „Państwo i Prawo" 2014, nr 10

Sieroszewski W., *Ochrona prawna dóbr kultury w Polsce*, Warszawa 1971

Skaldawski B., Trojacki M., *Digitalizacja i udostępnianie cyfrowych dóbr kultury – zabytków oraz grobów i cmentarzy wojennych,* Warszawa 2018

Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2000

Sługocki J., *Wpłaty nawiązek i kar pieniężnych do Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków*, „Prawo w działaniu. Sprawy karne" 2023, nr 55

Sobczak K., *Prawo a informatyka,* Warszawa 1978

Sobol L., *Zarys głównych kierunków działań Grona Konserwatorów Galicji Zachodniej z lat 1888-1905*, „Wiadomości Konserwatorskie" 2008, nr 24

Stanisławska-Kloc S., *Świadczenie usług drogą elektroniczną,* [w:] *Europejskie prawo konsumenckie, a prawo polskie,* red. E. Nowińska, P. Cybula, Warszawa 2005

Stawecki T., *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji,* Warszawa 2005

Stryjkowski K., *Od praw rewolucji do kodeksu dziedzictwa… (przemiany francuskiego prawa archiwalnego)*, „Archeion" 2020, t. CXXI

Szałygin J., *Rejestr i ewidencja zabytków nieruchomych oraz ruchomych w działaniach Narodowego Instytutu Dziedzictwa*, „Ochrona zabytków" 2012, nr 1-2
Szmelter I., *Wartościowanie w ochronie dziedzictwa kultury na linii czasu* [w:] *Systemy wartościowania dziedzictwa. Stan badań i problemy*, red. B. Szmygin, Lublin – Warszawa 2015
Szmygin B., *Kształtowanie koncepcji zabytku i doktryny konserwatorskiej w Polsce w XX wieku*, Lublin 2000
Szostak R., *Informatyzacja procedur udzielania zamówień publicznych*, Warszawa 2019
Szpunar A., *Nabycie własności ruchomości od nieuprawnionego*, Kraków 1999
Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2009
Szymczak I., *Dobór ekwiwalentnych rozwiązań prawnych w procesie transplantacji prawa*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny" 2015, r. LXXVII, z. 4
Szymczak I., *Metody nauki o porównywaniu systemów prawnych*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny" 2014, r. LXXVI, z. 3
Ślęzak P., *Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis
Świątczak K., *Prawne aspekty ochrony zabytków w historii* [w:] *Człowiek a natura. Historia, prawo, przemysł,* red. K. Łukomiak, Łódź 2019
Świecka E., *Czy zostaną tylko dokumentacje…?*, [w:] *System ochrony zabytków w Polsce - analiza, diagnoza, propozycje*, red. B. Szmygin, Lublin-Warszawa 2011
Święcki T., *Opis starożytnej Polski*, Warszawa 1816
Świtał P., *Informatyzacja administracji publicznej w Polsce – wyzwania i problemy* [w:] *Prawo publiczne i prywatne w dobie informatyzacji – ocena dotychczasowych rozwiązań i perspektywy na przyszłość*, red. B. Kotowicz, A. Kurzawa, Ł. Nosarzewski, Warszawa 2023
Tadeusiewicz R., *Społeczność Internetu*, Warszawa 2002
The Garden Trust, *Tools to protect historic parks and gardens: Designation,* 2020, https://thega rdenstrust.org/wp-content/uploads/2020/10/GT-Presentation-Tools-to-protect-historic-parks-and-gardens- Designation.pdf
Tokarczuk R., *Założenia teoretyczne komparatystyki prawniczej*, „Annales Universitatis Mariae Curia -Skłodowska, Lublin – Polonia, Sectio G" 1989, v. XXXVI, nr 24
Tołysz A., *Edukacyjna funkcja muzeów polskich za I Rzeczpospolitej i w epoce rozbiorów* [w:] *Studia o muzealnej pamięci na ziemiach dawnej Rzeczpospolitej do roku 1918*, red. T. F. de Rosset, A. Tołysz, M. Wawrzak, Toruń 2020

Tomaszewicz A., Buko J., *Determinanty rozwoju e-administracji publicznej w Polsce* „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego" 2015, nr 117

Treter M., *Organizacja zbiorów państwowych Rzeczypospolitej Polskiej*, „Wiadomości Archeologiczne" 1992, t. 7

Trzciński M., *Przestępczość przeciwko zabytkom*, „Prawo i prokuratura" 2011, nr 6

Umesao T., *Information Industry Theory: Dawn of the Coming Era of the Ectodermal Industry*, „Hoso Asahi", Jan 1963

Vassalo C. M., *La Banca Dati dei Beni Culturali illecitamente sottratti dei Carabinieri*, „The journal of cultural heritage crime" 2024, https://www.journalchc.com/2024/01/

Wantoch-Rekowski J., *Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków–problematyka prawno-finansowa*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu" 2022, nr 4(10)

Wąsik D., *Ustawa o systemie informacji w ochronie zdrowia. Komentarz*, Warszawa 2015

Werner J., *Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej w relacjach urząd-klient (e-administracji)*, „Zarządzanie innowacyjne w gospodarce i biznesie" 2017, nr 2(25)

Wilk A., *Polska wobec wyzwań społeczeństwa informacyjnego*, [w:] *Internet – fenomen społeczeństwa informacyjnego*, red. T. Zasępa, Częstochowa 2001

Wiślicki J. M., *Opis Królestwa Polskiego pod względem historycznym, statystycznym, rolniczym, fabrycznym, handlowym, zwyczajowym i obyczajowym*, Warszawa 1850

Zacher L., *Społeczne wizje rewolucji informacyjnej. Rewolucja informacyjna, czyli społeczeństwo bogate w informację*, „Prasa Techniczna" 2008, nr 3

Zalasińska K, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis

Zalasińska K., *Prawna ochrona zabytków nieruchomych*, Warszawa 2010

Zapłata R., *Cyfryzacja w naukach o przeszłości i ochronie zabytków – digitalizacja i nieinwazyjne badanie dziedzictwa kulturowego in situ*, Warszawa 2015

Zeidler K., *Leksykon prawa ochrony zabytków. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010

Zeidler K., *Pokrzywdzone zabytki, czyli o tym, czy prawo karne chroni dziedzictwo kultury*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2008, nr 19

Zeidler K., *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007

Ziarkowski D., *Inwentaryzacja zabytków Królestwa Polskiego a system ochrony dziedzictwa kulturowego w Rosji w pierwszej połowie XIX wieku*, „Sztuka Europy Wschodniej" 2013, t. 1

Zimna-Kawecka K., *Ewidencja zabytków architektury – kilka uwag i pytań w związku z nowelizacją Ustawy z dn. 23 VII 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, „Wiadomości Konserwatorskie" 2010, nr 28

Zubrycka A., *Rejestr zabytków* [w:] *Rejestry publiczne. Jawność i interoperacyjność*, Warszawa 2016

Żernicka K., *Ocena jakości polskich bibliotek cyfrowych*, Toruń 2014

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

https://www.podatki.gov.pl/media/7581/polski_lad_ulgi_na_zabytki_a5.pdf

http://ewidencjazabytkow.pl/

http://www.cepik.gov.pl/index

http://www.denkmalliste.org/

http://www.dzielautracone.gov.pl/

https://beweb.chiesacattolica.it/

https://britishlistedbuildings.co.uk/site/

https://catalogo.beniculturali.it/

https://dane.gov.pl/pl

https://ekw.ms.gov.pl/eukw_ogol/

https://empatia.mpips.gov.pl/

https://ems.ms.gov.pl

https://epuap.gov.pl/wps/

https://ewyszukiwarka.pue.uprp.gov.pl/

https://ezamowienia.gov.pl/pl/

https://finds.org.uk/database

https://geoportal.wroclaw.pl/sip/

https://historicengland.org.uk/listing/

https://mapy.zabytek.gov.pl/nid/

https://nid.pl/digitalizowanie-i-udostepnianie-zasobow-kultury-zabytkow-i-cmentarzy/,

https://nid.pl/pl/

https://nid.pl/system-danych-o-zabytkach/
https://obywatel.gov.pl/
https://orzeczenia.ms.gov.pl/
https://osf.opi.org.pl/
https://pacjent.gov.pl/
https://pbn.nauka.gov.pl/
https://polon.nauka.gov.pl/
https://pop.culture.gouv.fr/
https://portal.geo.stat.gov.pl/
https://powietrze.gios.gov.pl/
https://puesc.gov.pl/
https://pze.org.pl/poznaj-nas/
https://rpwdl.ezdrowie.gov.pl/
https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/sa-wyniki-drugiego-naboru-rzadowego-programu-odbudowy-zabytkow-listy
https://skradzionezabytki.pl/
https://stat.gov.pl/index.php
https://stat.gov.pl/metainformacje/repozytorium-standardow-informacyjnych/informacje-o-
https://viaf.org/
https://whc.unesco.org/en/list/stat/#s7
https://wkz.lublin.pl/wp-content/uploads/2023/01/rejestr-2023.pdf,
https://www.wuoz.kielce.pl/p,98,rejestr-zabytkow-nieruchomych
https://wosoz.ibip.wroc.pl/public/?id=2589
https://www.battlefieldstrust.com/
https://www.biznes.gov.pl/pl
https://www.coe.int/en/web/herein-system
https://www.d-velop.de/blog/
https://www.e-archeo.pl/
https://www.ekrus.gov.pl/
https://www.e-sad.gov.pl/
https://www.geoportal.gov.pl/
https://www.gov.pl/web/arimr/ewniosekplus-system
https://www.gov.pl/web/kultura/konserwatorzy-zabytkow

https://www.gov.pl/web/kultura/ponad-350-projektow-otrzyma-dofinansowanie-w-ramach-odwolan-do-i-naboru-programu-ochrona-zabytkow,
https://www.gov.pl/web/popcwsparcie/digitalizacja-i-udostepnianie-cyfrowych-dobr-kultury-
https://www.historicenvironment.scot/
https://www.insm.de/insm/themen/digitalisierung/deutschland-scheitert-beim-e-government#c713484
https://www.planning.data.gov.uk/dataset/scheduled-monument
https://www.podatki.gov.pl
https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art9029921-nagrody-za-znaleziska-archeologiczne-dla-nielicznych
https://www.vdl-denkmalpflege.de/
https://www.wuoz.malopolska.pl/wp-content/uploads/2023/07/Rejestr-zabytk%C3%B3w-powiaty-lipiec-2023.pdf
https://www.zus.pl/pue
https://zabytek.pl/