

UZASADNIENIE

1. Wyjaśnienie potrzeby i celu związania Rzeczypospolitej Polskiej Konwencją

Konwencja Rady Europy o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy została sporządzona w Grenadzie w dniu 3 października 1985 r. Rzeczpospolita Polska pozostaje jednym z pięciu państw członkowskich Rady Europy, które do dnia dzisiejszego Konwencji nie ratyfikowały, ani do niej nie przystąpiły. Obok Rzeczypospolitej Polskiej są to następujące państwa: Albania, Islandia, Monako i San Marino. Austria i Luksemburg podpisały Konwencję w 1985 r., ale dotychczas jej nie ratyfikowały.

W dniu 10 września 2009 r. na wniosek Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, w uchwale nr 159/2009, Rada Ministrów wyraziła zgodę na podpisanie Konwencji. W dniu 18 marca 2010 r. w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej Konwencję podpisał Piotr Świtalski – Ambasador Nadzwyczajny i Pełnomocny Rzeczypospolitej Polskiej przy Radzie Europy.

Aktualnie stronami Konwencji jest 40 państw. Ostatnim państwem, które ratyfikowało Konwencję, jest Republika Azerbejdżanu. Państwo to jest stroną Konwencji od dnia 1 czerwca 2010 r.

Uzasadnienie związania Konwencją Rzeczypospolitej Polskiej należy postrzegać już na płaszczyźnie konstytucyjnej. Zgodnie z art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „Rzeczpospolita Polska 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”. Zawarty w tym przepisie Konstytucji termin „dziedzictwo narodowe” należy interpretować szeroko, nie ograniczając zakresu znaczeniowego do terminu „zabytek”, którym posługuje się polski ustawodawca w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568, z późn. zm.). Tym samym termin ten obejmował będzie także „dziedzictwo architektoniczne Europy”, którego dotyczy Konwencja.

Konwencja zmierza do zachowawczej ochrony wszelkiej spuścizny architektonicznej znajdującej się w Polsce, przy uwzględnieniu wymogów współczesności oraz zasady zrównoważonego rozwoju. Model ochrony dziedzictwa architektonicznego Europy przyjęty w Konwencji i stosowany w poszczególnych państwach nie stanowi bariery w rozwoju cywilizacyjnym, umożliwiając kreację współczesnej architektury w urbanistycznej

i architektonicznej tkance historycznej. Konwencja daje możliwość łączenia współczesnej architektury z utrzymaniem i przywracaniem historycznego charakteru obszarów miejskich.

Konwencja stanowi prawny instrument umożliwiający harmonizację działań inwestycyjnych z potrzebami zachowania i ochrony dziedzictwa architektonicznego. Doświadczenia niemal wszystkich państw – stron Konwencji, w tym charakteryzujących się wysoką dynamiką kreacji urbanistycznej i architektonicznej, wskazują na możliwość pogodzenia wymogów cywilizacyjnych z wymogami historycznymi. Tym samym Konwencja nie pozostaje w sprzeczności z zasadą zrównoważonego rozwoju, która we współczesnych prawodawstwach europejskich i prawodawstwie polskim odgrywa istotną rolę. Samo pojęcie zrównoważonego rozwoju, tzw. „sustainable development”, zostało opracowane przez Światową Komisję do spraw Środowiska i Rozwoju, powołaną w 1983 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ. Komisja ta zakończyła swą pracę w 1987 r., przedkładając Zgromadzeniu Ogólnemu Raport końcowy. Raport ten nosi nazwę „Raportu Komisji Brundtlandt” – od nazwiska przewodniczącej Komisji, którą była premier Norwegii Gro Harlem Brundtlandt. Podstawową koncepcją Raportu jest idea zrównoważonego rozwoju, postulująca stymulowanie procesów rozwojowych, w których eksploatacja zasobów, kierunki inwestowania i postępu technicznego oraz zmiany instytucjonalne pozostają w harmonii i zachowują bieżąco i na przyszłość możliwość zaspokojenia ludzkich potrzeb i aspiracji. Koncepcja zrównoważonego rozwoju znalazła rozwinięcie w kolejnych dokumentach międzynarodowych, w tym m. in. w Deklaracji z Konferencji ONZ w Rio de Janeiro w 1992 r. (Conference on Environment and Development). Pojęcie zharmonizowanego, zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego we wszystkich regionach, pojęcie poprawy jakości życia, odpowiedzialnego gospodarowania zasobami przyrodniczymi, przy uwzględnianiu wymagań ochrony środowiska oraz racjonalnego wykorzystania terenów, znalazły także zastosowanie w Europejskiej Karcie Zagospodarowania Przestrzennego, uchwalonej dnia 22 maja 1983 r. w Torremolinos w formie zalecenia Rady Europy. Należy podkreślić, że koncepcja ta jest obecna także w postanowieniach Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a także przybrała postać swoistej zasady ustrojowej Unii Europejskiej, sformułowanej w art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej w postaci wymogu zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego.

Konwencja Rady Europy o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy jest sytuowana ponad podziałami narodowościowymi, także w układzie regionalnym. Dziedzictwo kulturowe jest jednym z najważniejszych elementów tożsamości europejskiej. W art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej stwierdza się, że Unia „szanuje swoją bogatą różnorodność kulturową i językową oraz czuwa nad ochroną i rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy”. W Tytule XIII (zatytułowanym: „Kultura”), w art. 167 ust. 2 stwierdza się, że działanie Unii zmierza do zachęcania do współpracy

między państwami członkowskimi oraz, jeżeli to niezbędne, do wspierania i uzupełniania ich działań m. in. w dziedzinie zachowania i ochrony dziedzictwa kulturowego o znaczeniu europejskim. W ust. 3 zaś stwierdza się, że „Unia i Państwa Członkowskie sprzyjają współpracy z państwami trzecimi oraz z kompetentnymi organizacjami międzynarodowymi w dziedzinie kultury, zwłaszcza z Radą Europy”.

Z powodu akcentowania wspólnego europejskiego dziedzictwa architektonicznego, którego częścią jest polskie dziedzictwo architektoniczne, a także dziedzictwo innych narodów zamieszkujących obecnie lub w przeszłości na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ratyfikacja Konwencji jest uzasadniona. Konwencja stanowi także istotny akt prawny dla działalności organów Unii Europejskiej. Tak np. Parlament Europejski podjął w dniu 7 września 2006 r. rezolucję w sprawie ochrony przyrodniczego, architektonicznego i kulturowego dziedzictwa europejskiego w społecznościach wiejskich i wyspiarskich (2006/2050(INI), w której m. in. oparł się na Konwencji. Pośrednim zaś wyrazem polskiej akceptacji dla treści Konwencji było podpisanie i ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej konwencji o ochronie dziedzictwa archeologicznego (poprawionej), sporządzonej w La Valetta dnia 16 stycznia 1992 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 120, poz. 564), która w preambule odwołuje się m. in. do Konwencji o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy. Tym samym uznać można, że Rzeczpospolita Polska drogą pośrednią już zaakceptowała postanowienia konwencyjne, uprzedzając ratyfikację.

2. Wskazanie różnic między dotychczasowym i projektowanym stanem prawnym

Wskazując różnice między dotychczasowym i projektowanym stanem prawnym wskazać należy, że polskie ustawodawstwo już w chwili obecnej spełnia wymogi, jakie stawia Konwencja. Ochrona dziedzictwa architektonicznego jest obecna w polskim prawodawstwie niemal od stu lat i posiada bogatą historię, poczynając od dekretu Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego z dnia 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami kultury i sztuki, poprzez rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami oraz ustawę z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury. Obecnie podstawowym aktem prawnym z przedmiotowego zakresu jest ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568, z późn. zm.). Procesu ewolucji naszych rozwiązań normatywnych nie należy jednak uznać za zakończony. Rozwiązania te powinny być udoskonalane, m. in. wraz z dokonującym się w tym zakresie postępem na gruncie regulacji międzynarodowych.

Przechodząc do rozwiązań szczegółowych, poniżej przedstawiono analizę zgodności polskiego prawa z poszczególnymi artykułami Konwencji.

Art. 1

Artykuł ten wskazuje, że poprzez „dziedzictwo architektoniczne” w rozumieniu Konwencji należy rozumieć dobra trwałe obejmujące:

- 1) zabytki – budowle i obiekty z częściami składowymi i wyposażeniem,
- 2) zespoły budynków – jednolite zespoły zabudowy miejskiej lub wiejskiej tworzące określoną jednostkę urbanistyczną oraz
- 3) tereny – dzieła stworzone wspólnie przez człowieka i naturę, stanowiące obszary częściowo zabudowane i tworzące jednostkę urbanistyczną,

o szczególnej wartości historycznej, archeologicznej, artystycznej, naukowej, społecznej lub technicznej.

Należy uznać, że zakres ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jest zbieżny z zakresem Konwencji. Przewidziane w tej ustawie definicje zabytku (art. 3 pkt 1), historycznego układu urbanistycznego lub ruralistycznego (art. 3 pkt 12), historycznego zespołu budowlanego (art. 3 pkt 13) oraz krajobrazu kulturowego (art. 3 pkt 14) odpowiadają terminom konwencyjnym, aczkolwiek ich brzmienie jest dostosowane do systematyki polskiej ustawy.

Także ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, z późn. zm.) przewiduje konieczność ochrony dziedzictwa architektonicznego. Z tego powodu już w art. 2 ust. 2 pkt 3 przepisy tej ustawy przewidują we wskazanym tam zakresie pierwszeństwo ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zderzeniu z normami prawno-budowlanymi. Przepisy te wzmocnione są szeregiem dalszych uregulowań. Tak np. art. 5 ust. 1 Prawa budowlanego stanowi, że obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy projektować i budować zgodnie z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając m. in. „ochronę obiektów wpisanych do rejestru zabytków oraz obiektów objętych ochroną konserwatorską” (pkt 7). W myśl art. 39 ust. 1 Prawa budowlanego „prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków”. Szczególny mechanizm kontrolny ustawa przewiduje także dla rozbiórki zabytku. Zgodnie z art. 39 ust. 2 ustawy „pozwolenie na rozbiórkę obiektu budowlanego wpisanego do rejestru zabytków może być wydane po uzyskaniu decyzji Generalnego Konserwatora Zabytków działającego w imieniu ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego o skreśleniu tego obiektu z rejestru zabytków”, natomiast zgodnie z ust. 3 „w stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do

rejstru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego wydaje właściwy organ w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków”. Zwiększonej ochronie podlegają obszary Pomników Zagłady oraz ich stref ochronnych w rozumieniu ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz. U. Nr 41, poz. 412, z późn. zm.) – zgodnie z art. 39a Prawa budowlanego budowa obiektów i urządzeń budowlanych na obszarze Pomnika Zagłady lub jego strefy ochronnej wymaga dodatkowo uprzedniej zgody właściwego wojewody.

Art. 2 – Identyfikacja dóbr podlegających ochronie

Artykuł ten określa obowiązek państwa inwentaryzacji i dokumentowania dziedzictwa architektonicznego. Czynności te są już obecnie wykonywane przez państwowe służby ochrony zabytków, a także w pewnym stopniu przez samorząd terytorialny. Na podstawie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wojewódzcy konserwatorzy zabytków prowadzą rejestry zabytków znajdujących się na terenie poszczególnych województw, w tym także zabytków nieruchomości (art. 7 – 9 i 12 ustawy). Ponadto na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy rada gminy może utworzyć park kulturowy w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej, gdzie będą obowiązywały zakazy i ograniczenia konieczne dla zachowania tego krajobrazu oraz zabytków. Ustawa przewiduje także prowadzenie krajowej, wojewódzkiej oraz gminnej ewidencji zabytków (art. 22 ustawy).

Art. 3 – 5 – System ochrony prawnej

Przepisy te określają minimalny system ochrony prawnej dziedzictwa architektonicznego, który strony Konwencji zobowiązane są wprowadzić. Wymogi konwencyjne w tym zakresie zostały już spełnione przez obowiązujące w Rzeczypospolitej Polskiej ustawodawstwo. Zabytki nieruchome wpisane do rejestru zabytków objęte są nadzorem administracyjnym, a dokonywanie względem nich wszelkich czynności mogących skutkować naruszeniem substancji lub wyglądu objęte prawną reglamentacją.

Art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przewiduje obowiązek uzyskiwania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na podejmowanie wszelkich działań mogących prowadzić do naruszenia substancji lub wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, przy czym wskazuje przykładowo szereg takich działań – m. in. prowadzenie robót budowlanych

przy zabytku i w jego otoczeniu, prowadzenie badań archeologicznych, podział zabytku, umieszczanie na zabytku urządzeń technicznych, tablic, reklam lub napisów itd. W przypadku podjęcia takich czynności bez wymaganego prawem pozwolenia wojewódzki konserwator zabytków może wydać decyzję o wstrzymaniu prowadzonych robót, a nawet nakazać przywrócenie zabytku do stanu poprzedniego (art. 43 – 45 ustawy).

Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy wojewódzki konserwator zabytków może wydać decyzję o wstrzymaniu prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku niewpisanym do rejestru, jeżeli zabytek ten spełnia warunki uzasadniające dokonanie wpisu do rejestru. Jeżeli taka decyzja zostanie wydana, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia powinno nastąpić wszczęcie postępowania w sprawie wpisu zabytku do rejestru, zaś w terminie 2 miesięcy powinien nastąpić wpis. W przypadku bezskutecznego upływu tych terminów prace przy zabytku mogą być wznowione (art. 46 ust. 2 i 3 ustawy).

Zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy wojewódzki konserwator zabytków może nakazać właścicielowi lub osobie posiadającej inny, wskazany w ustawie, tytuł do 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. W przypadku niewykonania decyzji konserwatora ustawa upoważnia służby konserwatorskie do tzw. wykonania zastępczego, kosztami którego zostanie obciążona osoba zobowiązana do wykonania tych prac lub robót.

Polskie ustawodawstwo przewiduje także możliwość zabezpieczenia, a nawet wywłaszczenia zagrożonego zabytku. Zgodnie z art. 50 ust. 3 ustawy w przypadku wystąpienia zagrożenia dla zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, polegającego na możliwości jego zniszczenia lub uszkodzenia, starosta, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, może wydać decyzję o zabezpieczeniu tego zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia. Zgodnie zaś z ust. 4 pkt 2, jeżeli nie jest możliwe usunięcie zagrożenia, zabytek nieruchomy może być na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków wywłaszczony przez starostę na rzecz Skarbu Państwa lub gminy właściwej ze względu na miejsce położenia tego zabytku, przy czym zastosowanie znajduje ogólny tryb wywłaszczania nieruchomości na cele publiczne. Ust. 4 tym samym realizuje wymóg zawarty w art. 4 ust. 2 pkt d Konwencji.

Art. 5 Konwencji, przewidując ochronę obiektu zabytkowego i zakazując jego usuwania w całości lub części, dopuszcza odstępstwo podyktowane stanem wyższej konieczności, którym jest stan techniczny obiektu. W takim przypadku wymagane jest podjęcie „odpowiednich środków ostrożności” związanych „z demontażem zabytku, jego przeniesieniem i odbudową we właściwej lokalizacji”. Polskie prawodawstwo spełnia wymogi konwencyjne. Zarówno przemieszczenie, jak

i rozbiórka zabytków nieruchomych wymaga zgody właściwych organów ochrony zabytków, niezależnie od wymogu uzyskania zgody organów nadzoru budowlanego (art. 36 ust. 1 pkt 6 – 7 oraz 11 ustawy oraz art. 39 ustawy – Prawo budowlane).

Art. 6 – 8 – Środki pomocnicze

Artykuły te określają rodzaje środków pomocniczych publicznych i obowiązek popierania inicjatyw prywatnych związanych z zachowaniem i restauracją dziedzictwa architektonicznego. Organy o właściwości ogólnokrajowej, regionalnej i lokalnej w ramach możliwości budżetowych zobowiązane są do podejmowania działań mających na celu utrzymanie i restaurację dziedzictwa architektonicznego. W razie konieczności uruchamiane mają być mechanizmy fiskalne, mogące przyczynić się do ochrony dziedzictwa architektonicznego.

Art. 7 implikuje podejmowanie działań „na rzecz poprawy ogólnego stanu środowiska w otoczeniu zabytków, zespołów budynków i terenów zabytkowych”. Istotne jest w tym zakresie doskonalenie prawa zagospodarowania przestrzennego, prawa budowlanego i prawa ochrony zabytków. Art. 8 obliuguje do zintegrowanego podjęcia problematyki ochrony dziedzictwa architektonicznego w ramach polityki ochrony środowiska oraz do wspierania badań naukowych użytecznych wobec środowiska. W tym zakresie obecnie obowiązujące przepisy spełniają wymogi konwencyjne.

Zgodnie z art. 71 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna posiadająca tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego ma obowiązek finansować prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy tym zabytku. Jeżeli tytuł prawny posiada jednostka samorządu terytorialnego, finansowanie tych prac i robót jest zadaniem własnym tej jednostki. Zgodnie z art. 73 i następnymi ustawy osoba fizyczna, jednostka samorządu terytorialnego lub inna jednostka organizacyjna będąca właścicielem bądź posiadaczem zabytku wpisanego do rejestru albo posiadająca taki zabytek w trwałym zarządzie może ubiegać się o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy tym zabytku. Dotacji udziela minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego z części budżetu państwa „Kultura i Ochrona Dziedzictwa Narodowego” lub wojewódzki konserwator zabytków z budżetu państwa w części, której dysponentem jest wojewoda. Dotacja może być udzielona na dofinansowanie nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru,

ustalonych na podstawie kosztorysu zatwierdzonego przez wojewódzkiego konserwatora zabytków lub które zostały przeprowadzone w okresie trzech lat poprzedzających rok złożenia przez wnioskodawcę wniosku o udzielenie dotacji. Dotacja może obejmować m.in. sporządzenie ekspertyz technicznych i konserwatorskich, przeprowadzenie badań konserwatorskich, architektonicznych lub archeologicznych, wykonanie dokumentacji konserwatorskiej, opracowanie programu prac konserwatorskich i restauratorskich, wykonanie projektu budowlanego zgodnie z przepisami Prawa budowlanego, sporządzenie projektu odtworzenia kompozycji wnętrz oraz zabezpieczenie, zachowanie i utrwalenie substancji zabytku. Dotacja może być udzielona w wysokości do 50 % nakładów, natomiast jeżeli zabytek posiada wyjątkową wartość historyczną, artystyczną lub naukową albo wymaga przeprowadzenia złożonych pod względem technologicznym prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych, dotacja może być udzielona w wysokości do 100 % nakładów koniecznych na wykonanie tych prac lub robót. Dotacja w wysokości 100 % nakładów może być udzielona także wtedy, gdy stan zachowania zabytku wymaga niezwłocznego podjęcia prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych.

Zgodnie z art. 83 ustawy, na zasadach określonych w przepisach o zasadach finansowania nauki, minister właściwy do spraw nauki może przyznać środki finansowe na badania konserwatorskie, architektoniczne, archeologiczne lub inne badania naukowe związane z prowadzeniem prac konserwatorskich i restauratorskich przy zabytkach.

Art. 9 – Sankcje

Artykuł ten określa sankcje w przypadku naruszenia przepisów prawa o ochronie dziedzictwa architektonicznego. W uzasadnionych przypadkach mogą one zostać nałożone w trybie administracyjnym i przejawiać się w „obowiązku rozebrania nowo wzniesionego budynku, który nie spełnia określonych warunków, albo przywrócenia dobra chronionego do stanu poprzedniego”. Aktualnie obowiązujące przepisy prawa ochrony zabytków i prawa budowlanego takie możliwości dopuszczają (art. 40 – 50 oraz 108 – 120 ustawy).

Art. 10 – 13 – Polityka w zakresie konserwacji zabytków

Artykuły te określają zasady polityki w zakresie konserwacji zabytków, obligując strony Konwencji do przyjęcia „zintegrowanej polityki konserwacji zabytków”, w ramach której ochrona dziedzictwa architektonicznego jest m. in. istotnym celem planowania przestrzennego na wszystkich etapach przejawiania się prawa – przy podejmowaniu prac nad planami

zagospodarowania przestrzennego, przy wydawaniu decyzji administracyjnych i w trakcie egzekucji administracyjnej. Istotne jest stymulowanie kultywowania „umiejętności i stosowania tradycyjnych materiałów, uznając że jest to niezwykle istotne dla przyszłości dziedzictwa architektonicznego.”. Art. 11 określa gradację postępowania wobec architektonicznego i historycznego dziedzictwa, które powinno być wykorzystywane „dla potrzeb współczesności” i w miarę możliwości adaptowane „do nowych celów”. Art. 12 koreluje wymóg udostępniania publicznego z bezpieczeństwem dobra chronionego i niedopuszczalnością generowania działań negatywnych. Art. 13 formułuje zasadę współdziałania struktur politycznych i administracyjnych wszystkich szczebli w zakresie ochrony dziedzictwa architektonicznego.

Polskie prawo spełnia wymagania konwencyjne, aczkolwiek prace nad doskonaleniem obowiązujących przepisów i procedur powinny być stale podejmowane.

Art. 14 – Udział społeczeństwa i organizacji

Artykuł ten zobowiązuje strony Konwencji do stworzenia mechanizmów umożliwiających udział społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji odnośnie dziedzictwa architektonicznego. Przepis ten jest aktualnie odpowiednio uwzględniony w obowiązujących w Polsce przepisach prawnych, mających jednakże zastosowanie szersze niż wyłącznie w kwestiach dotyczących dziedzictwa architektonicznego, w szczególności w Kodeksie postępowania administracyjnego (status i uprawnienia organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym) oraz Prawie o stowarzyszeniach. W ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stworzona została natomiast instytucja szczególna – „społecznego opiekuna zabytków”, który w sprawach ochrony zabytków i opieki nad zabytkami współdziała z wojewódzkim konserwatorem zabytków oraz starostą (art. 102 – 105 ustawy).

Art. 15 – 16 – Informacja i szkolenie

Artykuły te zobowiązują strony Konwencji do przyjęcia polityki rozwijającej „społeczną świadomość znaczenia ochrony dziedzictwa architektonicznego” i określają podstawy wewnątrzpaństwowego szkolenia i popularyzacji idei ochrony tego dziedzictwa, podkreślając szczególnie konieczność „popierania szkolenia w zakresie różnych zawodów i rzemiosł związanych z ochroną dziedzictwa architektonicznego”. Aktualnie obowiązujące przepisy prawne, w tym także w zakresie edukacji i szkolnictwa, są wystarczające do realizacji wymagań konwencyjnych, ale mogą i powinny być optymalizowane.

Art. 17 – 21 Europejska koordynacja polityki konserwacji zabytków

Artykuły te określają zasady „europejskiej koordynacji polityki konserwacji zabytków”. W jej ramach inspirowana jest międzypaństwowa wymiana informacji na temat polityki konserwacji zabytków, w szczególności metod i technologii. Art. 18 i 19 stymulują międzynarodową wymianę „doświadczeń i specjalistów”. Art. 20 stwarza możliwość nadzorowania stosowania przepisów Konwencji przez Komitet Ekspertów, powołany przez Komitet Ministrów Rady Europy, co w konsekwencji nakłada na strony Konwencji obowiązek działań sprawozdawczo-informacyjnych. Art. 21 uwzględnia istnienie innych międzynarodowych konwencji dotyczących dziedzictwa architektonicznego, naturalnego i archeologicznego i przewiduje pierwszeństwo norm tych konwencji, jeżeli są bardziej korzystne dla ochrony dziedzictwa architektonicznego. Polskie ustawodawstwo zapewnia spełnienie powyższych wymagań konwencyjnych, zatem jego zmiany nie będą konieczne.

Art. 22 – 27 Przepisy końcowe

Przepisy końcowe Konwencji określają m. in. tryb przystępowania do Konwencji i jej wypowiedzenia, a także przewidują możliwość terytorialnego ograniczenia obowiązywania Konwencji oraz zastrzeżenie niestosowania art. 4 ust. c i d w całości lub w części. Tym samym możliwe jest niestosowanie przymusowego wykupu (wywłaszczenia) i odstąpienie od nakładania na właściciela obiektu zabytkowego objętego ochroną obowiązku przeprowadzenia prac renowacyjnych i wykonania zastępczego w sytuacji, gdy właściciel nie wykonuje ich we własnym zakresie. Z uwagi na to, że polski ustawodawca takie rozwiązania przyjął już w obowiązujących ustawach, a także ze względu na ich aspekt funkcjonalny, utrzymanie ich jest w pełni uzasadnione. Ponadto rozwiązania takie powinny obowiązywać jednolicie w skali całego państwa, a ich miejscowe wyłączenia byłyby nieuzasadnione.

3. Wskazanie przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych, politycznych i prawnych, związanych z wejściem w życie Konwencji, wraz z określeniem źródeł finansowania

Ratyfikacja Konwencji będzie mieć pozytywne skutki polityczne. Rzeczpospolita Polska jest jednym z nielicznych członków Rady Europy, którzy do dnia dzisiejszego do Konwencji nie przystąpili. Ratyfikacja poprawi wizerunek Polski w tej dziedzinie.

Ratyfikacja Konwencji nie wywoła skutków społecznych. Skutki gospodarcze będą polegać na niewielkim ożywieniu zawodów tradycyjnych. Nie zostaną wywołane skutki finansowe dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ zadania, które określa Konwencja, są już wykonywane przez administrację publiczną na podstawie obowiązujących ustaw.

Wejście w życie Konwencji nie spowoduje potrzeby wprowadzenia zmian w prawie wewnętrznym. Ochrona dziedzictwa architektonicznego w Polsce na podstawie obecnie obowiązującego ustawodawstwa spełnia standardy konwencyjne. Skutki prawne związane z wejściem w życie Konwencji sprowadzają się do standardowych obowiązków optymalizacji prawa, tak jak w przypadku innych międzynarodowych zobowiązań konwencyjnych.

4. Wyjaśnienie wyboru trybu związania Konwencją Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyjaśnienia końcowe

Przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Konwencji ma obecnie przede wszystkim znaczenie polityczne. Rzeczpospolita Polska wciąż pozostaje jednym z nielicznych państw członkowskich Rady Europy, które nie związały się Konwencją, sporządzoną w 1985 r. Choć Rzeczpospolita Polska już od dawna spełnia wymogi konwencyjne, ustanawiając w swoim wewnętrznym porządku prawnym wysoki poziom ochrony dziedzictwa architektonicznego, jako członek Rady Europy jest politycznie zobowiązana do przyjmowania standardów prawnych określanych przez tę organizację.

Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli umowa międzynarodowa „dotyczy spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy”, to ratyfikacja takiej umowy wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Przyjmując literalną wykładnię tego postanowienia Konstytucji należy uznać, że znajduje ono zastosowanie także w przypadku, gdy polskie ustawodawstwo w momencie związywania się przez Rzeczpospolitą Polską umową międzynarodową jest już z tą umową zgodne, tj. nie zachodzi potrzeba przyjmowania ustawodawczych środków dostosowujących. Przedmiotowa Konwencja dotyczy spraw uregulowanych w ustawie – przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zaś w ograniczonym zakresie także w ustawie – Prawo budowlane oraz ustawie o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady. W związku z powyższym związywanie Rzeczypospolitej Polskiej Konwencją powinno nastąpić w drodze ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie.

Konwencja dotyczy organów władzy państwowej odpowiedzialnych za tworzenie prawa i prowadzenie polityki kulturalnej, zobowiązując te organy do starań w zakresie wprowadzania takich uregulowań oraz prowadzenia takiej polityki, aby sprzyjały one ochronie dziedzictwa architektonicznego. Z uwagi na przedmiot Konwencja dotyczy przede wszystkim Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego jako organu odpowiedzialnego w administracji rządowej za ochronę dziedzictwa narodowego.

Konwencja nie dotyczy podmiotów prawa prywatnego – osób fizycznych i prawnych, w szczególności nie nakłada nowych obowiązków na te podmioty. Konwencja nie nakłada także nowych obowiązków na jednostki samorządu terytorialnego.

Z uwagi na zgodność polskiego ustawodawstwa z wymogami Konwencji nie jest konieczne przyjmowanie środków prawnych w celu jej wykonania, w szczególności środków rangi ustawowej.