Anna Mazurek
email: a_mazurek@atar.edu.pl
ORCID: 0000-0003-3318-7062
Akademia Tarnowska

Ochrona dóbr kultury w systemie ochrony ludności – uwagi na tle nowych regulacji prawnych

The Protection of Cultural Property within the Civil Protection System – Remarks in the Context of New Legal Regulations

DOI: 10.66935/978-83-65926-17-3.13

© 2025 Anna Mazurek
Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa – Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0).
Treść licencji dostępna jest pod adresem: https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl

Cytuj jako: Mazurek, A. (2025). Ochrona dóbr kultury w systemie ochrony ludności – uwagi na tle nowych regulacji prawnych. W: J. Lizak, M. W. Sidor (red.), *Nowe wyzwania w naukach społecznych i technicznych: podejście interdyscyplinarne* (T. 2). (s. 213-227). Wydawnictwo WSB-NLU.

Streszczenie: Artykuł podejmuje problematykę ochrony dóbr kultury w sytuacjach kryzysowych w świetle dwóch kluczowych aktów prawnych: ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z 2024 r. Celem opracowania jest analiza wzajemnych relacji pomiędzy tymi regulacjami oraz ocena, czy nowa ustawa tworzy spójny system ochrony dóbr kultury jako elementu bezpieczeństwa publicznego. Autorka dowodzi, że ochrona ludności i ochrona dziedzictwa kulturowego nie stanowią odrębnych obszarów działań administracji publicznej, lecz są wzajemnie powiązanymi zadaniami publicznymi, realizującymi konstytucyjne wartości ochrony życia, bezpieczeństwa oraz tożsamości kulturowej.

Abstract: The article addresses the issue of safeguarding cultural heritage in crisis situations in the context of two key legal acts: The Act on the Protection of Monuments and the Care of Monuments, and the 2024 Act on Civil Protection and Civil Defense. The aim of the study is to analyze the interrelations between these regulations and to assess whether the new act establishes a coherent system for the protection of cultural heritage as an element of public safety. The author argues that the protection of the population and the protection of cultural heritage do not constitute separate areas of public administration activity, but are mutually interconnected public tasks that implement constitutional values of safeguarding life, security, and cultural identity.

Słowa kluczowe: ochrona zabytków, dobra kultury, sytuacje kryzysowe, ochrona ludności, obrona cywilna, bezpieczeństwo publiczne

Keywords: protection of monuments, cultural property, crisis situations, civil protection, civil defense, public safety

Wprowadzenie

Problematyka ochrony dóbr kultury w sytuacjach kryzysowych od lat stanowi przedmiot zainteresowania doktryny prawa ochrony zabytków oraz prawa administracyjnego. Jej normatywną podstawę w polskim porządku prawnym nieprzerwanie tworzy ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, która ustanawia system ochrony dziedzictwa kulturowego, określa kompetencje organów administracji publicznej oraz obowiązki właścicieli i posiadaczy zabytków. Ustawa ta zachowuje pełną moc obowiązującą i nadal pozostaje centralnym aktem regulującym ochronę zabytków w Polsce.

Wejście w życie ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej nie zmienia tego stanu rzeczy, lecz wprowadza nową perspektywę normatywną, w ramach której ochrona dóbr kultury zostaje włączona do systemu ochrony ludności jako jeden z jego istotnych elementów. Oznacza to funkcjonowanie dwóch równoległych, wzajemnie powiązanych reżimów prawnych: wyspecjalizowanego systemu ochrony zabytków oraz systemu ochrony ludności i bezpieczeństwa publicznego, w którym dobra kultury zostały wyraźnie dostrzeżone jako wartości wymagające planowania, koordynacji i zabezpieczenia w sytuacjach kryzysowych.

Co istotne, ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej nie przejmuje kompetencji organów ochrony zabytków ani nie redefiniuje pojęcia dóbr kultury w oderwaniu od dotychczasowych regulacji. Przeciwnie, ustawodawca wprost odwołuje się do istniejących definicji i standardów ochrony dziedzictwa, w tym do norm prawa międzynarodowego, potwierdzając ciągłość systemu prawnego. Jej znaczenie polega natomiast na tym, że ochrona dóbr kultury przestaje być postrzegana wyłącznie jako zadanie wyspecjalizowanej administracji konserwatorskiej, a zaczyna funkcjonować także jako element planowania i reagowania w ramach szeroko rozumianej ochrony ludności.

Włączenie dóbr kultury do regulacji dotyczących ochrony ludności należy postrzegać jako wyraz zmiany akcentów aksjologicznych, a nie hierarchicznej rywalizacji wartości. Ustawodawca nie przeciwstawia ochrony dziedzictwa ochronie życia i zdrowia, lecz traktuje je jako dobra wzajemnie powiązane. Ochrona ludności rozumiana jest bowiem nie tylko jako zabezpieczenie biologicznego trwania jednostek, ale również jako ochrona warunków funkcjonowania wspólnoty, w tym jej tożsamości kulturowej, ciągłości historycznej i materialnych nośników pamięci zbiorowej.

Na tym tle szczególnego znaczenia nabiera fakt, że zagrożenia dla dóbr kultury mają charakter trwały i wieloczynnikowy. Dziedzictwo kulturowe podlega nieustannej degradacji na skutek procesów naturalnych, zmian klimatycznych, presji inwestycyjnej, zaniedbań infrastrukturalnych oraz braku odpowiedniego przygotowania organizacyjnego. Sytuacje kryzysowe nie tyle tworzą nowe zagrożenia, ile ujawniają i intensyfikują

istniejące słabości systemu ochrony. Tym samym wymagają one nie tylko reakcji doraźnej, lecz także wcześniejszego planowania, koordynacji i integracji działań różnych podmiotów publicznych.

Celem niniejszego artykułu jest analiza relacji pomiędzy ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami a ustawą o ochronie ludności i obronie cywilnej w zakresie ochrony dóbr kultury w sytuacjach kryzysowych. Autorka stawia tezę, że nowa regulacja nie narusza autonomii systemu ochrony zabytków, lecz uzupełnia go o instrumenty charakterystyczne dla prawa bezpieczeństwa publicznego, wzmacniając tym samym realną ochronę dziedzictwa kulturowego. Ochrona dóbr kultury jawi się w tym ujęciu jako wspólna troska państwa, łącząca ochronę życia, bezpieczeństwo społeczne oraz zachowanie tożsamości kulturowej.

Konstytucyjne podstawy ochrony dóbr kultury i zabytków

Obowiązek ochrony dóbr kultury i zabytków w polskim porządku prawnym nie wynika wyłącznie z regulacji ustawowych, lecz posiada wyraźne i trwałe zakotwiczenie konstytucyjne. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ujmuje dziedzictwo kulturowe jako wartość o fundamentalnym znaczeniu dla państwa i wspólnoty, czyniąc jego ochronę jednym z elementów dobra wspólnego oraz trwałości porządku konstytucyjnego (Garlicki, 2003, s. 9). Ustawy zwykłe, w tym ustawę o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawę o ochronie ludności i obronie cywilnej, należy zatem postrzegać jako instrumenty realizujące normy i wartości wyrażone na poziomie ustrojowym.

Już w preambule Konstytucji RP ustrojodawca zobowiązuje „by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku" kulturowego narodu polskiego (Mazurek, 2020, s. 166). Kluczowe znaczenie w tym zakresie ma jednak art. 5 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz strzeże dziedzictwa narodowego. Umiejscowienie ochrony dziedzictwa narodowego w tym przepisie nie jest przypadkowe. Artykuł 5 wyznacza bowiem podstawowe zadania państwa, ujmując je w sposób całościowy i systemowy. Ochrona dziedzictwa została w nim zrównana rangą z ochroną suwerenności, praw jednostki oraz bezpieczeństwa państwa, co świadczy o jej szczególnym znaczeniu aksjologicznym i ustrojowym (Sarnecki, 2007, s. 1).

Z artykułu 5 Konstytucji RP wynika nie tylko ogólny obowiązek państwa w zakresie ochrony dóbr kultury, lecz także nakaz takiego kształtowania polityk publicznych i systemów prawnych, które umożliwiają realne zabezpieczenie dziedzictwa w różnych okolicznościach, w tym w sytuacjach nadzwyczajnych i kryzysowych. Wskazanie, że Rzeczpospolita Polska strzeże dziedzictwa narodowego, wyznacza bowiem jeden z podstawowych celów państwa. Realizacja wymienionych w tym przepisie zadań należy do wszystkich władz publicznych Rzeczypospolitej – zarówno do władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej, a także do organów sądowniczych i organów samorządu terytorialnego

(Winczorek, 2000, s. 18). Takie stanowisko prezentuje także Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z 2009 r. stwierdził, że art. 5 Konstytucji wskazuje najdonioślejsze wartości i najbardziej podstawowe cele, w których realizację winny się włączyć wszelkie organy władzy publicznej, wykorzystując wszystkie ich kompetencje (Trybunał, 2009).

Uzupełnieniem tej regulacji jest art. 6 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury. Przepis ten wskazuje, że dobra kultury nie są wartością zastrzeżoną dla wąskiego kręgu podmiotów, lecz elementem wspólnego dziedzictwa, do którego dostęp powinien być zagwarantowany całemu społeczeństwu (Frankiewicz, 2012, s. 17-18). Obowiązek upowszechniania i zapewnienia dostępu implikuje jednocześnie konieczność ochrony dóbr kultury przed zniszczeniem, degradacją lub utratą, ponieważ tylko dobra zachowane mogą być przedmiotem realizacji konstytucyjnych wolności i praw.

Istotne znaczenie ma również art. 73 Konstytucji RP, gwarantujący wolność korzystania z dóbr kultury. Wolność ta, choć przysługująca jednostce, nie może być realizowana w oderwaniu od działań państwa zmierzających do zabezpieczenia materialnych i niematerialnych podstaw kultury. Ochrona dóbr kultury stanowi zatem warunek *sine qua non* realnego korzystania z tej wolności (Drela, 2006, s. 22). Podkreślić należy, że bez odpowiednich mechanizmów ochronnych wolność konstytucyjna miałaby charakter wyłącznie formalny.

Zestawienie przepisów konstytucyjnych prowadzi do wniosku, że ochrona dóbr kultury i zabytków stanowi wartość o charakterze ustrojowym, nierozerwalnie związaną z pojęciem dobra wspólnego. Dobra kultury nie są chronione jedynie ze względu na ich wartość materialną czy estetyczną, lecz jako nośniki pamięci zbiorowej, tożsamości kulturowej i ciągłości historycznej. W tym sensie konstytucyjny obowiązek ich ochrony pozostaje w ścisłym związku z ochroną ludności rozumianą szeroko – jako ochrona warunków trwania wspólnoty, a nie wyłącznie biologicznego przetrwania jednostek.

Na tym tle regulacje ustawowe dotyczące ochrony dóbr kultury, w tym zarówno ustawę o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak i ustawę o ochronie ludności i obronie cywilnej, należy interpretować jako instrumenty realizujące konstytucyjny nakaz ochrony dziedzictwa narodowego. Włączenie dóbr kultury do systemu ochrony ludności nie stanowi zatem *novum* aksjologicznego, lecz konsekwentną realizację wartości i obowiązków wyrażonych już na poziomie Konstytucji RP.

Pojęcie dóbr kultury, zabytków i dziedzictwa kulturowego – rozróżnienia normatywne

Prawidłowe określenie zakresu ochrony dóbr kultury w sytuacjach kryzysowych wymaga uprzedniego rozróżnienia pojęć funkcjonujących w polskim i międzynarodowym porządku prawnym. W praktyce pojęcia „dobra kultury", „zabytki" oraz „dziedzictwo kulturowe" często bywają stosowane zamiennie, jednak z punktu widzenia analizy dogmatycznoprawnej takie utożsamienie nie jest uprawnione. Każde z tych pojęć posiada

odmienny zakres normatywny, pełni inną funkcję prawną i wywołuje różne konsekwencje w sferze ochrony prawnej, w tym w sytuacjach kryzysowych.

Podstawowym pojęciem zdefiniowanym w prawie krajowym jest pojęcie zabytku, uregulowane w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie z jej przepisami, zabytkiem jest nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością, stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Definicja ta ma charakter normatywnie precyzyjny i pełni funkcję delimitacyjną – wyznacza bowiem zakres stosowania szczególnego reżimu ochronnego przewidzianego w ustawie.

Ochrona zabytków opiera się na sformalizowanych instrumentach prawnych, takich jak wpis do rejestru zabytków, uznanie za pomnik historii czy ujęcie w gminnej ewidencji zabytków. Konsekwencją przyjęcia takiej konstrukcji jest objęcie ochroną wyłącznie tych obiektów, które spełniają ustawowe kryteria i zostały włączone do systemu ochrony w przewidzianym prawem trybie. Tym samym pojęcie zabytku nie obejmuje całego spektrum dóbr posiadających wartość kulturową, lecz jedynie tę ich część, która została formalnie zidentyfikowana i zakwalifikowana przez organy administracji publicznej.

W obowiązującym polskim porządku prawnym pojęcie dóbr kultury nie zostało objęte jednolitą definicją legalną, mimo że było ono definiowane w poprzednim stanie prawnym. W szczególności ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury posługiwała się tym pojęciem w sposób systemowy, wprowadzając rozróżnienie pomiędzy zabytkami jako obiektami podlegającymi bezpośredniej ochronie prawnej, a dobrami kultury rozumianymi szerzej, jako materialne i niematerialne składniki dziedzictwa narodowego, których wartość kulturowa istniała niezależnie od formalnego uznania ich za zabytek. Rozwiązanie to pozwalało na objęcie refleksją ochronną także tych elementów dziedzictwa, które nie zostały jeszcze włączone do administracyjnego reżimu ochrony zabytków, a jednocześnie podkreślało aksjologiczny wymiar pojęcia dóbr kultury (Rymaszewski, 2005, s. 137). Obecnie termin ten występuje w różnych aktach normatywnych, w tym w Konstytucji RP oraz w przepisach szczególnych, jednak jego znaczenie rekonstruowane jest przede wszystkim na gruncie prawa międzynarodowego. Szczególne znaczenie ma w tym zakresie Konwencja haska z 1954 r. o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, która posługuje się pojęciem „dóbr kulturalnych" w znaczeniu szerokim i funkcjonalnym.

Na gruncie tej konwencji dobrami kultury są zarówno zabytki architektury, sztuki i historii, jak i zespoły budynków, zbiory muzealne, archiwalne oraz biblioteczne, a także inne obiekty o szczególnym znaczeniu dla dziedzictwa kulturowego narodów. Pojęcie to nie jest ograniczone do formalnych kwalifikacji administracyjnych, lecz opiera się na kryterium wartości kulturowej i znaczenia dla wspólnoty. Tym samym dobra kultury obejmują szerszy zbiór obiektów niż zabytki w rozumieniu prawa krajowego.

Brak jednolitej definicji dóbr kultury w prawie krajowym nie oznacza jednak luki normatywnej, lecz świadome przyjęcie konstrukcji pojęcia otwartego, pozwalającego na elastyczne dostosowanie zakresu ochrony do zmieniających się uwarunkowań społecz-

nych, kulturowych i cywilizacyjnych. Jednocześnie stan ten rodzi określone konsekwencje praktyczne, w szczególności w sytuacjach kryzysowych, gdy konieczne jest szybkie podejmowanie decyzji dotyczących zabezpieczenia, ewakuacji lub ochrony określonych obiektów. Brak precyzyjnego katalogu dóbr kultury może w takich sytuacjach prowadzić do niejednoznaczności kompetencyjnych oraz trudności w ustaleniu priorytetów ochronnych.

Jeszcze szerszym pojęciem jest dziedzictwo kulturowe, które obejmuje zarówno dobra materialne, jak i niematerialne, stanowiące dorobek przeszłych pokoleń i element tożsamości wspólnoty (Pruszyński, 2001, s. 50). Pojęcie to ma przede wszystkim charakter aksjologiczny i programowy, znajduje szerokie zastosowanie w prawie międzynarodowym oraz w dokumentach strategicznych, a także w Konstytucji RP. Dziedzictwo kulturowe nie jest kategorią stricte techniczno-prawną, lecz pojęciem opisującym całość zjawisk kulturowych wymagających ochrony i przekazu międzypokoleniowego (Zeidler, 2007, s. 29).

Relacje pomiędzy analizowanymi pojęciami można zatem ująć w sposób następujący: każdy zabytek stanowi dobro kultury, lecz nie każde dobro kultury jest zabytkiem w rozumieniu ustawy; z kolei dziedzictwo kulturowe obejmuje zarówno dobra kultury, jak i inne przejawy dorobku kulturowego, które nie zawsze podlegają sformalizowanej ochronie prawnej (Pruszyński, 1989, s. 17, 19). Rozróżnienie to ma istotne znaczenie normatywne, ponieważ determinuje zakres stosowania poszczególnych instrumentów ochronnych oraz kompetencje organów administracji publicznej.

Znaczenie tych różnic ujawnia się ze szczególną wyrazistością w sytuacjach kryzysowych. Ochrona zabytków opiera się wówczas na istniejących decyzjach administracyjnych i rejestrach, natomiast ochrona dóbr kultury wymaga podejścia bardziej elastycznego, uwzględniającego także obiekty nieobjęte formalną ochroną, lecz posiadające istotną wartość dla lokalnych wspólnot (Pruszyński, 2001, s. 50). Z kolei pojęcie dziedzictwa kulturowego pozwala na uwzględnienie szerszego kontekstu społecznego i tożsamościowego, w którym dobra materialne funkcjonują.

Prawidłowe rozróżnienie pojęć „zabytek", „dobro kultury" i „dziedzictwo kulturowe" stanowi zatem nie tylko problem terminologiczny, lecz także warunek skutecznej ochrony w sytuacjach kryzysowych. Pozwala ono na właściwe zaprojektowanie instrumentów prawnych, przypisanie kompetencji oraz ustalenie hierarchii działań ochronnych, co nabiera szczególnego znaczenia w świetle nowych regulacji dotyczących ochrony ludności i obrony cywilnej.

Ochrona zabytków w sytuacjach kryzysowych na gruncie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi podstawowy akt prawny regulujący ochronę zabytków w polskim porządku prawnym, również w kontekście zagrożeń o charakterze nadzwyczajnym. Choć ustawa ta nie posługuje się pojęciem „ochrony ludności" ani nie tworzy odrębnego systemu reagowania kryzysowego, zawiera szereg

przepisów, które odnoszą się do obowiązku zabezpieczenia zabytków przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub utratą, także w sytuacjach o charakterze nadzwyczajnym.

Centralną rolę w systemie ochrony zabytków odgrywają organy administracji publicznej właściwe w sprawach ochrony zabytków, w szczególności minister właściwy do spraw kultury oraz wojewódzcy konserwatorzy zabytków. Zgodnie z ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami do ich zadań należy m.in. podejmowanie działań zmierzających do zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych ochrony zabytków, sprawowanie nadzoru nad stanem zachowania zabytków oraz inicjowanie działań prewencyjnych. Kompetencje te mają charakter stały i nie są ograniczone wyłącznie do sytuacji normalnych, co oznacza, że obejmują również okresy zwiększonego zagrożenia dla substancji zabytkowej.

Ustawa o ochronie zabytków przewiduje także szczególne instrumenty planistyczne odnoszące się do ochrony zabytków na wypadek sytuacji nadzwyczajnych. W szczególności regulacje dotyczące przygotowania planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych stanowią wyraz dostrzeżenia przez ustawodawcę potrzeby uprzedniego planowania działań ochronnych (art. 88 tejże ustawy). Plany te mają na celu określenie sposobów zabezpieczenia zabytków, w tym zabytków ruchomych, oraz wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za realizację określonych działań ochronnych. Należy jednak podkreślić, że ustawa pozostawia znaczną swobodę co do szczegółowej treści i zakresu tych planów, odsyłając w tym zakresie do aktów wykonawczych oraz praktyki administracyjnej.

Istotnym elementem systemu ochrony zabytków są również obowiązki właścicieli i posiadaczy zabytków. Ustawa nakłada na nich obowiązek zapewnienia warunków umożliwiających zachowanie zabytku w jak najlepszym stanie, a także korzystania z niego w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości (Drela, 2006, s. 130-179). Obowiązki te mają charakter ciągły i aktualizują się niezależnie od występowania sytuacji kryzysowych. W tym sensie odpowiedzialność za ochronę zabytków nie spoczywa wyłącznie na organach administracji publicznej, lecz jest rozłożona pomiędzy podmioty publiczne i prywatne.

Jednocześnie należy zauważyć, że ustawa o ochronie zabytków koncentruje się przede wszystkim na ochronie indywidualnych obiektów oraz zespołów zabytkowych, ujmując je w perspektywie konserwatorskiej i administracyjnej. Regulacja ta nie tworzy całościowego mechanizmu koordynacji działań ochronnych z innymi systemami reagowania na sytuacje kryzysowe, w szczególności z systemem ochrony ludności. Ochrona zabytków w sytuacjach nadzwyczajnych została w ustawie ujęta w sposób rozproszony, poprzez odwołanie do obowiązków planistycznych, nadzorczych oraz właścicielskich, bez wyraźnego powiązania z szerszym systemem zarządzania kryzysowego.

Taki model regulacyjny odpowiada charakterowi ustawy o ochronie zabytków jako aktu wyspecjalizowanego, skoncentrowanego na ochronie wartości kulturowych, a nie na organizacji działań ratowniczych czy ochronnych w skali całego państwa. Jednocześnie jednak ujawnia on ograniczenia w zakresie możliwości kompleksowego zabezpieczenia

zabytków w sytuacjach kryzysowych wymagających współdziałania wielu podmiotów oraz szybkiej koordynacji działań (Zeidler, 2007, s. 128). Brak bezpośredniego włączenia ochrony zabytków w struktury systemu ochrony ludności powodował, że działania podejmowane na podstawie ustawy o ochronie zabytków miały charakter autonomiczny i funkcjonowały obok, a nie w ramach, mechanizmów bezpieczeństwa publicznego.

Na tym tle ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jawi się jako regulacja zapewniająca materialne i organizacyjne podstawy ochrony dziedzictwa kulturowego, jednak niewystarczająca do samodzielnego ukształtowania spójnego systemu ochrony zabytków w sytuacjach kryzysowych. Ustawa ta tworzy ramy odpowiedzialności organów ochrony zabytków oraz właścicieli, lecz nie integruje tych działań z szerszym systemem ochrony ludności, co stanowi istotny punkt odniesienia dla analizy nowych regulacji wprowadzonych ustawą o ochronie ludności i obronie cywilnej.

Ochrona dóbr kultury w ustawie o ochronie ludności i obronie cywilnej

Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej stanowi akt normatywny o charakterze systemowym, którego celem jest uregulowanie zasad przygotowania państwa oraz struktur administracji publicznej do ochrony ludności w sytuacjach zagrożeń. Podstawowym przedmiotem regulacji ustawy pozostaje ochrona życia i zdrowia ludzi, jednak ustawodawca włączył do jej zakresu także inne dobra prawnie chronione, w tym dobra kultury (art. 2-4 tejże ustawy). Włączenie to ma charakter wyraźny, choć podporządkowany zasadniczym celom ustawy, i nie prowadzi do wyodrębnienia autonomicznego systemu ochrony dóbr kultury.

Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej nie redefiniuje pojęcia dóbr kultury ani nie tworzy odrębnej definicji legalnej w tym zakresie. Posługuje się ona pojęciem dóbr kultury w znaczeniu funkcjonalnym, odwołując się do istniejącego porządku prawnego, w szczególności do regulacji ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz do standardów wynikających z prawa międzynarodowego. Tym samym nowa ustawa nie ingeruje w materialnoprawne podstawy ochrony dziedzictwa, lecz lokuje je w ramach systemu ochrony ludności jako jeden z elementów wymagających zabezpieczenia w sytuacjach kryzysowych.

Na gruncie ustawy dobra kultury zostały uwzględnione w systemie ochrony ludności przede wszystkim na etapie planowania. Regulacja ta zakłada obowiązek uwzględniania dóbr kultury w dokumentach planistycznych dotyczących ochrony ludności i obrony cywilnej, przygotowywanych na różnych szczeblach administracji publicznej. Planowanie to ma charakter ogólny i koordynacyjny, a jego celem jest identyfikacja zasobów wymagających szczególnej ochrony oraz określenie podstawowych kierunków działań w sytuacjach kryzysowych. Ustawa nie przesądza szczegółowego zakresu ani formy tych działań, pozostawiając ich konkretyzację innym aktom prawnym oraz praktyce administracyjnej.

W kontekście dóbr kultury szczególne znaczenie ma objęcie planowaniem ochronnym dóbr ruchomych, które ze względu na swój charakter mogą być przedmiotem działań zabezpieczających, w tym ewakuacji lub czasowego rozśrodkowania. Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej sygnalizuje możliwość podejmowania tego rodzaju działań w ramach systemu ochrony ludności, nie regulując jednak szczegółowo procedur ich realizacji. Brak precyzyjnych rozwiązań w tym zakresie wskazuje, że ustawa pełni funkcję ramową, a realizacja konkretnych czynności ochronnych wymaga współdziałania z organami właściwymi w sprawach kultury oraz stosowania przepisów szczególnych (art. 45 tej ustawy).

Istotnym elementem nowej regulacji jest także uwzględnienie ochrony informacji dotyczących dóbr kultury. Ustawa dostrzega, że dane odnoszące się do lokalizacji, charakteru oraz sposobów zabezpieczenia określonych zasobów mogą mieć znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa publicznego. W tym zakresie ustawodawca nie tworzy jednak odrębnego reżimu ochrony informacji o dobrach kultury, lecz włącza je w ogólny system ochrony informacji funkcjonujący w ramach ochrony ludności i obrony cywilnej. Rozwiązanie to ma charakter organizacyjny i służy ograniczeniu ryzyka związanego z nieuprawnionym ujawnieniem informacji wrażliwych.

Analiza ustawy prowadzi do wniosku, że ochrona dóbr kultury została w niej ujęta w sposób podporządkowany nadrzędnemu celowi ochrony ludności, lecz jednocześnie nie marginalny. Ustawodawca nie traktuje dóbr kultury jako kategorii drugorzędnej, lecz jako jeden z elementów wymagających uwzględnienia w planowaniu i realizacji działań ochronnych. Brak szczegółowych rozwiązań materialnoprawnych należy interpretować nie jako pominięcie problematyki ochrony dziedzictwa, lecz jako konsekwencję systemowego charakteru ustawy, która ma integrować różne obszary ochrony, a nie zastępować regulacje wyspecjalizowane.

W tym sensie ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej nie konkuruje z ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, lecz funkcjonuje wobec niej komplementarnie. Ochrona dóbr kultury zostaje włączona w struktury planowania i koordynacji działań ochronnych, zachowując jednocześnie swoje materialnoprawne podstawy w dotychczasowym reżimie ochrony zabytków. Takie rozwiązanie pozwala postrzegać dobra kultury jako element systemu ochrony ludności, bez naruszania autonomii prawa ochrony zabytków.

Relacje pomiędzy ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami a ustawą o ochronie ludności i obronie cywilnej

Analiza relacji pomiędzy ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami a ustawą o ochronie ludności i obronie cywilnej prowadzi do wniosku, że obie regulacje funkcjonują w polskim porządku prawnym równolegle, obejmując ten sam przedmiot ochrony w odmiennych, lecz niekonkurencyjnych perspektywach normatywnych. Każda z ustaw realizuje własne cele regulacyjne i posługuje się odrębnymi instrumentami prawnymi, przy czym ich zakresy przedmiotowe częściowo się krzyżują w obszarze ochrony dóbr kultury w sytuacjach kryzysowych. Jednocześnie należy podkreślić,

że od 1 stycznia 2026 r. przepisy ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej obejmujące ochronę dóbr kultury obowiązują w pełni, co pozwala na integrację systemu ochrony kultury z działaniami ochrony ludności.

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zachowuje charakter regulacji wyspecjalizowanej, której zasadniczym celem jest ochrona zabytków jako szczególnej kategorii dóbr kultury. Określa ona materialnoprawne przesłanki ochrony, definicje legalne, kompetencje organów ochrony zabytków oraz obowiązki właścicieli i posiadaczy zabytków (Zeidler, 2007, s. 27). Zakres tej ustawy obejmuje zarówno działania o charakterze bieżącym, jak i rozwiązania odnoszące się do sytuacji nadzwyczajnych, jednak pozostaje skoncentrowany na perspektywie konserwatorskiej i administracyjnej.

Z kolei ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej ma charakter regulacji systemowej, ukierunkowanej na organizację i koordynację działań ochronnych w sytuacjach zagrożeń. Jej podstawowym przedmiotem ochrony jest ludność, jednak ustawodawca włączył do zakresu regulacji także inne dobra wymagające zabezpieczenia, w tym dobra kultury. Ustawa ta nie ingeruje w materialnoprawne mechanizmy ochrony zabytków, lecz tworzy ramy organizacyjne i planistyczne, w których ochrona dóbr kultury zostaje uwzględniona jako jeden z elementów systemu ochrony ludności.

Zestawienie obu regulacji nie pozwala stwierdzić występowania kolizji normatywnej. Ustawy nie zawierają sprzecznych dyspozycji ani nie ustanawiają odmiennych standardów ochrony tych samych dóbr w sposób wykluczający ich jednoczesne stosowanie. Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej nie uchyla ani nie modyfikuje przepisów ustawy o ochronie zabytków, a jej regulacje nie prowadzą do ograniczenia kompetencji organów ochrony zabytków. Przeciwnie, nowa ustawa zakłada funkcjonowanie istniejących struktur administracyjnych i odwołuje się do nich w sposób pośredni, bez ich normatywnego przekształcania.

Relacja pomiędzy obiema ustawami ma zatem charakter uzupełniający. Ochrona zabytków, realizowana na podstawie ustawy z 2003 r., zapewnia materialnoprawne i konserwatorskie podstawy ochrony dóbr kultury, natomiast ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej wprowadza dodatkowy kontekst organizacyjny, umożliwiający uwzględnienie tych dóbr w planowaniu i koordynacji działań ochronnych w sytuacjach kryzysowych. Uzupełnianie to nie polega na powielaniu instrumentów prawnych, lecz na rozszerzeniu perspektywy ochrony o wymiar systemowy i koordynacyjny.

Podział kompetencji pomiędzy organami administracji publicznej pozostaje zgodny z dotychczasowym modelem. Organy ochrony zabytków zachowują swoje ustawowe zadania i uprawnienia, w szczególności w zakresie oceny wartości zabytkowych, nadzoru nad stanem zachowania zabytków oraz podejmowania decyzji administracyjnych. Organy właściwe w sprawach ochrony ludności realizują natomiast zadania związane z planowaniem, koordynacją i organizacją działań ochronnych, w ramach których dobra kultury są jednym z elementów uwzględnianych w analizach i dokumentach planistycznych. Ustawy nie przesądzają o nadrzędności jednych organów nad drugimi, lecz zakładają współistnienie ich kompetencji.

Istotnym elementem relacji pomiędzy analizowanymi regulacjami jest konieczność współdziałania organów administracji publicznej. Choć ustawy nie wprowadzają szczegółowych mechanizmów współpracy dedykowanych wyłącznie ochronie dóbr kultury, ich łączne stosowanie wymaga koordynacji działań pomiędzy organami ochrony zabytków, organami administracji rządowej oraz jednostkami samorządu terytorialnego. Współdziałanie to ma charakter funkcjonalny i wynika z nakładania się zadań w obszarze planowania oraz reagowania w sytuacjach kryzysowych, a nie z ustanowienia nowej struktury organizacyjnej.

W konsekwencji relacje pomiędzy ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami a ustawą o ochronie ludności i obronie cywilnej należy określić jako model równoległych, komplementarnych reżimów prawnych. Każda z ustaw zachowuje własną autonomię normatywną, a jednocześnie wspólnie tworzą one ramy prawne umożliwiające ochronę dóbr kultury zarówno w warunkach normalnych, jak i w sytuacjach kryzysowych. Model ten nie znosi wyspecjalizowanej ochrony zabytków, lecz osadza ją w szerszym systemie bezpieczeństwa publicznego, bez naruszania dotychczasowych zasad kompetencyjnych.

Ochrona dóbr kultury jako element ochrony ludności – ujęcie aksjologiczne i funkcjonalne

Ochrona dóbr kultury w sytuacjach kryzysowych nie może być analizowana wyłącznie przez pryzmat instrumentów prawnych i kompetencji administracyjnych. Jej znaczenie ujawnia się w pełni dopiero w ujęciu aksjologicznym i funkcjonalnym, które pozwala dostrzec, że dobra kultury pełnią w społeczeństwie rolę wykraczającą poza ich materialny wymiar (Zdyb, 2001, s. 190). W tym sensie ochrona dóbr kultury stanowi istotny element ochrony ludności rozumianej szeroko – jako ochrona warunków trwałego funkcjonowania wspólnoty.

Dobra kultury pełnią funkcję stabilizującą w życiu społecznym. Stanowią one materialne i symboliczne punkty odniesienia, które porządkują przestrzeń społeczną, historyczną i aksjologiczną. Ich obecność umożliwia zachowanie ciągłości doświadczeń zbiorowych, a tym samym wzmacnia poczucie przynależności i zakorzenienia jednostek we wspólnocie (Frankiewicz-Bodynek, 2019, s. 152). Z perspektywy bezpieczeństwa społecznego dobra kultury nie są zatem jedynie obiektami wymagającymi ochrony, lecz elementami infrastruktury symbolicznej, bez której trudno mówić o trwałości więzi społecznych.

Ochrona ludności, ujmowana w kategoriach konstytucyjnych, nie ogranicza się do zapewnienia fizycznego bezpieczeństwa jednostek. Obejmuje ona również ochronę warunków umożliwiających realizację podstawowych wartości, takich jak godność człowieka, tożsamość kulturowa oraz ciągłość życia społecznego (Adamski, 2003, s. 212). W tym ujęciu dobra kultury stanowią jeden z elementów środowiska życia człowieka, a ich utrata lub degradacja wpływa nie tylko na sferę materialną, lecz także na sferę psychiczną i społeczną funkcjonowania wspólnoty.

Szczególne znaczenie w tym kontekście ma ochrona tożsamości kulturowej, która nie jest pojęciem abstrakcyjnym, lecz znajduje swoje zakorzenienie w konkretnych dobrach materialnych i niematerialnych (Pruszyński, 2001, s. 50). Zabytki, zespoły urbanistyczne, miejsca pamięci czy zbiory muzealne pełnią funkcję nośników znaczeń, poprzez które wspólnota interpretuje własną przeszłość i projektuje przyszłość. Ochrona tych dóbr nie służy zatem wyłącznie zachowaniu obiektów jako takich, lecz ochronie zdolności społeczeństwa do samookreślenia i zachowania ciągłości kulturowej.

Z perspektywy funkcjonalnej dobra kultury nabierają szczególnego znaczenia w sytuacjach destabilizacji społecznej, rozumianych szeroko jako stany zakłócenia normalnego funkcjonowania struktur społecznych i instytucjonalnych. Destabilizacja ta może mieć różne źródła, w tym katastrofy naturalne, procesy degradacyjne, kryzysy organizacyjne czy długotrwałe zaniedbania infrastrukturalne (Zeidler, 2007, s. 66). W takich okolicznościach dobra kultury pełnią funkcję punktów odniesienia, które umożliwiają odbudowę porządku społecznego i symbolicznego.

Utrata dóbr kultury w sytuacjach kryzysowych prowadzi nie tylko do nieodwracalnych strat materialnych, lecz także do osłabienia więzi społecznych oraz poczucia ciągłości historycznej. Z tego względu ich ochrona nie może być traktowana jako działanie drugoplanowe wobec ochrony ludności, lecz jako jej istotny komponent. Ochrona dóbr kultury sprzyja bowiem zachowaniu odporności społecznej, rozumianej jako zdolność wspólnoty do przetrwania, adaptacji i odbudowy po okresach destabilizacji.

Na tym tle włączenie dóbr kultury do systemu ochrony ludności należy postrzegać jako konsekwencję konstytucyjnego rozumienia bezpieczeństwa, a nie jako rozszerzenie zakresu ochrony o elementy przypadkowe. Ochrona ludności i ochrona dóbr kultury realizują bowiem wspólny cel, jakim jest zachowanie warunków trwałego istnienia wspólnoty politycznej. O ile ochrona życia i zdrowia zabezpiecza biologiczne podstawy funkcjonowania społeczeństwa, o tyle ochrona dóbr kultury zabezpiecza jego ciągłość kulturową i tożsamościową (Pruszyński, 2001, s. 51).

W tym sensie dobra kultury jawią się jako element dobra wspólnego, którego ochrona wymaga skoordynowanych działań różnych podmiotów publicznych. Ujęcie aksjologiczne pozwala dostrzec, że ochrona dóbr kultury nie stanowi autonomicznego celu oderwanego od ochrony ludności, lecz pozostaje z nią funkcjonalnie powiązana. Ujęcie funkcjonalne natomiast wskazuje, że skuteczna ochrona ludności w sytuacjach kryzysowych nie może pomijać dziedzictwa kulturowego jako jednego z kluczowych zasobów wspólnoty.

Tak rozumiana ochrona dóbr kultury wpisuje się w nowoczesne podejście do bezpieczeństwa publicznego, które obejmuje nie tylko reagowanie na zagrożenia, lecz także ochronę wartości umożliwiających trwałe funkcjonowanie społeczeństwa (Zdyb, 2001, s. 190). Włączenie dóbr kultury do systemu ochrony ludności nie zmienia ich statusu prawnego, lecz podkreśla ich znaczenie jako elementu bezpieczeństwa społecznego i konstytucyjnie chronionego dobra wspólnego.

Wnioski

Przeprowadzona analiza potwierdza tezę, że ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, mimo iż jej podstawowym celem jest ochrona życia i zdrowia ludzi, w sposób świadomy i systemowy uwzględnia także ochronę dóbr kultury. Ochrona ta nie została ujęta jako odrębny, autonomiczny reżim prawny, lecz jako element szerszego systemu ochrony ludności, funkcjonujący równolegle i komplementarnie wobec regulacji zawartych w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Rozwiązanie to należy ocenić jako spójne z dotychczasowym porządkiem prawnym oraz konstytucyjnym rozumieniem dobra wspólnego.

Nowa ustawa nie modyfikuje materialnoprawnych podstaw ochrony zabytków ani nie ingeruje w kompetencje organów ochrony zabytków (art. 45-48 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej). Jej znaczenie polega przede wszystkim na włączeniu dóbr kultury do systemu planowania i koordynacji działań podejmowanych w sytuacjach kryzysowych. W tym sensie ustawa wzmacnia instytucjonalne ramy ochrony dziedzictwa, nie zastępując wyspecjalizowanych instrumentów prawa ochrony zabytków, lecz uzupełniając je o perspektywę systemową, charakterystyczną dla regulacji z zakresu ochrony ludności.

Z punktu widzenia praktyki stosowania prawa szczególne znaczenie ma fakt, że dobra kultury zostały objęte obowiązkiem uwzględniania w dokumentach planistycznych dotyczących ochrony ludności i obrony cywilnej. Rozwiązanie to sprzyja wcześniejszej identyfikacji zagrożeń dla dziedzictwa kulturowego oraz umożliwia lepszą koordynację działań pomiędzy organami administracji publicznej, w tym organami właściwymi w sprawach kultury oraz jednostkami samorządu terytorialnego. Jednocześnie brak szczegółowych procedur ochronnych w ustawie potwierdza jej ramowy charakter i wskazuje na konieczność ścisłego współdziałania z przepisami szczególnymi.

Na tle obowiązujących regulacji zasadne wydaje się sformułowanie umiarkowanych postulatów *de lege ferenda*. Po pierwsze, rozważenia wymaga doprecyzowanie mechanizmów współpracy pomiędzy organami ochrony ludności a organami ochrony zabytków, w szczególności na etapie planowania działań w sytuacjach kryzysowych. Po drugie, celowe byłoby wypracowanie – na poziomie wykonawczym lub wytycznych – jednolitych standardów uwzględniania dóbr kultury w planach ochrony ludności, bez ingerencji w materialnoprawne podstawy ich ochrony. Postulaty te nie zmierzają do tworzenia nowego reżimu prawnego, lecz do zwiększenia spójności i skuteczności obowiązujących rozwiązań.

Podsumowując, ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej wpisuje ochronę dóbr kultury w nowoczesne, szerokie rozumienie bezpieczeństwa publicznego. Ochrona ludności i ochrona dziedzictwa kulturowego nie występują w niej jako konkurencyjne wartości, lecz jako elementy wspólnej troski o trwałość wspólnoty, jej ciągłość kulturową oraz warunki dalszego rozwoju.

Bibliografia

Adamski, F. (2003). Tożsamość narodu poprzez kulturę. W D. Kubinowski (Red.), *Kultura. Wartości. Kształcenie. Księga dedykowana Profesorowi Januszowi Gajdzie*. Wydawnictwo Adam Marszałek.

Drela, M. (2006). *Własność zabytków*. Wydawnictwo C. H. Beck.

Frankiewicz, A. (2012). Znaczenie prawne regulacji dziedzictwa narodowego i dóbr kultury w rozdziale I Konstytucji RP. *Przegląd Prawa i Administracji*, *88*, 9-22. https://repozytorium.uni.wroc.pl/dlibra/publication/127841/edition/117502/znaczenie-prawne-regulacji-dziedzictwa-narodowego-i-dobr-kultury-w-rozdziale-i-konstytucji-rp-frankiewicz-anna

Frankiewicz-Bodynek, A. (2019). *Konstytucyjna regulacja dziedzictwa narodowego oraz dóbr kultury*. Wydawnictwo Adam Marszałek.

Garlicki, L. (2003). Artykuł 73. W L. Garlicki (Red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (t. 3). Wydawnictwo Sejmowe.

Mazurek, A. (2020). Obowiązek strzeżenia dziedzictwa narodowego jako przejaw patriotyzmu. W J. Zimny (Red.), *Patriotyzm wczoraj – dziś – jutro* (s. 162-177). Akademia Wojsk Lądowych im. Tadeusza Kościuszki. https://www.pedkat.pl/images/ksiazki/Ksi%C4%85%C5%BCka_-_Ptriotyzm.pdf

Pruszyński, J. (1989). *Ochrona zabytków w Polsce*. PWN.

Pruszyński, J. (2001). *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*. Kantor Wydawniczy Zakamycze.

Rymaszewski, B. (2005). *Polska ochrona zabytków*. Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Sarnecki, P. (2007). Rozdział I „Rzeczpospolita", artykuł 5. W L. Garlicki (Red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (t. 5) (s. 1-15). Wydawnictwo Sejmowe.

Winczorek, P. (2000). *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Liber.

Zdyb, M. (2001). Dobro wspólne w perspektywie art. 1 Konstytucji RP. W F. Rymarz, A. Jankiewicz (Red.), *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia* (s. 190-202). Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego.

Zeidler, K. (2007). *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*. Wolters Kluwer.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym oraz Protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisane w Hadze 14 maja 1954 r., Dz. U. z 2012 r., poz. 248.

Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, tj. Dz.U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150.

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1292.

Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, Dz. U. z 2024 r. poz. 1907.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2009 r., Kp 2/09, OTK-A 2009.

Nota o autorze

Anna Mazurek, dr n. pr., MBA, Akademia Tarnowska. Specjalizuje się w prawnej ochronie dziedzictwa kulturowego oraz prawie administracyjnym. Autorka licznych publikacji naukowych, prowadzi szkolenia o dziedzictwie, ekspertka portalu Infor.pl. Społeczna opiekunka zabytków, laureatka Nagrody Generalnego Konserwatora Zabytków za rozprawę doktorską. Członkini Komitetu Ochrony Zabytków i Dóbr Kultury oraz Towarzystwa Przyjaciół Nauk w Przemyślu.