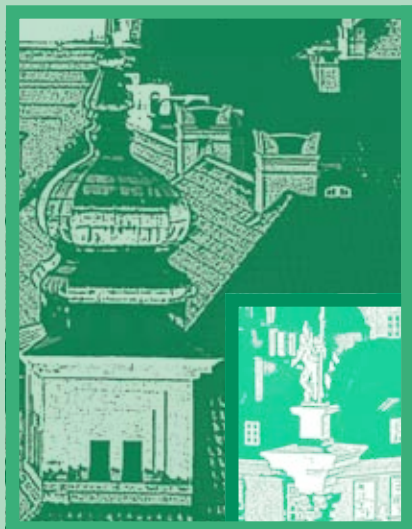


OCHRONA DZIEDZICTWA KULTUROWEGO



Nr 1 (15), 2016



Założenia systemu służb konserwatorskich w Polsce

Polski Komitet Narodowy ICOMOS
Zamek Królewski w Warszawie – Muzeum.
Rezydencja Królów i Rzeczypospolitej
Muzeum Łazienki Królewskie w Warszawie
Politechnika Lubelska

Warszawa 2016



Założenia systemu służb konserwatorskich w Polsce

praca zbiorowa pod redakcją
Bogusława Szmygina

Polski Komitet Narodowy ICOMOS
Zamek Królewski w Warszawie – Muzeum. Rezydencja Królów i Rzeczypospolitej
Muzeum Łazienki Królewskie w Warszawie
Politechnika Lubelska

Warszawa 2016

ISBN 978-83-944481-0-3

Recenzenci publikacji:

Prof. dr hab. arch. Krystyna Pawłowska
Prof. ndzw. dr hab. Jadwiga Łukaszewicz
Prof. ndzw. dr. hab.inż arch. Piotr Molski
Dr. hab. arch. Grzegorz Bukal

Redakcja naukowa:

Bogusław Szmygin

Opracowanie redakcyjne:

Karolina Kołb-Sielecka

Tłumaczenie:

Arkadiusz Mikrut
Hannah Raymonth

Wydawcy:

Polski Komitet Narodowy
Międzynarodowej Rady Ochrony Zabytków
Plac Zamkowy 4, 00-277 Warszawa

Zamek Królewski w Warszawie – Muzeum. Rezydencja Królów i Rzeczypospolitej
Plac Zamkowy 4, 00-277 Warszawa

Muzeum Łazienki Królewskie w Warszawie
ul. Agrykoli 1, 00-460 Warszawa

Politechnika Lubelska
ul. Nadbystrzycka 38D, 20-618 Lublin

Druk: Drukarnia ALF-GRAF
ul. Abramowicka 6, 20-442 Lublin



SPIS TREŚCI

SŁOWO WSTĘPNE	5
<i>Barbara Bieliniś-Kopeć</i> Propozycje założeń do systemu służb konserwatorskich – stanowisko wojewódzkich konserwatorów zabytków	7
<i>Zbigniew Czernik</i> Działania Kościoła Rzymskokatolickiego w Polsce w zakresie ochrony zabytków	15
<i>Jacek Dąbrowski</i> Służby ochrony zabytków w Polsce – usytuowanie prawne od 1918 r. do dziś, perspektywa zmian od 2017 r.	31
<i>Piotr Dobosz</i> <i>Ratio legis est anima legis</i> a potrzeba istnienia i wzmacniania państwowej służby konserwatorskiej w Polsce	41
<i>Stefan Fuglewicz</i> System służb ochrony zabytków w Polsce a społeczna partycypacja w ochronie zabytków	51
<i>Marcin Gawlicki</i> Jaki system ochrony zabytków? Pytania bez odpowiedzi... ..	61
<i>Małgorzata Gwiazdowska</i> Znaczenie samorządów w ochronie zabytków. Propozycje zmian	71
<i>Małgorzata Korpała</i> Urząd Konserwatorski a zabytek, czyli o wpływie urzędu na przygotowanie i realizację prac konserwatorskich	77
<i>Jakub Lewicki</i> Razem czy osobno, czyli o potrzebie zintegrowanej ochrony dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego w działalności urzędów konserwatorskich	85

Antoni Oleksicki

Meandry organizacyjne służb konserwatorskich w Polsce po 1918 r. 93

Andrzej Siwek

Programy ochrony i opieki nad zabytkami – niedoceniony element polskiego systemu
ochrony zabytków 107

Piotr M. Stępień

Wawel w polskim systemie służb konserwatorskich 117

Bogusław Szmygin

Uwarunkowania i założenia systemu służb ochrony zabytków w Polsce 121

Małgorzata Włodarczyk

Rola „Karty ewidencji obiektu nieruchomego” w systemie ochrony
konserwatorskiej dziedzictwa architektonicznego 2 połowy XX wieku 129

Aleksander Broda, Marek Konopka, Halina Landecka,

Katarzyna Zalaszińska, Tadeusz Zielniewicz

Tezy Konserwatorskie 2015 – propozycja reformy służb ochrony zabytków 135

NOTKI BIOGRAFICZNE 141



SŁOWO WSTĘPNE

Polski Komitet Narodowy ICOMOS istnieje już ponad 50 lat. W tym czasie zrealizował wiele różnorodnych działań służących ochronie zabytków i środowisku konserwatorskiemu. Kwalifikacje członków, pozycja Polskiego Komitetu oraz społeczny charakter sprawiają, że głównym jego działaniem jest inspirowanie i organizowanie środowiskowej dyskusji o najważniejszych problemach zabytkoznawstwa i konserwatorstwa. Służą temu przede wszystkim organizowane co najmniej raz w roku konferencje oraz publikacje, które podsumowują i upowszechniają podejmowane tematy.

Dorobek publikacyjny ICOMOS-u jest znaczący. Bibliografia z lat 1980–2015 liczy 58 pozycji, które tworzą szerokie *spectrum* problemów związanych z ochroną i konserwacją zabytków. Od 2008 roku publikacje powstają w jednolitej szacie graficznej w ramach serii wydawniczej PKN ICOMOS. Od tego też roku wszystkie wydawnictwa są udostępniane w pełnej wersji (w formacie PDF) na stronie internetowej Polskiego Komitetu. Do tej pory zostało zarejestrowanych blisko 100 tysięcy „wyjść” na te publikacje, co pozwala uznać, że są wykorzystywane i potrzebne.

Blisko dwadzieścia monografii już opublikowanych w serii wydawniczej PKN ICOMOS oraz zainteresowanie, jakim się one cieszą zarówno wśród autorów jak i czytelników, w pełni uzasadnia kontynuację tej działalności. Dalszym kierunkiem rozwoju powinno być poszerzenie grupy czytelników. Naturalnym krokiem jest nadanie publikacjom statusu czasopisma internetowego (z numerem e-issn). Forma ta pozwoli powiększyć krąg odbiorców, a po uzyskaniu odpowiedniej punktacji w ministerialnych rankingach, uatrakcyjni wydawnictwo również dla autorów. Nadal będzie wydawana wersja papierowa, gdyż ma ona uznanie czytelników, a poza tym zachowanie tradycji powinno towarzyszyć działaniom ICOMOS-u.

Poszerzenie formy wydawniczej nie będzie wiązało się ze zmianą koncepcji merytorycznej. Nadal będą to monografie prezentujące najważniejsze problemy współczesnego zabytkoznawstwa i konserwatorstwa. Problematyka ta uległa bardzo znacznemu poszerzeniu, dlatego też nazwa czasopisma – *Ochrona dziedzictwa kulturowego*, odnosi się do dziedzictwa, które to pojęcie ma szersze konotacje niż pojęcie zabytku.

Dotychczasowy rytm wydawniczy zostanie zachowany, rocznie będą wydawane dwie monografie. Głównym wydawcą pozostaje Polski Komitet Narodowy ICOMOS we współpracy z Muzeum Łazienki Królewskie w Warszawie oraz Politechniką Lubelską. Ten zespół wydawców powinien zapewnić sprawność organizacyjną i bezpieczeństwo finansowe.

W opracowaniu znajduje się publikacja *Klasyfikacja i kategoryzacja w systemie ochrony zabytków*. Kolejne monografie będą zatytułowane *Współczesny zabytek – kryteria wyboru i zasady ochrony* oraz *Miejsca pamięci – ochrona i konserwacja*. Zapraszamy do przygotowania artykułów.

Informacje dotyczące warunków przygotowania materiałów do kolejnych monografii w ramach serii *Ochrona dziedzictwa kulturowego* będą dostępne pod adresem: <http://www.icomos-poland.org>

Publikacja *Założenia systemu służb konserwatorskich w Polsce* jest kolejną monografią wydawaną w ramach serii wydawniczej PKN ICOMOS, a jednocześnie pierwszą w formule czasopisma. Jest poświęcona ważnemu tematowi jakim jest organizacji służb ochrony zabytków.

Transformacja ustrojowa realizowana w Polsce od roku 1989 wymusiła przekształcenia systemu ochrony zabytków. Zmiany objęły praktycznie wszystkie aspekty ważne dla jego funkcjonowania. Gruntownie przekształciły się warunki w jakich funkcjonują zabytki oraz warunki w jakich funkcjonuje system ich ochrony. Zmieniły się formy i proporcje własności zabytków, prawa ich użytkowników, sposoby użytkowania, zakres adaptacji. Inne są możliwości finansowania, zakres władzy konserwatorskiej, organizacja służb konserwatorskich, zasady postępowania z zabytkami. Coraz większą rolę w systemie ochrony, ze względu na możliwości i zobowiązania, odgrywają samorządy.

W tak radykalnie zmienionych realiach system ochrony zabytków znajduje się w fazie ciągłej transformacji. Wizja tego systemu nie została jednak dotąd opracowana i cały czas trwa dyskusja na ten temat. Nie ma jednak wątpliwości, że środowisko konserwatorskie powinno proponować swoją koncepcję tego systemu, niezależnie od wizji proponowanych przez innych uczestników tego procesu.

W ostatnich latach debata o koncepcji systemu ochrony ulega intensyfikacji, przede wszystkim ze względu na odczuwalne ograniczenia dawnego systemu. Dlatego też Polski Komitet ICOMOS zdecydował się na zebranie aktualnie formułowanych propozycji i wizji. O zabranie głosu zostali poproszeni przedstawiciele całego środowiska. Swoje stanowisko, w oparciu o wewnętrzne ustalenia, przygotowali m.in. wojewódzcy konserwatorzy zabytków, konserwatorzy samorządowi, przedstawiciele resortu kultury, reprezentanci organizacji konserwatorskich. Wypowiedziało się również liczne grono doświadczonych specjalistów, którzy od dawna pracują na rzecz ochrony zabytków w Polsce.

Artykuły zebrane w monografii *Założenia systemu służb konserwatorskich w Polsce* przedstawiają więc aktualne poglądy i założenia dotyczące systemu ochrony zabytków. Jest w nich wiele konkretnych propozycji oraz opinii na temat kształtu tego systemu. Nie jest to jeszcze jedna, spójna wizja, ale na pewno jest to wiele propozycji, które w jej stworzeniu powinny być wykorzystane. I taki jest zamysł tej publikacji.

Bogusław Szmygin



PROPOZYCJE ZAŁOŻEŃ DO SYSTEMU SŁUŻB KONSERWATORSKICH – STANOWISKO WOJEWÓDZKICH KONSERWATORÓW ZABYTKÓW

Barbara Bieliniś-Kopec

SUMMARY: Regional Historic Preservation Officers are of the opinion that monument protection system in Poland needs to be modified. According to them, however, these changes need to be preceded by in-depth analysis of the existing situation, e.g. the condition in which historic monuments and sites are preserved in Poland, the sources of financing works carried out to monuments and sites, the role that historic preservation offices play in administration combined with regional governors, and the current financial and HR situation in specific government bodies.

Changes made to the monument protection system should result in improving the conservational state of historic monuments and sites as well as improving functioning of historic preservation service in competence-, organisation-, and finance-related aspects. Furthermore, as a consequence, local government bodies and the society should become more aware of their responsibilities pertaining to historic monuments and sites. The role of local government historic preservation service should be also taken into consideration.

According to Regional Historic Preservation Officers, the changes should be aimed at the following: strengthening the office of General Historic Preservation Officer who will shape historic preservation policy in Poland and coordinate actions taken by state and local historic preservation service; subordinating Regional Historic Preservation Officers directly to the General

Historic Preservation Officer (within structures of the Ministry of Culture and National Heritage); improve the organisational and financial situation in Regional Historic Preservation Offices and adapt it to their needs; developing a model of local government historic preservation service in terms of their competences, organisational structure, and subordination (control- and merit-related) to Regional Historic Preservation Officers. It is necessary to make legislative changes to the monument protection law not only by issuing clear, uniform, and adoptable regulations but also by correlating regulations pertaining to protection of historic monuments and sites with other existing acts of law. It is also essential to perform comprehensive analysis of the list of Polish monuments and sites (register and record of historic monuments and sites) as well as develop and implement a financial support system for taking care of historic monuments and sites and include properties owned by the state treasury into this system. It must be also emphasised that there is a strong need for increasing social importance of guardianship of monuments and sites and making the society aware of limitations and benefits pertaining to monument protection.

SŁOWA KLUCZOWE: polityka konserwatorska, model samorządowych i państwowych służb konserwatorskich, prawo ochrony zabytków, edukacja i społeczna opieka nad zabytkami

Wojewódzcy konserwatorzy zabytków stoją na stanowisku, że system ochrony zabytków w Polsce wymaga zmian¹. Jednak wszelkie zmiany systemowe powinny zostać poprzedzone gruntowną analizą

¹ W ramach dyskusji nad systemem ochrony zabytków w Polsce głos zabrali również wojewódzcy konserwatorzy zabytków. W ich imieniu, Barbara Bieliniś-Kopec Lubuski Wojewódzki Konserwator Zabytków, sformułowała i przedstawiła wnioski do systemu ochrony zabytków podczas konferencji naukowej pt. *Założenia systemu służb konserwatorskich w Polsce*, która towarzyszyła Dorocznemu Zgromadzeniu Polskiego Komitetu Narodowego ICOMOS w dniach 3–4 grudnia 2015 roku w Warszawie. Większość wojewódzkich konserwatorów zabytków

występujących uwarunkowań, dotyczących m.in. stanu zachowania zabytków w Polsce, finansowania prac przy zabytkach², usytuowania urzędów konserwatorskich w ramach administracji zespolonej z wojewodą, wraz z analizą sytuacji finansowej i kadrowej poszczególnych urzędów.

Wszelkie zmiany w systemie ochrony zabytków powinny być dogłębnie przemyślane i skonsultowane z szeroko rozumianym środowiskiem. Winny prowadzić do poprawy stanu zachowania zabytków; usprawnienia funkcjonowania służb konserwatorskich pod względem kompetencyjnym, organizacyjnym i finansowym, a ponadto służyć zwiększeniu aktywności i odpowiedzialności samorządów oraz społeczeństwa za zabytki. Należy również uwzględnić miejsce samorządowych służb konserwatorskich w tym systemie.

Zdaniem wojewódzkich konserwatorów zabytków zmiany powinny podążać w następujących kierunkach:

1. **Przywrócenia apolitycznego, merytorycznego Urzędu Generalnego Konserwatora Zabytków, który będzie kreować politykę konserwatorską w skali całego kraju oraz koordynować działalność służb konserwatorskich (państwowych i samorządowych) pod względem merytorycznym, kompetencyjnym, organizacyjnym i finansowym.**

przedstawiła postulaty do wspólnego stanowiska w tej sprawie. Miejscami były one zróżnicowane, głównie w zakresie podziału kompetencji pomiędzy państwowe i samorządowe służby konserwatorskie, stąd autorka zmuszona była dokonać pewnego wyboru, zastrzegając konieczność dalszej dyskusji nad tymi zagadnieniami. W pozostałym zakresie były one w większości zbieżne, w szczególności jeżeli chodzi o ponowne włączenie wojewódzkich konserwatorów zabytków w struktury Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

- ² Od 2007 roku utrzymuje się znaczna dysproporcja w podziale środków na ochronę zabytków, które pozostają w dyspozycji wojewódzkich konserwatorów zabytków z przeznaczeniem na dotacje na prace konserwatorskie i roboty budowlane w zabytkach. W ustawie budżetowej na 2007 roku Podkarpacki Wojewódzki Konserwator Zabytków dysponował kwotą 9 970 tys. zł, w dyspozycji Śląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków pozostawała kwota 9 980 tys. zł, a Małopolski Wojewódzki Konserwator Zabytków miał do dyspozycji 6 450 tys. zł. Rok później Podkarpacie uzyskało 10 205 tys., Małopolska – 6 509 tys. zł, zaś budżet Śląska „zmałał” do kwoty 8 060 tys. zł. W 2009 roku odpowiednio zaplanowano w budżecie Państwa kwoty: 10 207 tys. zł (Podkarpacie), 5 000 tys. zł (Śląsk) i 6 509 tys. zł (Małopolska). W kolejnym roku 2010 – 8 948 tys. zł (Podkarpacie), 4 018 tys. zł (Śląsk) i 5 800 tys. zł (Małopolska), zaś w roku 2011 odpowiednio 9 244 tys. zł (Podkarpacie), 2 320 tys. zł (Śląsk) i 5 530 tys. zł (Małopolska). Na tym tle budżet Lubuskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków nie tylko jest znikomy, ale i sukcesywnie małał: w 2007 roku wynosił 623 tys. zł, w latach 2008–2009 – 613 tys. zł, zaś w latach 2010–2013 – 463 tys. zł. W niewiele lepszej sytuacji znajdowali się pozostali wojewódzcy konserwatorzy zabytków. W latach 2010–2014 poniżej 1 mln. zł pozostawało w dyspozycji Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (przy czym od roku 2010, gdy dysponował on kwotą 502 tys. zł wzrósł do kwoty 740 tys. zł w 2014 roku). Na podobnym poziomie kształtował się budżet Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, który w 2010 roku dysponował kwotą 740 tys. zł, by po niewielkich obniżkach w latach kolejnych osiągnąć w 2014 roku kwotę 721 tys. zł. Środkami finansowymi na poziomie ponad 600 tys. zł dysponował w tym okresie Zachodniopomorski Wojewódzki Konserwator Zabytków. Bardziej zróżnicowany był na przestrzeni tych lat budżety Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków – 338 tys. zł – w 2010 roku, 280 tys. zł – w 2011 roku, 300 tys. zł – w 2012 roku, 728 tys. zł – w 2013 roku i 560 tys. zł w 2014 roku. Podobnie zróżnicowany był budżet Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków – od 650 tys. zł – w 2010 roku, po 380 tys. zł – w latach 2011–2012, 602 tys. zł. – w 2013 roku i 500 tys. zł – w 2014 roku. Najniższymi budżetami na dotacje przy pracach prowadzonych w zabytkach dysponowali konserwatorzy na Mazowszu (w kwocie 450 tys. zł. w latach 2010–2014) oraz na Podlasiu (kwota 270 tys. zł. w latach 2010–2014).

Postulat ten od wielu już lat formułowany jest w różnych gremiach. Odwołując się do przykładów z historii, gdy funkcję Generalnego Konserwatora Zabytków pełnili eksperci, osoby mające ogromny autorytet, o wybitnych zasługach dla ochrony zabytków, należy więc powrócić do dobrych praktyk.

2. Przywrócenia bezpośredniej podległości wojewódzkich konserwatorów zabytków Generalnemu Konserwatorowi Zabytków w strukturach Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Stanowisko to wyrażone zostało przez wojewódzkich konserwatorów zabytków na konwencji w dn. 16 czerwca 2015 roku w Gdańsku, jednakże podnoszone było w różnych gremiach sukcesywnie od wielu lat. Należy zauważyć, iż obecnie podstawowym problemem jest podwójne zwierzchnictwo Wojewódzkich Urzędów Ochrony Zabytków, jako administracji zespolonej tj. podległość organizacyjna i finansowa Wojewodom – Ministerstwu Administracji i Cyfryzacji i podległość merytoryczna – Generalnemu Konserwatorowi Zabytków – Ministerstwu Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

3. Kompleksowej analizy sytuacji organizacyjnej i finansowej Wojewódzkich Urzędów Ochrony Zabytków w kraju i jej zrównoważenie tj. dostosowanie budżetów poszczególnych urzędów do realiów, potrzeb oraz do ilości występujących na danym terenie zabytków i stanu ich zachowania.

Środki, którymi dysponują wojewódzcy konserwatorzy zabytków są generalnie zbyt małe w stosunku do potrzeb, wynikających z nałożonych obowiązków ustawowych. W szczególności dotyczy to ograniczeń w możliwości zatrudnienia dodatkowych pracowników, co wpływa na poziom ochrony zabytków. Kontrole zabytków, będących w złym stanie zachowania, ograniczają się praktycznie do niezbędnego minimum, gdyż większość spraw załatwianych w urzędach koncentruje się na terminowym wydawaniu pozwoleń i uzgodnień. Od lat obserwuje się, iż sukcesywnie wzrasta ilość wpływających do urzędów wniosków w sprawie pozwoleń na prace w zabytkach – w niektórych urzędach od 2004 roku wzrosła o ok. 100%, przy utrzymującym się od lat, na tym samym niskim poziomie, stanie zatrudnienia! Corocznie wzrasta również ilość składanych wniosków o dotacje. Merytorycznej obsługi wymagają też dotacje związane z pozyskanymi przez właścicieli zabytków środkami unijnymi lub dotacjami udzielonymi przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Samorządy Województw, Gmin i Powiatów. Powoduje to konieczność dokonywania odbiorów częściowych i końcowych prac, sprawdzanie kosztorysów, itp.

4. Wypracowanie modelu samorządowych służb konserwatorskich w zakresie ich kompetencji, organizacji i usytuowania w strukturach samorządu oraz podległości (merytorycznej i kontrolnej) wojewódzkim konserwatorom zabytków.

Działalność samorządowych służb konserwatorskich wymaga ujednolicenia zasad w skali całego kraju. Dotyczy to zarówno ustalenia zakresu kompetencji, jak i uwarunkowań organizacyjnych i finansowych. W aktualnie zawieranych porozumieniach pomiędzy wojewodami a samorządem występuje znaczna dowolność pod względem merytorycznym (zakres rzeczowy). Powierzone zadania wykonywane są czasami nieodpłatnie, czasami zaś za wynagrodzeniem wydzielanym z funduszy wojewódzkich konserwatorów zabytków. Należy więc ustalić jasne zasady finansowania oraz zakres przekazywanych kompetencji.

Samorządowy konserwator zabytków powinien być zatrudniony na samodzielny stanowisku, podlegając bezpośrednio pod starostę, burmistrza, wójta, prezydenta bądź ich zastępców. Powinien

mieć zapewnioną obsługę administracyjną oraz kadrę merytoryczną – ilość osób zatrudnionych w biurze konserwatora samorządowego powinna uwzględniać ilość i rodzaj przekazanych zabytków. Zakres przekazywanych kompetencji powinien uwzględniać możliwości kadrowe służb samorządowych. Należy określić kryteria merytoryczne jakie powinien spełniać samorządowy konserwator zabytków. Warto też rozważyć ustanowienie samorządowych konserwatorów zabytków na szczeblu powiatów i miast na prawach powiatów, z możliwością ustanowienia samorządowych konserwatorów zabytków na szczeblu gmin.

5. Dokonania rozdzielenia kompetencji służb państwowych i samorządowych oraz określenia zakresu nadzoru merytorycznego nad służbami samorządowymi przez wojewódzkich konserwatorów zabytków.

Rozdział kompetencji w odniesieniu do zabytków mógłby przebiegać w ten sposób, że działalność służb państwowych koncentrowałaby się na zabytkach o największych wartościach (wymagających większego nadzoru nad prowadzonymi pracami, poprzedzenia ich właściwymi badaniami itp.) lub ich rodzajach. Tak więc służbom państwowym należałoby powierzyć zabytki wpisane na listę UNESCO i Pomniki Historii³, a ponadto rozważyć, czy nie zachować również w ich kompetencji zabytki: archeologiczne, ruchome, sakralne, rezydencjonalno-parkowe, obronne, użyteczności publicznej (np. ratusze) i najcenniejsze zespoły urbanistyczne (zespoły staromiejskie). Działalność wojewódzkich konserwatorów zabytków powinna koncentrować się na kreowaniu polityki ochrony zabytków w regionach (planowanie przestrzenne) i zasobie (rejestr i ewidencja zabytków). Po stronie służb państwowych, w ramach nadzoru nad służbami samorządowymi, powinny pozostać uzgodnienia dotyczące inwestycji własnych samorządu oraz zabytków stanowiących mienie samorządu. Jednocześnie należałoby rozważyć przeniesienie uprawnień dotyczących niektórych zabytków znajdujących się w rejestrze zabytków (np. zabudowa mieszkalna, zagrodowa, industrialna) i zabytków w ewidencji, jak również wycinki drzew na terenach zespołów urbanistycznych – na samorządowych konserwatorów zabytków. Jest to tylko przykładowa propozycja podziału kompetencji, wymagająca szczegółowego rozpoznania w odniesieniu do poszczególnych województw.

Należy ponadto określić na jakich zasadach i płaszczyznach działania będzie prowadzona przez wojewódzkiego konserwatora zabytków kontrola działalności służb samorządowych oraz kontrola zabytków, znajdujących się w gestii tych służb. Może się ona odbywać na zasadach określonych np. w art. 42 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z 2003 r., przyznającym uprawnienia kontrolne Generalnemu Konserwatorowi Zabytków w przypadku spraw „szczególnej wagi”.

6. Dokonania zmian legislacyjnych w ramach prawa ochrony zabytków z określeniem jasnych, spójnych i egzekwalnych przepisów oraz korelacji przepisów dotyczących ochrony zabytków z innymi ustawami.

Obowiązująca ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z 2003 roku pod wieloma względami nie przystaje do realiów, zawiera też niedoprecyzowane przepisy oraz nieskuteczne

³ Z rozważeniem wyłączenia wpisów obszarowych, które wymagają zwiększonej obsługi kadrowej. Ponowne przejęcie kompetencji przez wojewódzkich konserwatorów zabytków w tym zakresie wiązałoby się z koniecznością pozyskania dodatkowych etatów na realizację zadań. Należy więc indywidualnie podejść do tego zagadnienia, uwzględniając również dotychczasowe doświadczenia i zaangażowanie samorządów oraz podległych im samorządowych służb konserwatorskich, np. na terenie miasta Poznania i Torunia.

przepisy karne za doprowadzenie do zniszczenia zabytku, co utrudnia ich egzekwowanie. Wydanie nakazu konserwatorskiego poprzedza zazwyczaj długotrwała procedura wynikająca z obowiązujących przepisów, m.in. ustalenie stron postępowania (w szczególności spadkobierców), udział stron w prowadzonym postępowaniu (trudności w dostarczeniu korespondencji), długotrwała procedura odwoławcza. Brak skuteczności w egzekwowaniu nakazów i zaleceń konserwatorskich jest spowodowany także częstym umarzaniem tego typ spraw przez sądy i policję lub symbolicznymi karami za naruszenie przepisów.

Dodatkowego uwzględnienia wymaga cały szereg zagadnień, zaczynając od ustawowego sprecyzowania kryteriów uznawania zabytku za Pomnik Historii po np. dopuszczenie możliwości zgłoszenia wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków prac (bez konieczności wydawania decyzji administracyjnych), mieszczących się w zakresie bieżących napraw i utrzymania zabytków. Celowe jest także (analogicznie jak w prawie budowlanym) dopuszczenie możliwości „przenoszenia” pozwolenia konserwatorskiego na nowego właściciela w przypadku nabycia nieruchomości zabytkowej w toku prowadzonych prac. Należy rozważyć, czy na terenach zespołów miejskich wpisanych do rejestru zabytków w zakresie np. reklam, małej architektury, ogródków i innych form zagospodarowania przestrzeni – organem właściwym nie powinien być wójt, burmistrz czy prezydent w oparciu o warunki ogólne ustalone przez samorząd gminy w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

W świetle obecnie obowiązujących przepisów prawa budowlanego uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków wymagają, w przypadku obiektów ujętych w gminnej ewidencji zabytków, tylko prace, na które należy uzyskać pozwolenie na budowę lub rozbiórkę. Natomiast obowiązku takiego nie nakłada się w stosunku do robót remontowych na tzw. zgłoszenie. Dotyczą one np. docieplania, malowania i remontów elewacji, wymiany okien i drzwi, wymiany pokryć dachów (bez ingerencji w ich konstrukcję) i wielu innych prac. Należy podkreślić, iż działania te mają istotny wpływ na wygląd zabytku. Zdarza się, iż w konsekwencji prac remontowych prowadzonych na tzw. zgłoszenie np. dociepla się warstwą styropianu elewacje licowane cegłą lub posiadające bogaty detal architektoniczny oraz wprowadza przypadkową dla zabytku kolorystykę. Podobnie zastępuje się zabytkową stolarkę okienną i drzwiową nową, np. z pcv, nie uwzględniając cech stolarki historycznej, czy też w miejsce dachówki ceramicznej wykonuje się nowe pokrycie dachów z blachodachówki. W konsekwencji tak przeprowadzanych remontów zatarciu ulegają cechy stylowe zabytku i niejednokrotnie kwalifikuje się on do wyłączenia z ewidencji zabytków. Paradoksalnie więc remont zabytku, mający służyć poprawie jego stanu technicznego, nierzadko pozbawia go cech, które decydowały o jego kulturowej wartości.

7. Koordynacja działalności państwowych i samorządowych służb konserwatorskich przez Departament Ochrony Zabytków w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Departament Ochrony Zabytków powinien przejąć rolę wiodącą, nie zaś samoograniczającą się tylko do wspierania organu II instancji. W ramach tego na bieżąco powinno się informować wojewódzkich i samorządowych konserwatorów zabytków o wszelkich zmianach legislacyjnych oraz o orzecznictwie, powinno nastąpić ujednolicenie procedur i druków, bieżące wydawanie instrukcji w sprawach szczegółowych oraz systematyczne organizowanie szkoleń, nie tylko dla wojewódzkich konserwatorów zabytków, ale również dla pracowników Wojewódzkich Urzędów Ochrony Zabytków oraz służb samorządowych. Departament Ochrony Zabytków należałoby włączyć

w nadzorowanie wszelkich działań w zabytkach znajdujących się na liście UNESCO, Skarbach Dziedzictwa i Pomnikach Historii, na zasadzie stałej pomocy dla służb konserwatorskich. Departament powinien też służyć pomocą we wszystkich kwestiach formalnych i merytorycznych, a jego stanowisko powinno być spójne i jednolite.

8. **Ukierunkowania działalności Narodowego Instytutu Dziedzictwa i jego Oddziałów Terenowych, jako instytucji wypracowującej modele polityki konserwatorskiej w kraju oraz zaplecza naukowo-badawczego urzędów konserwatorskich.**

Proponowane zadania dla Narodowego Instytutu Dziedzictwa to m.in., określenie zakresu dopuszczalnej ingerencji w zabytek, zasad jego modernizacji, odbudowy, rekonstrukcji, adaptacji jak również standardów dokumentacji konserwatorskiej, m.in. projektów konserwatorskich. Może warto rozważyć przejęcie Oddziałów Terenowych Narodowego Instytutu Dziedzictwa i powrót do dawnych Biur Badań i Dokumentacji Zabytków przy wojewódzkich konserwatorach zabytków. Należy zauważyć, iż obecnie nie prowadzi się prac badawczych w wielu miejscach w Polsce, brak w związku z tym aktualnych dokumentacji urbanistyczno-konserwatorskich, brak badań architektonicznych i konserwatorskich, zaś badania zlecane ze środków wojewódzkich konserwatorów zabytków mają często charakter interwencyjny. Pomoc Oddziałów Terenowych Narodowego Instytutu Dziedzictwa dla wojewódzkich konserwatorów zabytków zależy często od lokalnych uwarunkowań, w niektórych województwach jest ona ogromna, zaś w innych znikoma.

9. **Weryfikacji zabytkowego zasobu w skali ogólnopolskiej – rejestru, ewidencji zabytków.**

Niezbędne jest doprecyzowanie lub zmiana przepisów dotyczących wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków, sposobu jej prowadzenia, ujmowania zabytków w ewidencji, trybu wyłączenia z niej, informowania właścicieli, a ponadto praw i obowiązków właścicieli, organów samorządowych i rządowych. W rejestrze i ewidencji zabytków znajduje się wiele obiektów, które nie są zabytkami. Mamy też takie, w stosunku do których, nie jesteśmy w stanie określić, co jest przedmiotem ochrony, jaki jest jej zakres, a nawet – jaki był sens dokonania kiedyś wpisu obiektu czy miejsca nie posiadającego walorów kulturowych do rejestru zabytków. Wiele decyzji jest niewykonalnych z tego powodu. Należy więc doprowadzić do skutecznego uporządkowania rejestru i ewidencji zabytków. Być może zadanie to mogłyby realizować specjalne komisje, a obiekty wykreślane z rejestru przenoszone byłyby do ewidencji zabytków.

10. **Opracowania i wdrożenia systemu wsparcia finansowego w opiece nad zabytkami np. ulgi podatkowe, narodowy fundusz ochrony zabytków, preferencyjne kredyty itp. Włączenie w system finansowania opieki nad zabytkami zabytków znajdujących się w zasobie skarbu państwa.**

Wielokrotnie wojewódzcy konserwatorzy zwracali uwagę na te problemy, wskazując na potrzebę stworzenia warunków, służących motywowaniu właścicieli do prowadzenia prac konserwatorskich oraz udostępniania należących do nich zabytków.

Należy również zauważyć, że zabytki znajdujące się w zasobie skarbu państwa finansowane są ze skromnych środków, którymi dysponują wojewodowie. Nie ma też możliwości, aby pozyskać dotacje na prowadzenie prac przy tych zabytkach, z których bardzo wiele znajduje się w złym stanie zachowania, wśród nich cenne zabytki architektury sakralnej i rezydencjonalnej, znajdujące się głównie na ziemiach włączonych do Polski po 1945 roku. Problem ten winien zostać dostrzeżony i rozwiązany.

11. Szerokiej edukacji społecznej, służącej zrozumieniu i akceptacji ograniczeń i korzyści wynikających z ochrony zabytków.

Od wielu lat wojewódzcy konserwatorzy zabytków upominają się o podwyższenie ilości etatów w kierowanych przez nich urzędach, co poprawiłoby skuteczność ich pracy. Poza nielicznymi wyjątkami starania te najczęściej nie przynoszą rezultatów. W tej sytuacji ważne jest znalezienie sprzymierzeńców na rzecz ochrony zabytków, w tym osób zaangażowanych społecznie, czemu służy m.in. popularyzacja materialnego dziedzictwa regionów, która jest ważnym elementem edukacji obywatelskiej, służącej integracji różnych środowisk wokół idei jego ochrony.

12. Przywrócenia właściwej rangi społecznej opiece nad zabytkami. Podporządkowanie społecznych opiekunów zabytków wojewódzkim konserwatorom zabytków.

Idea społecznej opieki nad zabytkami zapisała się chlubie na kartach historii naszego kraju. Stanowi potencjał, który należy wykorzystać i przywrócić mu należną rangę. Wojewódzcy konserwatorzy zabytków, podobnie jak miało to miejsce w przeszłości, powinni ukierunkowywać działania społeczników i współpracować z nimi na rzecz ochrony zabytków w regionach. Znamy liczne przykłady wspólnych działań, które zaowocowały wieloma ocalonymi zabytkami, należy więc powrócić do dobrych praktyk w tym zakresie.



DZIAŁANIA KOŚCIOŁA RZYMSKOKATOLICKIEGO W POLSCE W ZAKRESIE OCHRONY ZABYTKÓW

Zbigniew Czernik

SUMMARY: It has always been of tremendous importance for Latin Church to protect and preserve cultural heritage which it has been collecting and creating for ages. Particular attention is therefore paid to take care of, preserve, and conserve historic monuments and sites as well as to ensure they hold the right place in cult and liturgy. In the past, this approach was reflected not only in documents produced by church (both general and particularistic ones) but also in carrying out works to historic monuments and sites. Church in Poland has always aimed its actions at providing monuments and sites with good care. Participants of the Polish Episcopal

Conference and members of Diocesan Synods made a considerable number of legal regulations. A church system of historic preservation service has been developed for years; an abundance of works are carried out to historic monuments and sites; there are church institutions collecting and listing properties and sites as well as supervising protection-related activities and cooperating with selected government bodies.

KEY WORDS: historic monuments and sites, Latin Church, historic preservation service, historic preservation officers.

„Nie ostatnią tedy myślą Waszej Świątobliwości, Ojcie Świąty, winna być 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.”¹ Słowa te skierowane zostały przez anonimowego autora², badacza rzymskich starożytności, do papieża Leona X w 1514 roku i pozostają jednym z pierwszych wyraźnych i jednoznacznych świadectw zaangażowania Kościoła w ochronę zabytków, choć w różnym zakresie towarzyszyła ona Kościołowi praktycznie i w wiekach wcześniejszych. W starożytności chrześcijańskiej i początkach Średniowiecza na poglądy Kościoła i podejmowane działania wpływ mieli zarówno chrześcijańscy władcy (Konstantyn, Teodozjusz Wielki, Teodoryk Wielki) jak i wielcy myśliciele tegoż okresu (św. Hieronim, Prudencjusz Clemens). Późniejsi średniowieczni papieże wydawali bulle, w których odnoszono się do kwestii ochrony zabytków (Marcin V, Eugeniusz IV).

Jednakże Renesans przyniósł w osobach papieży – mecenasów sztuki – wyraźne zainteresowanie istniejącymi i odkrywanymi starożytnymi dziełami. Pius II, Sykstus IV, Juliusz II, a w szczególności wspomniany Leon X wpisali się w historię opieki i konserwacji zabytków. Dbłość o zachowane, odkrywanie nowych, a przede wszystkim finansowanie prac – to najważniejsze działania w podejmowanych

¹ Raport przesłany papieżowi Leonowi X o zabytkach starożytnego Rzymu, w: Białostocki Jan (red.), *Teoretycy, pisarze i artyści o sztuce 1500–1600*, PWN, Warszawa 1985, s. 37.

² Przypuszczalnie z kręgów Bramantego, Rafaela i Castigliona, zob.: tamże, s. 42.

przez nich przedsięwzięciach. Istotnym działaniem było utworzenie urzędu „konserwatora” starożytności. Bardzo często urząd ten piastowali wybitni artyści; pierwszym powołanym przez Leona X w 1516 roku prefektem „nad wszystkimi marmurami i murami” był Rafael Santi. Paweł III – ostatni papież renesansu – w 1534 roku wydał *breve* określające zasady działania papieskiego urzędu konserwacyjnego.

W późniejszych wiekach kształtuje się systematyczna opieka nad zabytkami ze strony poszczególnych państw i instytucji państwowych. XVIII i XIX wiek wykształca wyraźną, naukową refleksję w tej dziedzinie. Kościół jako posiadacz zabytków podporządkowany zostaje w pewnym stopniu tej „państwowej” opiece, co nie znaczy, że rezygnuje z podejmowania zarówno teoretycznych jak i praktycznych działań na rzecz ochrony zabytków.

Również na gruncie polskiego Kościoła widzimy działania zmierzające do ochrony zabytków, zarówno w wymiarze teoretycznym (przepisy partykularne) jak i praktycznej. W Uchwale Synodu Krakowskiego z 1621 roku czytamy: „*Niechaj proboszczowie głoszą jak najgorliwiej i jak najdokładniej wiernym w swoich parafiach i w stosownym czasie dekret Soboru Trydenckiego i postanowienia Rzymskiego Katechizmu w sprawie świętych obrazów, ich czci i kultu oraz niechaj pouczają często o ich znaczeniu. A jeśli są jakieś obrazy zniszczone, uszkodzone, zjedzone przez starość, pokryte brudem i pleśnią, to mają się oni zatroszczyć o ich odświeżenie, naprawienie, odnowienie kolorów oraz o przywrócenie do pierwotnego stanu i połysku.*”³ W Statutach Synodalnych diecezji warmińskiej wielokrotnie zwraca się uwagę na konieczność inwentaryzacji wyposażenia kościołów czy zakazuje niszczenia tegoż wyposażenia czy dawnych precjozów liturgicznych.⁴ W katedrze wawelskiej w końcu XVII wieku malarz królewski „obrazów doglądał”⁵, a biskupi warmińscy wielokrotnie podejmowali zadania naprawy dawnych kościołów czy biskupich zamków wraz z ich wyposażeniem.⁶ W 1932 roku w diecezji warmińskiej istniał urząd rzeczoznawcy spraw budowlanych i artystycznych. W tymże roku na Synodzie Warmińskim zwracano uwagę, że, „*przy konserwacji dzieł dawnej sztuki, zwłaszcza z metali szlachetnych, trzeba zwracać się tylko do prawdziwych artystów, albo poradzić się niemieckiego towarzystwa sztuki kościelnej w Monachium.*”⁷

Kościół zawsze postrzegał dobra kultury na dwóch głównych płaszczyznach; z jednej strony jako dobra służące kultowi religijnemu, jego wzbogacaniu i uszlachetnieniu, z drugiej – jako narzędzie ewangelizacji, nośnik treści i prawd religijnych.⁸ Znamienne są tu słowa św. Jana Pawła II zawarte w Liście do artystów: „*Aby głosić orędzie, które powierzył mu Chrystus, Kościół potrzebuje sztuki. Musi bowiem sprawiać, aby rzeczywistość duchowa, niewidzialna, Boża, stawała się postrzegalna,*

³ Cytat za: Białostocki Jan 1985, s. 428.

⁴ Np. Synod Stanisława Kardynała Hozjusza, biskupa warmińskiego odprawiony w 1565 roku, Synod biskupa warmińskiego Marcina Kromera odprawiony w 1582 roku, Synod biskupa warmińskiego Szymona Rudnickiego odprawiony w 1610 roku w: *Statuty synodalne Warmińskie, Sambijskie, Pomezańskie, Chełmińskie oraz Prowincjonalne Ryskie*, Olsztyn 2010, s. 50, 68, 139–143.

⁵ Rymaszewski Bohdan, *Polska ochrona zabytków*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 10.

⁶ Achremczyk Stanisław, *Uwagi o mecenacie kulturalnym biskupów warmińskich w XVII i XVIII wieku*, KMW 1(175)/1987, s. 12–26.

⁷ Synod Warmiński 1932, w: *Statuty synodalne Warmińskie, Sambijskie, Pomezańskie, Chełmińskie oraz Prowincjonalne Ryskie*, s. 414.

⁸ Zob.: Śrutwa Jan, *Znaczenie zabytków w realizacji misji Kościoła*, w: Perkowski Jan, Więcek Bogusław, *Konferencja Krajowa „Potrzeby Konserwatorskie Obiektów Sakralnych na przykładzie makroregionu łódzkiego – stan, zagrożenia i możliwości przeciwdziałania”*: Łódź, 9–10 grudnia 2005 r., Wydawnictwo Bernard Cichosz 2005, s. 63–64, zob. *Katechizm Kościoła Katolickiego*, Pallotinum, Poznań 1992, p. 2503.

a nawet w miarę możliwości pociągająca. Musi zatem wyrażać w zrozumiałych formułach to, co samo w sobie jest niewyrażalne. Otóż sztuka odznacza się sobie tylko właściwą zdolnością ujmowania wybranego aspektu tego orędzia, przekładania go na język barw, kształtów i dźwięków, które wspomagają intuicję człowieka patrzącego lub słuchającego. Czyni to, nie odbierając samemu orędziu wymiaru transcendentnego ani aury tajemnicy.”⁹ Mając więc na względzie wpisanie dóbr kultury – sztuk plastycznych, architektury, muzyki czy literatury w realizację misji Kościoła, ogarnia on je należyłą troską i opieką.

Według *Raportu na temat funkcjonowania systemu ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce po 1989 roku* 13132 (prawie 24%) zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków jest własnością różnych kościołów i związków wyznaniowych,¹⁰ co sytuuje je na drugim miejscu wśród właścicieli zabytków w Polsce (za właścicielami prywatnymi). Według rocznika statystycznego *Kościół katolicki w Polsce 1991–2011* zabytków nieruchomych stanowiących własność parafii jest 33466, z czego 12112 wpisanych jest do rejestru zabytków. 149957 zabytków ruchomych stanowiących własność Kościoła katolickiego znajduje się w rejestrze zabytków.¹¹ Do powyższych danych należy dodać jeszcze ponad 4 tysiące cmentarzy wpisanych do rejestru, a będących własnością Kościoła katolickiego.¹²

Powyższe dane pokazują nam Kościół katolicki w Polsce jako poważnego właściciela administrującego zabytkami i odpowiedzialnego za ich stan. Jeżeli uwzględnimy jeszcze potrzeby prac remontowych i konserwatorskich obiektów sakralnych (nieruchomych) stanowiących własność kościołów i związków wyznaniowych (tylko 14% nie wymaga)¹³, to zobaczymy jak duży zakres działań stoi przed właścicielami, w tym w dużej mierze przed Kościołem katolickim.

Działania Kościoła katolickiego w Polsce na płaszczyźnie ochrony zabytków możemy podzielić na dwie grupy. Pierwsza to przepisy kościele dotyczące opieki i prac konserwacyjnych, druga – to konkretne struktury kościelne zajmujące się zabytkami, będącymi własnością Kościoła.

Prawodawstwo i przepisy kościelne dotyczące ochrony zabytków¹⁴

Przepisy kościelne dotyczące ochrony zabytków to zarówno przepisy Kościoła Powszechnego, wydawane przez Stolicę Apostolską, jak i kościołów partykularnych. Pierwsze odnoszą się do problematyki w całym Kościele, drugie – kościołów lokalnych. Ze względu na różnorodność kultur i tradycji, w których osadzona jest działalność Kościoła, przepisy Stolicy Apostolskiej są bardziej ogólne, sygnalizujące problematykę i bardzo często wyrażane w kontekście szerszego nauczania Kościoła (np. przepisów liturgicznych, regulacji ekonomicznych itp.).

⁹ Jan Paweł II, *List do artystów*, 1999, p. 12.

http://www.opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan_pawel_ii/listy/do_artystow_04041999.html, dostęp 10.01.2016.

¹⁰ Purchla Jacek (red.), *Raport na temat funkcjonowania systemu ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce po 1989 roku*, Kraków 2008, s. 85, 96.

[http://www.kongreskultury.pl/library/File/RaportDziedzictwo/dziedzictwo_raport_w.pelna\(1\).pdf](http://www.kongreskultury.pl/library/File/RaportDziedzictwo/dziedzictwo_raport_w.pelna(1).pdf) dostęp 10.01.2016

¹¹ Dane na rok 2009, zob.: *Kościół katolicki w Polsce 1991–2001. Rocznik statystyczny*, Warszawa 2014, s. 269–274.

¹² Tamże, s. 273.

¹³ Tamże, s. 275, zob. Purchla Jacek 2008, s. 97.

¹⁴ Omówienie dokumentów zob. również: Leszczyński Mariusz, *Ochrona zabytków sztuki sakralnej w świetle aktualnego prawa Kościoła katolickiego*, Muzealnictwo 49/2008, s. 79–82.

Przykładem takiego dokumentu jest **Konstytucja o Świętej Liturgii *Sacrosanctum Concilium***, Soboru Watykańskiego II. Główne myśli zawarte w konstytucji wyrażone są w postulatach i dotyczą:

1. *Zachowania z całą troską* skarbcza sztuki, który Kościół przez wieki tworzył.
2. Zobowiązania rządców diecezji do czujności, *aby nie przechodziły w obce ręce ani nie niszczały sprzęty kościelne lub cenne przedmioty, które są ozdobą Domu Bożego*.
3. Ustanowienia w diecezjach komisji sztuki kościelnej oraz kształcenia alumnów seminariów, *aby umieli szanować i konserwować czcigodne zabytki Kościoła oraz dawać odpowiednie rady artystom, którzy wykonują dzieła sztuk*.¹⁵

W 1964 roku Stolica Apostolska wydała **Instrukcję *Inter Oecumenici*** o należyтым wykonaniu Konstytucji o Liturgii. W rozdziale dot. budowy kościołów i ołtarzy zwrócono uwagę, *żeby przy budowie nowych kościołów, przy restauracji kościołów albo też ich przystosowaniu usilnie należy zabiegać, aby się one nadawały do odprawiania czynności świętych, stosownie do ich natury i do osiągnięcia czynnego uczestnictwa wiernych*.¹⁶

Innym dokumentem Stolicy Apostolskiej zawierającym odniesienia do troski o dziedzictwo w kontekście przepisów liturgicznych jest **Instrukcja Świętej Kongregacji Obrzędów *Eucharisticum Mysterium***,¹⁷ wydana w związku z posoborową reformą liturgiczną. Postuluje się w niej, aby zmiany wynikające z reformy nie zniszczyły skarbów sztuki sakralnej. Zwrócono także uwagę, że jeżeli istnieje konieczność zmian polegająca na usunięciu zabytków należy czynić to za wiedzą ordynariusza i po konsultacji z ekspertami. Usunięty zabytek musi zostać godnie wyeksponowany w innym miejscu.¹⁸

Ważnym dokumentem odnoszącym się do kwestii opieki nad zabytkami jest **List Okólny Kongregacji ds. Duchowieństwa *Opera Artis*** o opiece nad historycznym i artystycznym dziedzictwem Kościoła. W dokumencie tym zwrócono uwagę na rolę dawnych dzieł sztuki w służbie kultu Bożego, konieczność inwentaryzacji przez diecezje miejsc o dużym znaczeniu artystycznym i historycznym oraz zwrócono uwagę na kwestię reformy liturgicznej i zmian z niej wynikających, a dotyczących obiektów zabytkowych i eksponowaniu tych, które zostały wycofane z kultu.¹⁹

¹⁵ *Konstytucja o Świętej Liturgii Sacrosanctum Concilium*, 4 XII 1963 w: Sobór Watykański II, *Konstytucje, dekryty, deklaracje*, Paryż 1967, art. 46, 122–123, 126, 129, s. 31, 55–57.

¹⁶ *Święta Kongregacja Obrzędów „Inter Oecumenici” pierwsza instrukcja o należyтым wykonywaniu Konstytucji o Liturgii Świętej*, 1964, p. 90, <http://www.kkbids.episkopat.pl/?id=89#id=125>, dostęp 10.01.2016.

¹⁷ *Instrukcja Świętej Kongregacji Obrzędów „Eucharisticum Mysterium” z 25 maja 1967 r. 25 maja 1967 r. o Kulcie Tajemnicy Eucharystycznej* AAS 59 (1967) 5 99–637.

¹⁸ Instrukcja nie została w całości przetłumaczona na język polski. Cytat za wersją angielską: *Care should be taken against destroying treasures of sacred art in the course of remodeling churches. On the judgment of the local Ordinary, after consulting experts and, when applicable, with the consent of other concerned parties, the decision may be made to relocate some of these sacred treasures in the interest of the liturgical reform. In such cases this should be done with good sense and in such a way that even in their new locations they will be set up in a manner befitting and worthy of the works themselves*. p. 24, <http://www.catholicliturgy.com/index.cfm/FuseAction/documentText/Index/2/SubIndex/11/ContentIndex/342/Start/338>, dostęp 10.01.2016.

¹⁹ *Congregation for the Clergy, Opera Artis*, Circular Letter on the Care of the Church's Historical and Artistic Heritage, April 11, 1971, w szczególności: p. 2, p. 3, p. 4, p. 6. <http://www.catholicliturgy.com/index.cfm/FuseAction/documentText/Index/2/SubIndex/20/ContentIndex/283/Start/275>, dostęp 10.01.2016.

Zreformowany w 1983 roku przez Jana Pawła II Kodeks Prawa Kanonicznego w czterech kano-
nach odniósł się do kościelnych dóbr sakralnych i kulturowych.

Kanon 1220 § 2 postanawia: *Dla ochrony dóbr sakralnych oraz kosztowności należy okazać właściwą troskę o konserwację i zastosować odpowiednie środki bezpieczeństwa.* Kanon 1276 § 2 stanowi: *Uwzględniając prawa, prawne zwyczaje oraz okoliczności, ordynariusze powinni przez wydanie szczegółowych instrukcji, w granicach prawa powszechnego i partykularnego, starać się o uregulowanie zarządu dóbr kościelnych.* Z kolei kan. 1283 p. 2 nakazuje sporządzenie dokładnego i szczegółowego inwentarza rzeczy nieruchomości i ruchomych: czy to kosztownych, czy należących do dóbr kultury, czy też innych z opisem ich wartości i konieczność jego zweryfikowania, a kan. 1284 § 1 przypomina zarządcom dóbr kościelnych, że powinni *troszczyć się, żeby własność dóbr kościelnych była zabezpieczona środkami ważnymi według prawa państwowego.*²⁰

W 1988 roku papież Jan Paweł II ogłasza konstytucję apostolską *Pastor Bonus*, reformującą kurie rzymską. Powołana wówczas została Papieska Komisja dla Ochrony Kościelnego Dziedzictwa Historycznego i Artystycznego Kościoła, przemieniona w 1993 roku Papieską Komisją ds. Kościelnych Dóbr Kultury.²¹ Komisja ta, jak zapisano w Liście okólnym do przełożonych wyższych zgromadzeń zakonnych o dobrach kultury im powierzonych *Fra Le Sollecitudini* „została usytuowana w szerokim kontekście dzieł, które Kościół podejmuje na rzecz „kultury” oraz otrzymała autonomię prawną i organizacyjną, aby podkreślić w ten sposób jej znaczenie w jednolitej działalności animującej i koordynującej w obszarach dziedzictwa artystycznego i historycznego”.²² Sama zaś konstytucja *Pastor bonus* określa zadania Komisji i odnosi się do dóbr kultury w punktach 99–104, przede wszystkim zwracając uwagę na wartość dziedzictwa historycznego i potrzebę jego inwentaryzacji i ochrony.²³

Papieska Komisja ds. Kościelnych Dóbr Kultury działała do 2012 roku, po czym włączona została do Papieskiej Rady Kultury. Wieloletnim jej przewodniczącym był kardynał Gianfranco Ravasi, który obecnie przewodniczy Radzie Kultury. Dokumenty komisji z lat 1989–2002 zostały wydane w publikacji *Enchiridion dei beni culturali della Chiesa. Documenti ufficiali della Pontificia Commissione per i Beni Culturali della Chiesa*. Pozycja zawiera 48 dokumentów odnoszących się do zagadnień ochrony dóbr kultury i uzupełnione nauczaniem papieża Jana Pawła II w tym zakresie.²⁴

W wydanych dokumentach na uwagę zasługuje List okólny *Konieczność i pilna potrzeba inwentaryzacji oraz katalogowania dóbr kulturowych Kościoła z 1999 roku*, skierowany do biskupów diecezji. Zwraca on uwagę na konieczność katalogowania i inwentaryzacji dóbr kultury,

²⁰ Kodeks Prawa Kanonicznego, Poznań 1983, kan. 1189–1220 § 2; kan. 1276, 1281–1287; na respektowanie prawa cywilnego w dziedzinie ochrony zabytków kościelnych zwrócił już uwagę List *Opera Artis* w p. 7.

²¹ Leszczyński Mariusz 2008, s. 79–80.

²² Papieska Komisja Kościelnych Dóbr Kultury, List okólny do przełożonych wyższych zgromadzeń zakonnych o dobrach kultury im powierzonych. *Fra Le Sollecitudini*, 10.04.1994.
<http://www.zyciezakonne.pl/1994-04-10-papieska-komisja-koscielnych-dobr-kultury-list-okolny-do-prze-lonych-wyzszych-zgromadzen-zakonnych-o-dobrach-kultury-im-powierzonych-fra-le-sollecitudini-24437/>, dostęp 12.01.2016.

²³ Jan Paweł II, *Konstytucja apostolska Pastor Bonus*, 1988.
http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/it/apost_constitutions/documents/hf_jp-ii_apc_19880628_pastor-bonus-roman-curia.html, dostęp 10.01.2016.

²⁴ *Enchiridion dei beni culturali della Chiesa. Documenti ufficiali della Pontificia Commissione per i Beni Culturali della Chiesa*, Edizioni Dehoniane, Bologna 2002.

zawiera konkretne wskazówki w tym względzie i ukazuje krótki rys historyczny działań Kościoła w ochronie, inwentaryzacji i katalogowaniu dzieł sztuki sakralnej.²⁵ W 2002 roku komisja skierowała **List do Przewodniczących Konferencji Episkopatów**, będący wynikiem IV Zgromadzenia Plenarnego Komisji nt. Znaczenie dóbr kultury dla tożsamości terytorialnej i historyczno-artystycznego dialogu pomiędzy narodami. W liście czytamy: *Trzeba chronić [...] dzieła sztuki przed zredukowaniem ich do wymiaru jedynie estetycznego, przed profanacją i niewłaściwym wykorzystywaniem. Trzeba także troszczyć się o właściwy porządek prawny, zarówno wewnątrz Kościoła, jak i w konfrontacji z władzami świeckimi. Ochrona prawna dotyczy zarówno dzieł o wartości historycznej, jak i nowych dóbr kultury. Koniecznością jest więc troska o zachowanie pamiątek historii, jak również o tworzenie nowych dzieł [...]. Ochrona prawna w konfrontacji z władzami cywilnymi ma być prowadzona w duchu współpracy, z podkreśleniem jednak misji, jaką kościelne dobra kultury spełniają wobec społeczeństwa i ich specyfiki religijnej. Szczególnie w krajach, w których systemy demokratyczne wchodzą w miejsce totalitaryzmów, ważne jest nawiązywanie kontaktów z władzami w celu ukazania specyficznej wartości kościelnych dóbr kultury. Ochrona prawna domaga się także działań ponadnarodowych, mających na celu uznanie powszechnej ważności dziedzictwa historyczno-artystycznego w wymiarze duchowym, odwołującym się do tradycji, praktyk, zwyczajów i przekonań religijnych. Oprócz kontaktów Konferencji Episkopatów z władzami państwowymi, potrzebna jest także współpraca Stolicy Apostolskiej ze strukturami międzynarodowymi.*²⁶

Działania Konferencji Episkopatu Polski i kościołów partykularnych w zakresie ochrony dóbr kultury

W myśl przepisów wydawanych przez Stolicę Apostolską Kościoły lokalne zobowiązane są do troski o własne dziedzictwo kulturowe, uwzględniające szereg lokalnych uwarunkowań. Stąd skonkretyzowane przepisy dotyczące konkretnych działań znajdujemy w prawodawstwie Konferencji Episkopatów czy na szczeblu kościołów partykularnych (diecezji).

Organem KEP ds. ochrony dóbr kultury jest Rada ds. Kultury i Ochrony Dziedzictwa Kulturalnego, dawniejsza Komisja Episkopatu ds. Sztuki Kościelnej. Obecnie jej przewodniczącym jest bp Wiesław Mering, posiada czterech członków i ośmioro konsultorów. Zadania rady są następujące: *Zapoznanie się z dokumentami Stolicy Apostolskiej odnośnie ochrony dóbr kultury, wypowiedziami związanymi z kulturą, współpraca ze służbami konserwatorskimi, czynne uczestnictwo przedstawicieli Rady w wydarzeniach kulturowych o zasięgu ogólnonarodowym, krajowym i lokalnym, utrzymywanie kontaktów ze swoimi odpowiednikami w innych Konferencjach Episkopatu, współudział w przygotowaniu konferencji, szkoleń, warsztatów przeznaczonych dla konserwatorów diecezjalnych i dyrektorów muzeów kościelnych.*²⁷

Pierwszym dokumentem episkopatu Polski jest **Instrukcja Episkopatu Polski o ochronie zabytków i kierunkach rozwoju sztuki kościelnej** z 16 kwietnia 1966 r., która była odpowiedzią na postulaty Vaticanum II. Instrukcja zawiera szereg skonkretyzowanych uwag dotyczących zarówno konserwacji

²⁵ Pontificia Commissione Per I Beni Culturali Della Chiesa, *Lettera Circolare Sulla Necessità E Urgenza Dell'inventariazione E Catalogazione Dei Beni Culturali Della Chiesa* Città del Vaticano, 8 Dicembre 1999, http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_commissions/pcchc/documents/rc_com_pcchc_19991208_catalogazione-beni-culturali_it.html, dostęp 10/01.2016.

²⁶ Cytat za: Leszczyński Mariusz 2008, s. 82.

²⁷ Informacje o radzie ze strony internetowej Konferencji Episkopatu Polski.

i opieki nad zabytkami, dostosowywaniu wnętrz dawnych kościołów do wymagań nowej reformy liturgicznej, jak i kwestii nowych tendencji w sztuce. Odnośnie działań nad zabytkami na uwagę zasługuje wyraźny postulat konsultowania i zatwierdzania ich zarówno przez diecezjalne komisje, jak i Wojewódzkich Konserwatorów Zabytków.²⁸

W 1970 roku Komisja wydała krótką instrukcję pt. **Konserwacja i zabezpieczenie zabytków sztuki kościelnej**, opracowaną w kontekście nasilających się kradzieży i niszczenia zabytków kościelnych. Zwraca ona uwagę na sposoby zabezpieczenia obiektów i profilaktykę w tej dziedzinie.²⁹

Z 1973 roku pochodzi dokument **Normy postępowania w sprawach sztuki kościelnej**, który jest zbiorem szczegółowych przepisów odnoszących się przede wszystkim do kwestii inwentaryzacji, katalogowania i zabezpieczania poszczególnych obiektów, określa sposób przechowywania dóbr wycofanych z kultu (muzeum).³⁰

Innym dokumentem Komisji ds. sztuki kościelnej są **Wskazania konserwatorskie**, które zawierają szereg konkretnych, praktycznych przepisów dotyczących działań przy zabytkach. Poszczególne części dokumentu podzielone są na przepisy odnoszące się do malarstwa, malarstwa ściennego, rzeźby, nastaw ołtarzowych, chrzcielnic i ambon, złoceń, argenterii kościelnych, obrazów kultowych, architektury, cmentarzy i drzewostanu. Wskazania podpisane zostały przez biskupa Jana Obłaka, biskupa warmińskiego, historyka, który wielokrotnie zwracał uwagę na potrzebę ochrony zabytków i na terenie swojej diecezji prowadził zarówno inwentaryzację zabytków, jak i gromadził te, które wycofane zostały z kultu, a przedstawiały wartość historyczną i artystyczną.³¹

Na uwagę w zakresie ochrony zabytków zasługują jeszcze uchwały II Polskiego Synodu Plenarnego, który odbył się w latach 1991–1999. W punkcie 68 zapisano: „*Ochrona zabytków polega z jednej strony na ich inwentaryzacji, z drugiej zaś na zabezpieczeniu. Szczególna odpowiedzialność za ochronę zabytków sztuki kościelnej spoczywa na proboszczach i rektorach kościołów zabytkowych. Postanowienia ustawy państwowej o ochronie zabytków obowiązują ich w sumieniu, gdyż są wyrazem wspólnej troski obywatelskiej o ocalenie patrymonium narodowego, tak bezlitośnie niszczonego przez wojny, pożary, wandalizm i grabieże, a także zaniedbania ze strony osób odpowiedzialnych. Żadnemu proboszczowi nie wolno wszczynać jakichkolwiek działań przy obiekcie zabytkowym bez uzyskania zgody konserwatora diecezjalnego. Konserwacja wymaga kwalifikacji zawodowych i wysokiego poziomu etyki zawodowej. W seminariach duchownych, w ramach wykładów z historii sztuki, należy zaplanować specjalne zajęcia poświęcone konserwacji zabytków sztuki kościelnej. Powinny być one poszerzone o wizyty w pracowniach konserwacji zabytków, aby uświadomić alumnom, jak skomplikowane i kosztowne są specjalistyczne zabiegi, które często nie byłyby konieczne, gdyby przestrzegano zasad ochrony zabytków.*” W punkcie 70 postanowiono, że „*ochronie podlega także otoczenie zabytkowych świątyń, tak zwany cmentarz przykościelny wraz z dzwonnicej i drzewostanem.*”³²

²⁸ Instrukcja Episkopatu Polski o ochronie zabytków i kierunkach rozwoju sztuki kościelnej, 16 IV 1966, w: Krakowiak Czesław, Adamowicz Leszek, *Dokumenty duszpastersko-liturgiczne Episkopatu Polski (1966–1998)*, Polihymnia, Lublin 1999, s. 241–245.

²⁹ Tamże, s. 246–247.

³⁰ Tamże, s. 271–275.

³¹ Tekst dokumentu: <http://www.kkbids.episkopat.pl/?id=190>, dostęp 10.01.2016.

³² II Polski Synod Plenarny (1991–1999), Pallotinium, Poznań 2001, s. 117–118.

Z innych dokumentów odnoszących się do szerokiej problematyki ochrony zabytków kościelnych warto wspomnieć Statut Muzeum Diecezjalnego z 1976 roku³³ czy *Pro memoria* w sprawie kradzieży zabytków kościelnych z 1981 roku.³⁴

Przepisy synodalne kościołów patrykularnych (wybór)³⁵

II Synod Diecezji Lubelskiej (1977–1985) postanawia:

*Skarbiec zasobów sztuki (...) winien być pieczołowicie strzeżony i zachowany z całą troskliwością.*³⁶

III Synod Archidiecezji Łódzkiej (1996–1998) postanawia:

Obiekty sakralne i kościelne, a przede wszystkim dzieła sztuki i zabytkowe przedmioty kultu znajdujące się w pomieszczeniach kościelnych lub poza nimi powinny być zabezpieczone przed kradzieżą i pożarem. Cenniejsze obiekty, pomieszczenia dzieł sztuki i skarbcze muszą być zaopatrzone w system alarmowy.

*W każdej parafii należy troskliwie przechowywać i uzupełniać dokumentację przedmiotów artystycznych i zabytkowych oraz wyposażać wnętrza kościołów i kaplic. Nieużywane przedmioty artystyczne i zabytkowe należy odpowiednio zabezpieczyć w skarbcu parafialnym albo oddać w depozyt do Muzeum Archidiecezji Łódzkiej.*³⁷

Synod Archidiecezji Przemyskiej (1995–2000) stanowi:

Administratorów obiektów zabytkowych zobowiązuje się do szczególnej troski wobec materialnych świadectw kultury.

Proboszczowie zatroszczą się, aby obiekty zabytkowe, dostępne do zwiedzania, były właściwie zabezpieczone, a zwiedzający kościoły zachowywali się z godnością właściwą tym miejscom.

Zaleca się, aby obiekty, o których mowa w paragrafie drugim, posiadały dokumentację, której jeden egzemplarz należy przekazać do archiwum Kurii Metropolitalnej. (...)

*Ważną rolę w zabezpieczeniu najcenniejszych obiektów zabytkowych oraz promocji troski o zabytki przyznaje Synod Muzeum Archidiecezji Przemyskiej im. bł. bpa Józefa Sebastiana Pelczara (...)*³⁸

I Synod Diecezji Pelplińskiej (1992–2000):

Problematykę ochrony dóbr zawierają statuty nr 359–368. Zwracają one uwagę na znaczenie sztuki sakralnej, znaczenie inwentaryzacji, właściwego zabezpieczenia obiektów oraz określają kompetencję Komisji Sztuki Kościelnej.³⁹

³³ Statut Muzeum Diecezjalnego nie odnosił się do konkretnego muzeum, a był ogólnym dokumentem KEP dotyczącym powoływania i funkcjonowania muzeów w poszczególnych diecezjach.

³⁴ Leszczyński Mariusz 2008, s. 83–84.

³⁵ Po Soborze Watykańskim II wszystkie diecezje w Polsce ogłosiły i przeprowadziły synody. Praktycznie wszystkie zawierały przepisy dotyczące ochrony zabytków znajdujących się na terenie poszczególnych diecezji. Dokumenty synodalne różnie jednak te przepisy wyrażały i różnie je konkretyzowano. Powyższy wykaz przepisów synodalnych jest wyborem mającym zobrazować stan prawodawstwa partykularnego w polskim kościele.

³⁶ *II Synod Diecezji Lubelskiej (1977–1985)*, Lublin 1985, s. 104–105, stat. nr 272–273.

³⁷ *III Synod Archidiecezji Łódzkiej*, Łódź 1999, art. 351–352.

³⁸ *Synod Archidiecezji Przemyskiej (1995–2000)*, Przemyśl 2000, stat. nr 139, 140.

³⁹ Żur Andrzej (red.), *I Synod Diecezji Pelplińskiej*, Bernardinum, Pelplin 2000, s. 82–83.

III Synod Gdański (2001):

W statutach synodalnych zawiera rozdział *Budownictwo sakralne, obiekty sakralne, zabytkowe i nowo powstające, muzeum i archiwum*, w którym przedstawione zostały szczegółowe przepisy zasady postępowania przy zabytkach i sposoby ich zabezpieczenia (punkty 830–844).⁴⁰

I Synod Diecezji Zamojsko-Lubaczowskiej (1996–2001):

Statuty synodalne nie skupiają się bezpośrednio na ochronie dóbr kościelnych. Jedynie w punkcie 192 zapisano:

„Bez zezwolenia Władzy Diecezjalnej nie wolno przeprowadzać żadnych zmian w prawie własności oraz w swobodnym posiadaniu i użytkowaniu dobra kościelnego. Zabronione są takie zmiany, w wyniku których następuje pogorszenie lub szkoda dla własności kościelnej. (...)Zabrania się wyzbywania się rzeczy zabytkowych, choćby zniszczonych i w kościele nieużytecznych. Rzeczy te należy przekazać do Muzeum Diecezjalnego, względnie przechowywać zabezpieczone w parafii.” Przepisy synodalne w szczegółach określają dwa aneksy: Statut Muzeum Diecezjalnego i Organizacja opieki nad sztuką.⁴¹

I Synod Diecezji Łomżyńskiej (1995–2005):

Kwestii ochrony zabytków poświęcono Instrukcję dotyczącą zabytków i budownictwa sakralnego. Zwrócono uwagę na konieczność inwentaryzacji, właściwej troski o obiekty i kwestię ich ubezpieczenia. Biskup Łomżyński zastrzega sobie wydanie zgody na wszelkie prace konserwacyjne.⁴²

I Synod Diecezji Białostockiej (1991–2000):

Dokumenty synodalne poświęcają ochronie zabytków kościelnych odrębny podrozdział księgi V – *Zasady kultu chrześcijańskiego*. W dziesięciu punktach (380–390) określono rolę i miejsce zabytku w działalności Kościoła, skonkretyzowano zasady postępowania wobec zabytków w zakresie administrowania i podejmowania działań konserwatorskich.⁴³

I Synod Diecezji Opolskiej (2002–2005):

W statutach synod postanawia: *Na terenie diecezji opolskiej szczególna troska o ochronę zabytków sztuki sakralnej oraz ich inwentaryzacja i gromadzenie spoczywa na Muzeum Diecezjalnym. (...) W parafii szczególna odpowiedzialność za ochronę zabytków sztuki kościelnej spoczywa na proboszczach i rektorach kościołów. Postanowienia ustawy państwowej i prawa kościelnego o ochronie zabytków obowiązują ich w sumieniu, gdyż są wyrazem wspólnej troski obywatelskiej o ocalenie dziedzictwa narodowego (...)*

Synod określa sposób ochrony zabytków poprzez dwa działania: inwentaryzację i zabezpieczenie. Zwraca też uwagę na konieczność uzyskania zgody kościelnych i państwowych służb konserwatorskich w podejmowanych przez administratorów działaniach. Zwrócono też uwagę objęcie ochroną otoczenia zabytkowych świątyń i cmentarzy, a także drzewostanu.⁴⁴

⁴⁰ III Synod Gdański, Gdańsk 2001, s. 337–342.

⁴¹ Greniuk Franciszek (red.), *I Synod Diecezji Zamojsko-Lubaczowskiej 1996–2001*, Kuria Diecezjalna, Zamość 2001, s. 154–155, 204–209.

⁴² Śliwkowski Tadeusz, Gawryś Sławomir, Krupka Jan (red.), *Zarządzenia posynodalne Biskupa Łomżyńskiego*, Łomżyńska Kuria Diecezjalna, Łomża 2011, s. 82–83.

⁴³ *I Synod Archidiecezji Białostockiej*, Kuria Metropolitarna Białostocka, Białystok 2000, s. 50.

⁴⁴ *Pierwszy Synod Diecezji Opolskiej (2002–2005). Statuty i aneksy*, Wydawnictwo Świętego Krzyża, Opole 2005, stat. nr 343–346, s. 139–141.

I Synod Diecezji Legnickiej (2007–2012):

Efektom prac synodu jest *Instrukcja o normach postępowania w sprawach sztuki kościelnej* określająca sposoby postępowania w dziedzinie ochrony zabytków (w szczególności p. 7–33).⁴⁵

I(XIV) Synod Archidiecezji Warmińskiej (2006–2012):

Przepisy odnośnie spraw dotyczących ochrony dziedzictwa zawarto w statutach w punktach 204–244, 253–254. Zwrócono w nich uwagę na znaczenie dóbr kultury, ich inwentaryzację oraz podkreślono znaczenie Wydziału Sztuki Kościelnej i Konserwacji i Archidiecezjalnego Konserwatora Zabytków jak organu wykonawczego Biskupa Warmińskiego.⁴⁶

Instytucje kościelne odpowiedzialne za ochronę w diecezjach w Polsce⁴⁷

Archidiecezja białostocka:

- Archidiecezjalna Komisja Sztuki Kościelnej oraz Konserwacji Zabytków.
- Archiwum i Muzeum Archidiecezjalne w Białymstoku.

Diecezja łomżyńska:

- Sekcja III Wydziału Ekonomiczno-budowlanego Kurii diecezjalnej, Sztuka sakralna, konserwacja zabytków i zbiory muzealne.
- Komisja ds. budownictwa sakralnego i kościelnego (2012–2017), przewodniczący Ks. Dariusz Dąbrowski.

Diecezja drohiczyńska:

- Diecezjalna Komisja Architektoniczno-Budowlana.
- Muzeum Diecezjalne

Archidiecezja częstochowska:

- Wydział Budownictwa i Sztuki Sakralnej Kurii archidiecezjalnej.
- Komisja ds. Budownictwa i Sztuki Sakralnej.
- Muzeum Zabytków Archidiecezji Częstochowskiej.

Diecezja radomska:

- Rada Artystyczno-Budowlana Diecezji Radomskiej przy Wydziale Ekonomicznym Kurii diecezjalnej (przewodniczący ks. prał. dr Wiesław Taraska)

Diecezja sosnowiecka:

- Komisja do spraw Sztuki Sakralnej, przewodniczący ks. Tomasz Zmarzły, równocześnie konserwator diecezjalny. Komisja posiada swój Statut oraz Instrukcję dotyczącą obiektów zabytkowych i budownictwa kościelnego diecezji sosnowieckiej.

⁴⁵ *I Synod Diecezji Legnickiej (2007–2012)*, Legnica 2012, s. 212–221.

⁴⁶ Nowak Władysław, Rabczyński Paweł, Świto Lucjan (red.), *I (XIV) Synod Archidiecezji Warmińskiej*, Wydział Duszpasterski Kurii Archidiecezji Warmińskiej, Olsztyn 2012, s. 59, 105.

⁴⁷ Dane pochodzą ze Schematyzmów i Roczników informacyjnych poszczególnych diecezji oraz informacji opublikowanych na stronach internetowych poszczególnych diecezji.

Archidiecezja gdańska:

- Archidiecezjalny Konserwator Zabytków (ks. Adam Kołkiewicz).
- Muzeum Archidiecezjalne.

Diecezja pelplińska:

- Wydział Konserwatorsko-Budowlany Kurii diecezjalnej (dyrektor ks. Wincenty Pytlik).
- Komisja Konserwatorsko-Budowlana.
- Muzeum Diecezjalne.

Diecezja toruńska:

- Wydział Konserwacji Zabytków Kościelnych Kurii diecezjalnej.
- Diecezjalny Konserwator Zabytków ks. Zbigniew E. Walkowiak.
- Muzeum Diecezjalne.

Archidiecezja gnieźnieńska:

- Referat konserwacji zabytków.
- Konserwator diecezjalny (ks. Jarosław Bogacz).
- Archidiecezjalna Komisja ds. Budowy i Konserwacji Kościołów i Budynków Kościelnych.
- Muzeum Archidiecezji Gnieźnieńskiej

Diecezja bydgoska:

- Muzeum Diecezji Bydgoskiej.

Diecezja włocławska:

- Wydział Ekonomiczno-Budowlany Kurii diecezjalnej.
- Konserwator diecezjalny (ks. Piotr Sierchała).
- Komisja ds. Komisja ds. Sztuki, Budownictwa Sakralnego i Kościelnego.
- Muzeum Diecezjalne.

Archidiecezja katowicka:

- Archidiecezjalna Komisja Architektury i Sztuki Sakralnej.
- Konserwator archidiecezjalny (Ks. dr Leszek Makówka).

Diecezja gliwicka:

- Diecezjalna Komisja d/s Budownictwa Sakralnego i Kościelnego (Przewodniczący ks. dr Krystian Worbs).
- Sekcja Sztuki Sakralnej przy Wydziale Nauki i Kultury Chrześcijańskiej.
- Konserwator zabytków (Anna Szadkowska OV).

Diecezja opolska:

- Referat ds. Budownictwa Sakralnego i Kościelnego przy Wydziale Finansowo-Gospodarczym Kurii diecezjalnej.
- Diecezjalny Konserwator i Kustosz Zabytków (ks. Piotr Maniurka).
- Diecezjalna Komisja ds. Sztuki i Konserwacji Zabytków.
- Muzeum Diecezjalne.

Archidiecezja krakowska:

- Archidiecezjalna Komisja ds. Konserwacji Zabytków Kościelnych, Architektury i Sztuki Sakralnej.
- Archidiecezjalny Konserwator Zabytków (ks. dr Andrzej Józef Nowobilski).
- Muzeum Archidiecezjalne.

Diecezja bielsko-żywiecka:

- Diecezjalna Komisja Architektury i Sztuki Sakralnej.
- Diecezjalny Konserwator Zabytków, Wizytator parafii w zakresie spraw sztuki i architektury sakralnej oraz ochrony zabytków w diecezji bielsko-żywieckiej (ks. dr Szymon Tracz).
- Muzeum Diecezjalne.

Diecezja kielecka:

- Referat Budownictwa Sakralnego i Kościelnego Kurii diecezjalnej.
- Muzeum diecezjalne.

Diecezja tarnowska:

- Diecezjalny Konserwator Zabytków (ks. dr Piotr Drewniak).
- Muzeum Diecezjalne.
- Komisja Sztuki Kościelnej.

Diecezja lubelska:

- Archidiecezjalna Komisja Artystyczna.
- Archidiecezjalna Komisja ds. Budownictwa Sakralnego.

Diecezja sandomierska:

- Diecezjalny konserwator zabytków (ks. Andrzej Rusak).
- Diecezjalna Komisja Sztuki Sakralnej.
- Muzeum Diecezjalne.

Diecezja siedlecka:

- Dział Artystyczno-Architektoniczny przy Wydziale Ekonomiczno-Budowlanym.
- Diecezjalna Komisja Artystyczno-Architektoniczna.
- Muzeum Diecezjalne.

Archidiecezja łódzka:

- Komisja do Spraw Budowlanych i Konserwatorskich (przewodniczący ks. Ireneusz Kulesza).
- Muzeum Archidiecezji Łódzkiej.

Diecezja łowicka:

- Wydział Konserwatorsko – Budowlany Kurii diecezjalnej.
- Komisja ds. Konserwacji i zabezpieczenia zabytków bazyliki katedralnej w Łowiczu.

Archidiecezja poznańska:

- Wydział Ekonomiczno-Gospodarczy, Budownictwa i Ochrony Zabytków. Przy wydziale działają: Referat budowlany i konserwatorski, Referat konserwacji i renowacji katedry.

- Komisja budowlana i konserwatorska (przewodniczący bp Zdzisław Fortuniak).
- Komisja budowy i konserwacji organów i dzwonów.
- Muzeum archidiecezjalne.

Diecezja kaliska:

- Komisja Artystyczno-Budowlana.
- Pracownia Artystyczno-Konserwatorska Diecezji Kaliskiej.
- Muzeum Diecezji Kaliskiej.

Archidiecezja przemyska:

- Muzeum archidiecezjalne.

Diecezja rzeszowska:

- Wydział Architektury i Sztuki Kościelnej przy Kurii diecezjalnej.
- Diecezjalny Konserwator Zabytków (ks. Paweł Batory).
- Komisja ds. Architektury i Sztuki Kościelnej.

Diecezja zamojsko-lubaczowska:

- Komisja Artystyczno-Budowlana.
- Muzeum Diecezjalne.

Archidiecezja szczecińsko-kamieńska:

- Wydział Budowlany i Sztuki Kościelnej przy Kurii archidiecezjalnej.
- Diecezjalny Konserwator Zabytków (ks. Marek Cześnin).

Diecezja koszalińsko-kołobrzeka:

- Diecezjalny Konserwator Zabytków (ks. Henryk Romanik).
- Diecezjalna Komisja ds. Sztuki i Architektury Sakralnej.

Diecezja zielonogórsko-gorzowska:

- Biuro Diecezjalnego Konserwatora Zabytków (ks. Andrzej Ignatowicz).

Archidiecezja warmińska:

- Wydział Sztuki Kościelnej przy Kurii archidiecezjalnej.
- Archidiecezjalny Konserwator Zabytków.
- Archidiecezjalna Komisja ds. Budownictwa Sakralnego i Konserwacji.
- Muzeum diecezjalne.

Diecezja ełcka:

- Komisja ds. Architektury i Sztuki Sakralnej.

Diecezja elbląska:

- Diecezjalna Komisja ds. Budownictwa Kościelnego i Sztuki Sakralnej.
- Delegaci Biskupa Elbląskiego ds. Konserwacji Zabytków Kościelnych (ks. Marian Florek, ks. Grzegorz Wasowski, ks. Andrzej Starczewski).

Archidiecezja warszawska:

- Archidiecezjalny Konserwator Zabytków (ks. dr Mirosław Nowak).
- Komisja Architektoniczno – Artystyczna.
- Muzeum archidiecezjalne.

Diecezja płocka:

- Wydział Budownictwa i Sztuki Sakralnej Kurii Diecezjalnej Płockiej.
- Muzeum Diecezjalne.

Diecezja warszawsko-praska:

- Wydział Gospodarczo-Budowlany Kurii diecezjalnej.

Archidiecezja wrocławska:

- Komisja ds. Sztuki Kościelnej.
- Referat ds. Sztuki Sakralnej Wydziału Finansowo-Gospodarczego Kurii archidiecezjalnej.
- Muzeum Archidiecezjalne.

Diecezja legnicka:

- Referat ds. Sztuki Sakralnej.
- Diecezjalny Konserwator Zabytków (ks. Stanisław Szupienko).

Diecezja świdnicka:

- Referat Sztuki Kurii diecezjalnej.
- Muzeum Diecezjalne.

Ordynariat Polowy Wojska Polskiego:

- Muzeum Ordynariatu Polowego (oddział Muzeum Warszawy).

Zarówno zestawienie przepisów partykularnych, jak i powyższa struktura instytucji kościelnych pokazują, że problematyka ochrony zabytków jest wpisana w działania Kościoła w Polsce. Jej organizacja w poszczególnych diecezjach jest różna, jednakże zbieżna z powszechnymi przepisami i wytycznymi Konferencji Episkopatu Polski.

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie wyodrębnia zabytków skaranych jako osobnej grupy zabytków. Włącza je w całości w prawodawstwo państwowe.⁴⁸ Nadrzędną instytucją wobec zabytków kościelnych jest więc właściwy Wojewódzki Konserwator Zabytków. Dlatego też działania kościelnych służb konserwatorskich w zakresie ochrony zabytków są podporządkowane państwowemu prawodawstwu i decyzji właściwych instytucji państwowych. Jaką więc rolę spełniają te służby i jakie miejsce mają i mieć powinny w dziedzinie ochrony?

⁴⁸ Zob. Maj Zbigniew, *Zabytki sakralne w prawie kościelnym i państwowym i ich wzajemne relacje*, w: Perkowski Jan, Więcek Bogusław, *Konferencja Krajowa „Potrzeby Konserwatorskie Obiektów Sakralnych na przykładzie makroregionu łódzkiego – stan, zagrożenia i możliwości przeciwdziałania”*: Łódź, 9–10 grudnia 2005 r., Wydawnictwo Bernard Cichosz 2005, s. 91.

1. Właściwy nadzór nad ochroną zabytków będących w posiadaniu Kościoła, który zgodnie z prawodawstwem kościelnym, powinien wyrażać się w:
 - Monitorowaniu stanu zachowania zabytków i klasyfikowaniu ich pod kątem potrzeb konserwatorskich;
 - Nadzorze w zakresie właściwego zabezpieczenia obiektów, przechowywania i użytkowania;
 - Doradztwie administratorom kościołów i obiektów sakralnych (księży proboszczowie, rektorzy kościołów) w kwestiach prawodawstwa, podejmowania prac, doboru materiałów, wyboru wykonawców itp.;
 - Nadzorze nad stosowaniem współczesnych form sztuki w obiektach zabytkowych;
 - Opiniowaniu projektów prac remontowych i konserwatorskich;
 - Uczestnictwo w procesie odbioru prac konserwatorskich.⁴⁹
2. W odpowiedzi na liczne postulaty zawarte w zarządzeniach zarówno Stolicy Apostolskiej, jak i Konferencji Episkopatu Polski (szczególnie dokumentu *Normy postępowania w sprawach sztuki kościelnej*) prowadzenie szczegółowej inwentaryzacji zabytków sakralnych, zarówno ruchomych, jak i nieruchomych, określenie ich wartości historycznej i artystycznej oraz stanu zachowania. Warto byłoby, aby przynajmniej część inwentarzy wydawana była w formie katalogów.
3. Nadzór i zabezpieczenie obiektów wycofanych z kultu. Gromadzenie ich w formie kolekcji w muzeach diecezjalnych i nadzór nad nimi.
4. Organizowanie badań naukowych zabytków i udostępnianie obiektów dla zewnętrznych badań naukowych.
5. Upowszechnianie wiedzy o zabytkach sakralnych; organizacja konferencji, sympozjów, wydawnictwa o dziedzictwie historycznym czy artystycznym danej diecezji.

⁴⁹ Wymienione działania należą do podstawowych obowiązków kościelnych instytucji zajmujących się ochroną zabytków i wynikają z przepisów i zaleceń kościelnych. Należy jednak przyznać, że w poszczególnych diecezjach działania te były i są różnie realizowane. Nie zawsze też administratorzy obiektów sakralnych podejmują odpowiednią współpracę z diecezjalnymi służbami konserwatorskimi.



SŁUŻBY OCHRONY ZABYTEKÓW W POLSCE – USYTUOWANIE PRAWNE OD 1918 R. DO DZIŚ, PERSPEKTYWA ZMIAN OD 2017 R.

Jacek Dąbrowski

SUMMARY: In Poland, protection of historic monuments and sites is nearly one hundred years old and it has got a highly distinctive feature – the more recent the events are, the more frequent and more profound changes can be observed; the most significant ones take place in the 1990s. In general, it can be said that the organisation of historic preservation service remained constant at the turn of the 19th and 20th centuries.

Administrative bodies responsible for historic preservation are still organised under the Act of 23 July 2003 on Protection and Guardianship of Monuments and Sites. This organisational system, however, is no longer fully effective in Poland.

It is therefore necessary to change legislation under which the vertical organisational structure of conservation administration would be restored - with one General Historic Preservation Officer (being still the secretary or undersecretary of state in the Ministry of Culture and National Heritage) to whom several regional historic preservation officers are directly responsible and subordinate. Members of staff of the Ministry of Culture and National Heritage undertook a legislative initiative aimed at achieving this objective. As a result, on 25 January 2016 the government decided to begin works amending the Act on Protection and Guardianship of Monuments and Sites.

KEY WORDS: historic monuments and sites, organisation, service, reform, legislation

Organizacja ochrony zabytków w Polsce mająca już prawie 100-letnią historię, przejawia się swoistym rysem – im bliżej współczesnym nam czasów, tym jej zmiany są częstsze i głębsze, z apogeum przemian w latach 90. XX w. W zasadzie można powiedzieć, że swoistą stabilizację w organizacji służb notujemy dopiero począwszy od przełomu wieków.

Zacznijmy jednak od kilku faktów z historii służb ochrony zabytków¹. Prawna ochrona zabytków w Polsce rozpoczyna się wraz z wejściem w życie z dniem 8 listopada 1918 roku *Dekretu Rady Regencyjnej o opiece nad zabytkami sztuki i kultury*².

Aktem tym obowiązek opieki nad zabytkami został przypisany Ministerstwu Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (art. 2), zaś sprawowanie czynności związanych z opieką nad zabytkami powierzono konserwatorom zabytków sztuki i kultury mianowanych przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (art. 3).

Ministrowi powierzono także obowiązek określenia – w rozporządzeniu – ilości, granic okręgów oraz siedzib konserwatorów (art. 3), a także przyznano prawo do określenia organizacji urzędów konserwatorskich (art. 4).

¹ Szczegółowa analiza rozwoju i zmian systemu organizacyjnego służb konserwatorskich w Polsce – por. K. Zalaszińska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010.

² Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1918 r., nr 16, poz. 36.

Problematyka „władzy konserwatorskiej” została doprecyzowana, w zakresie organizacji, zadań i kompetencji w *Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 roku o opiece nad zabytkami*³. Tym zagadnieniom poświęcono cały rozdział – II. *Władze konserwatorskie*. Opiekę nad zabytkami powierzono dwóm instancjom władz konserwatorskich (art. 5). Władzę konserwatorską pierwszej instancji miały być wojewódzkie władze administracji ogólnej, zaś władzę konserwatorską drugiej instancji miał być Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. W gestii Ministra pozostawało mianowanie konserwatorów mających stanowić *organy fachowe wojewódzkiej administracji ogólnej*. Konserwatorzy mieli należeć do *składu personalnego urzędu wojewódzkiego*, zaś ich prawa i obowiązki jako organów fachowych określić miał Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych (art. 6).

Obowiązki i uprawnienia konserwatorów określała *Instrukcja Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 2 czerwca 1930 r. wydana w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych o prawach i obowiązkach Konserwatorów, jako fachowych organów wojewódzkiej władzy administracji ogólnej*⁴. Zgodnie z nią: *Konserwator jest funkcjonariuszem fachowym Urzędu Wojewódzkiego do spraw opieki nad zabytkami w rozumieniu art. 34 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19-go stycznia 1934 r. o organizacji i zakresie działania administracji ogólnej, pozostającym na etacie Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego i mianowanym przez Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego*.

Funkcjonariusze fachowi (w tym konserwatorzy) byli zaś *funkcjonariuszami piastującymi takie stanowiska służbowe* (w urzędzie wojewódzkim), *których zajmowanie zależy od wykazania się specjalnym teoretycznym wykształceniem fachowym* [...] ⁵.

Kolejne zmiany organizacji organów ochrony zabytków nastąpiły już po II wojnie światowej w związku z wejściem w życie *ustawy z dnia 15 lutego 1962 roku o ochronie dóbr kultury i o muzeach*⁶. W rozdziale III tej ustawy określono *Organy ochrony dóbr kultury i zarządu muzeami*. Zgodnie z przepisami art. 8 ust. 1 organami ochrony dóbr kultury mieli być: 1) *Minister Kultury i Sztuki*; 2) *województwy konserwatorzy zabytków wojewódzkich prezydentów rad narodowych, działający w ramach organizacyjnych ustalonych przez prezydium wojewódzkich rad narodowych*; [...]

Ustawa z 1962 roku po raz pierwszy dawała możliwość ustanawiania (przez prezydium wojewódzkiej rady narodowej) miejskich lub powiatowych konserwatorów zabytków – w miastach lub powiatach, na terenie których znajdowała się większa ilość zabytków nieruchomych albo też zabytki o szczególnej wartości. Uwarunkowane było to uzyskaniem zgody Ministra Kultury i Sztuki⁷.

³ Dz. U z 1928 r., nr 29, poz. 265.

⁴ MP z 1930 r., nr 156, poz. 239.

⁵ Art. 34 *Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19-go stycznia 1934 r. o organizacji i zakresie działania administracji ogólnej* (Dz. U. z 1928 r., nr 11, poz. 86).

⁶ Dz. U. z 1962 r., nr 10, poz. 48.

⁷ Ibidem, art. 8 ust. 2.

Nowelizacją tej ustawy dokonaną w 1990 roku⁸, wprowadzono istotne zmiany w systemie organizacyjnym ochrony zabytków w Polsce. Powołano bowiem do życia Państwową Służbę Ochrony Zabytków, kierowaną przez Generalnego Konserwatora Zabytków – organ centralnej administracji rządowej⁹. Wojewódzcy konserwatorzy zabytków, mający status terenowych organów rządowej administracji specjalnej do spraw ochrony zabytków¹⁰, powoływani byli – na wniosek GKZ i po zasięgnięciu opinii wojewody – przez Ministra Kultury i Sztuki¹¹.

Organami ochrony dóbr kultury – w myśl dokonanej nowelizacji – stali się m.in.:

- 1) *Minister Kultury i Sztuki,*
- 2) *Generalny Konserwator Zabytków, działający w imieniu Ministra Kultury i Sztuki,*
- 3) *Wojewódzcy konserwatorzy zabytków, kierujący odpowiednimi oddziałami wojewódzkimi Państwowej Służby Ochrony Zabytków [...]*¹².

Pojawiło się też zupełnie nowe (a funkcjonujące do dziś) uregulowanie, na mocy którego *wojewódzki konserwator zabytków mógł powierzyć w drodze porozumienia prowadzenie w jego imieniu niektórych spraw z zakresu swoich właściwości, w tym wydawanie decyzji administracyjnych, gminom (związkom międzygminnym i komunalnym) położonym na terenie województwa*¹³.

Utrzymano poza tym możliwość ustanawiania *okręgowego, gminnego lub miejskiego konserwatora zabytków*, z tym, że przyznano im status zamiejscowej komórki organizacyjnej, prawo do ich ustanawiania *wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków i prawo do prowadzenia, w jego imieniu, spraw z zakresu jego właściwości, w tym wydawania decyzji administracyjnych na terenie swojego działania*¹⁴.

Ten system organizacyjny przetrwał zaledwie 5 lat, bowiem w 1996 roku zmieniono status Państwowej Służby Ochrony Zabytków z administracji specjalnej na rządową administrację specjalną w województwie i przywrócono jej podległość właściwym wojewodom, powtórnie czyniąc ich [województw] organami ochrony zabytków¹⁵. Utrzymany został urząd Generalnego Konserwatora Zabytków z jego statusem centralnego organu administracji rządowej.

Dwa lata później ponownej zmianie uległ status Państwowej Służby Ochrony Zabytków – z nazwy zniknęło określenie „Państwowa”, sama zaś służba stała się częścią wojewódzkiej administracji zespolonej¹⁶.

⁸ Ustawa z dnia 19 lipca 1990 roku o zmianie ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz. U. z 1990 r., nr 56, poz. 322).

⁹ Art. 7a, ust. 1 ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz. U. z 1999 r., nr 98, poz. 1150).

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem, art. 7a, ust. 3.

¹² Ibidem, art. 8, ust. 1.

¹³ Ibidem, art. 8, ust. 2.

¹⁴ Ibidem, art. 8, ust. 3.

¹⁵ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. z 1996 r, nr 106, poz. 496).

¹⁶ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. z 1998 r., nr 106, poz. 668).

Ostatecznych zmian dokonano w 2002 roku, kiedy to zniesiono Generalnego Konserwatora Zabytków – jako centralny organ administracji rządowej oraz zlikwidowano Urząd Generalnego Konserwatora Zabytków. Funkcję Generalnego Konserwatora Zabytków przypisano sekretarzowi lub podsekretarzowi stanu w ministerstwie właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, zaś na bazie zlikwidowanego urzędu utworzono Departament Ochrony Zabytków w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego¹⁷.

Obecny kształt służb ochrony zabytków, ich kompetencje, podległości zostały ukształtowane w przepisach nowego prawa ochrony zabytków – *ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*¹⁸.

Zgodnie z treścią art. 89, te same ustawy: *Organami ochrony zabytków są:*

- 1) *minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w imieniu którego zadania i kompetencje, w tym zakresie, wykonuje Generalny Konserwator Zabytków;*
- 2) *wojewoda, w imieniu którego zadania i kompetencje, w tym zakresie, wykonuje wojewódzki konserwator zabytków.*

Na poziomie I instancji funkcjonuje 16 Wojewódzkich Urzędów Ochrony Zabytków i ich 36 Delegatur. Na mocy zawartych pomiędzy wojewodami a prezydentami i burmistrzami lub starostami działa ponad 60 samorządowych konserwatorów zabytków¹⁹.

Począwszy już od pierwszych zmian organizacyjnych w 1996 roku, tj. od momentu podporządkowania WKZ wojewodom, poprzez likwidację Urzędu Generalnego Konserwatora Zabytków i ustawowe usytuowanie uprzednio eksperckiego stanowiska GKZ jako stanowiska politycznego – ranga podsekretarza lub sekretarza stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, tj. ściśle polityczne kierownictwo resortu, pojawiały się liczne głosy protestujące przeciw degradacji służb konserwatorskich i postulujące przywrócenie należnego statusu służbom wraz z przywróceniem zwierzchności nad nimi Generalnego Konserwatora Zabytków.

Co szczególnie istotne, każdy z postulatów o przywróceniu właściwego miejsca służbom konserwatorskim, łączony jest z postulatem utrzymania i wzmacniania udziału samorządowych służb konserwatorskich w procesie ochrony zabytków w naszym kraju.

¹⁷ Ustawa z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2002 r., nr 25, poz. 253).

¹⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 1446 ze zm.

¹⁹ Używam umownego określenia „samorządowy konserwator zabytków”, bowiem istnienie takie stanowiska nie jest uregulowane prawnie. Poza tym na podstawie zawieranych porozumień kompetencje wojewódzkiego konserwatora zabytków są przekazywane prezydentom, burmistrzom lub starostom. Dopiero w ich imieniu działa miejski / powiatowy konserwator zabytków. Znane są jednak przypadki, gdy kompetencje realizuje sam burmistrz (jak w Bielawie) lub wyznaczony pracownik wydziału architektury i budownictwa (inspektor ds. ochrony zabytków).

Postulaty te znalazły się na dwóch pierwszych miejscach rezolucji przyjętej na I Kongresie Konserwatorów Polskich w 2005 roku²⁰, powtórzone przez rezolucję II Kongresu Konserwatorów Polskich w 2015 roku o konieczności *wprowadzenia państwowej, niezespolonej służby konserwatorskiej*²¹.

W szerokim wymiarze problematyce ochrony dziedzictwa kulturowego, w tym także aspektom organizacji służb ochrony zabytków, poświęcony został *Raport o systemie ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce po roku 1989* opracowany na krakowski Kongres Kultury, jaki odbył się w 2009 roku²². W *Rekomendacjach* zawartych w *Raporcie* za rozwiązanie modelowe uznano zasadę niezespolenia (specjalizacji). Najbardziej ważkim – wielokrotnie wcześniej i potem powtarzanym – argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem jest konieczność zapewnienia konserwatorom nie tylko określonych kategorii uprawnień władczych ale przed wszystkim właściwy zakres niezależności i samodzielności. Skuteczność działań konserwatorskich jest (zdaniem autorów Raportu) wypadkową niezależności i kompetencyjności²³.

Konieczność poszukiwania zmian w systemie organizacyjnym służb konserwatorskich został dostrzeżony także przez Komisję Kultury i Środków Przekazu Sejmu RP, czego wyrazem był postulat przywrócenia zwierzchności Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nad wojewódzkimi służbami konserwatorskimi sformułowany w wydanym przez nią w 2013 roku dezyderacie²⁴.

W podjętych w 2013 roku pracach nad przygotowaniem projektu *Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami* także zwrócono uwagę na ten problem, akcentując go w bardzo delikatny sposób – poprzez umieszczenie w projekcie przypisu o treści: *Zapewnienie optymalnych warunków działania wojewódzkich konserwatorów zabytków jest rozumiane w brzmieniu uchwały przyjętej przez*

²⁰ Por. Rezolucja I Kongresu Konserwatorów Polskich 2005 r. – Wiadomości Konserwatorskie, Nr 18/2005, s. 117: 1. W przekonaniu, że ochrona dziedzictwa kultury jest zadaniem ogólnonarodowym i wielopokoleniowym, które musi być realizowane ponad wszelkimi podziałami społecznymi, politycznymi i ideologicznymi, domagamy się przywrócenia jednolitej, niezespolonej państwowej służby ochrony zabytków, jej wzmocnienia kadrowego i zapewnienia jej instrumentów oraz środków na skuteczne działanie. Domagamy się również przywrócenia apolitycznego, merytorycznego stanowiska Generalnego Konserwatora Zabytków oraz jego Urzędu jako organu sprawującego kierownictwo ochrony dóbr kultury w Polsce. 2. Popieramy dotychczasową praktykę tworzenia i umacniania merytorycznie przygotowanych samorządowych służb konserwatorskich, wzmacniających ochronę dóbr kultury w samorządzie lokalnym.

²¹ Rezolucja II Kongresu Konserwatorów Polskich, październik 2015 r.: II KONGRES podtrzymuje stanowisko I Kongresu (2005), o *potrzebie wprowadzenia państwowej, niezespolonej służby konserwatorskiej*, co wymaga ponadto znaczącego zwiększenia nakładów finansowych. Konsekwentne dążenie do zrealizowania tego postulatu nie oznacza tendencji do utrwalenia raz przyjętego systemu. Kongres wskazuje na potrzebę jego stałego doskonalenia w oparciu o wiedzę praktyczną i teoretyczną środowiska konserwatorskiego w integracji ze światem nauki i sztuki, rozumiejąc dziedzictwo polskie, jako spójny element dziedzictwa światowego. II KONGRES wspiera dyskusję nad doskonaleniem tego systemu, zmierzającą w kierunku zwiększenia samorządowych form zarządzania dziedzictwem i świadomej, społecznej za nie odpowiedzialności. (http://www.konserwacja.pk.edu.pl/pl/?page_id=538 – dostęp 29 stycznia 2016 r.)

²² *Raport o systemie ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce po roku 1989 roku*, pod. red. J. Purchli, Warszawa 2009.

²³ Ibidem, s. 58.

²⁴ Dezyderat nr 3 Komisji Kultury i Środków Przekazu uchwalony na posiedzeniu w dniu 10 października 2013 r. do Prezesa Rady Ministrów w sprawie usytuowania i kompetencji służb konserwatorskich: *Komisja Kultury i Środków Przekazu po zapoznaniu się z projektem Krajowego Programu Ochrony Zabytków i Opieki nad Zabytkami [...] uznała konieczność powtórzonego włączenia wojewódzkich urzędów konserwacji zabytków w strukturę służb odpowiedzialnych za realizację tego programu – nadzorowanych przez ministra kultury i dziedzictwa narodowego.*

Radę Ochrony Zabytków (uchwała nr 1 z dnia 9 lipca 2013 r.) oraz zgodnie ze stanowiskiem Sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu wyrażonym w dezyderacie Nr 3 z dnia 10 października 2013 r.²⁵ Rada Ministrów, przyjmując uchwałę w sprawie *Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2014–2017*, wyłączyła treść przypisu. Jednocześnie jednak Prezes Rady Ministrów zobowiązał Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego do pilnego opracowania [...] propozycji zmian w zakresie funkcjonowania wojewódzkich konserwatorów zabytków²⁶.

Na początku 2015 roku ówczesny Generalny Konserwator Zabytków Piotr Żuchowski dwukrotnie podjął próby rozpoczęcia procesu legislacyjnego nowelizacji *ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* w zakresie podporządkowania wojewódzkich konserwatorów zabytków Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Niestety ze względu na termin (bliskość wyborów parlamentarnych) Zespół Programowania Prac Rządu nie przychylił się do składanych wniosków.

Kwestia nowelizacji *ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* ponownie została podjęta pod koniec 2015 roku, zaś 22 stycznia 2016 roku projekt nowelizacji, zakładający podporządkowanie wojewódzkich konserwatorów zabytków Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego został wpisany do wykazu prac legislacyjnych rządu²⁷.

System organizacyjny służb ochrony zabytków – charakterystyka zmian

Nowelizacja *ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* nie została sprowadzona wyłącznie do prostej zmiany podległości wojewódzkich konserwatorów zabytków z obecnej – wojewodom na przyszlą – ministrowi kultury i dziedzictwa narodowego.

Planowane zmiany mają o wiele głębszy charakter, porządkujący kwestie niezbędnych kwalifikacji osób pełniących funkcje wojewódzkich i samorządowych konserwatorów zabytków, kompetencji przypisanych Generalnemu Konserwatorowi Zabytków, zasad przekazywania kompetencji samorządom oraz organizacji urzędów i wojewódzkich rad ochrony zabytków.

Zasadnicze zmiany zostaną wprowadzone w rozdziale 9 *ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* – *Organizacja ochrony zabytków*.

Oprócz ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, organami ochrony zabytków, zgodnie z nowym brzmieniem art. 89 pkt 2 staną się: *wojewódzcy konserwatorzy zabytków*.

Pełny nadzór Generalnego Konserwatora Zabytków nad wojewódzkimi konserwatorami zabytków nie może spowodować osłabienia ich współdziałania zarówno z wojewodą w zakresie realizacji jego zadań, jak również z organami jednostek samorządu terytorialnego. Temu właśnie ma służyć uzupełnienie katalogu zadań nadzorującego wojewódzkich konserwatorów zabytków Generalnego Konserwatora Zabytków o pkt 7a (art. 90 ust. 2) w brzmieniu: [...] *sprawowanie nadzoru nad wojewódzkim konserwatorrem zabytków w zakresie jego współdziałania z wojewodą i organami jednostek samorządu terytorialnego*,

²⁵ Przypis nr 78. *Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2014–2017*, wersja z dnia 4 czerwca 2014 r. skierowana na posiedzenie Rady Ministrów.

²⁶ Robocze ustalenia Rady Ministrów na posiedzeniu w dniu 24 czerwca 2014 r.

²⁷ Nr wykazu UD 20 – <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/prace-legislacyjne-rm-i/prace-legislacyjne-rady/wykaz-prac-legislacyjnych/7,Wykaz-prac-legislacyjnych-i-programowych-Rady-Ministrow.html?szukaj=533960>

w szczególności wydawanie w tym zakresie zarządzeń, wytycznych i poleceń, żądanie przekazania sprawozdań z działalności wojewódzkiego konserwatora zabytków.

W oczywisty – zgodny z celem nowelizacji – sposób zmienione zostaną zasady powoływania wojewódzkich konserwatorów zabytków, bowiem zgodnie z nowym brzmieniem art. 91 ust. 1: *Wojewódzkiego konserwatora zabytków powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego na wniosek Generalnego Konserwatora Zabytków.*

Uznając za niezbędne ściśle sprecyzowanie wymogów dla osób pełniących funkcję wojewódzkiego konserwatora zabytków rozwinęte zostaną zapisy art. 91. I tak ust. 2 otrzyma brzmienie: *[Wojewódzkim konserwatorem zabytków może zostać osoba, która:] posiada przynajmniej tytuł zawodowy magistra uzyskany po ukończeniu studiów wyższych w zakresie archeologii, historii sztuki, konserwacji i restauracji dzieł sztuki, konserwatorstwa i muzealnictwa lub ochrony dóbr kultury lub na kierunku architektura, architektura i urbanistyka.* Minima kwalifikacji wojewódzkich konserwatorów zabytków uzupełnione zostaną o wymogi postawione w ust. 2a – *posiadania umiejętności kierowniczych*, a w 2b – *posiadania co najmniej: a) 5 letniego stażu pracy w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, b) 3 letni staż pracy na stanowisku kierowniczym.*

Wymogi kwalifikacyjne opisane wyżej będą obowiązujące nie tylko dla osób pełniących funkcję wojewódzkiego konserwatora zabytków, ale także osób będących zastępcami wojewódzkich konserwatorów zabytków, kierowników delegatur wojewódzkich urzędów ochrony zabytków oraz osób zajmujących stanowiska samorządowych (miejskich, gminnych lub powiatowych) konserwatorów zabytków.

Szereg zmienianych przepisów ma na celu ujednolicenie odpowiedzialności za organizację i funkcjonowanie jednostek organizacyjnych służb ochrony zabytków, ale także wzmocnienie roli Generalnego Konserwatora Zabytków, jako zwierzchnika służb konserwatorskich. Obecny status Generalnego Konserwatora Zabytków – sekretarz lub podsekretarz stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego nie ulegnie zmianie²⁸.

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 91 ust. 3 *Zastępcę wojewódzkiego konserwatora zabytków powołuje i odwołuje Generalny Konserwator Zabytków, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków.* Zaś zmieniany w całości art. 92 przyjmie następujące brzmienie:

1. *Wojewódzki konserwator zabytków, wchodzący w skład niezespólonej administracji rządowej, kieruje wojewódzkim urzędem ochrony zabytków.*
2. *Wojewódzki urząd ochrony zabytków działa na podstawie statutu nadanego przez Generalnego Konserwatora Zabytków na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków.*
3. *Generalny Konserwator Zabytków, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, może tworzyć i likwidować delegatury wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków, określając w szczególności terytorialny zakres działania tych delegatur i ich siedziby.*

Uznając za niezmiernie ważny udział administracji samorządowej w realizacji zadań z zakresu ochrony zabytków, utrzymana zostanie zasada powierzania kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków gminom, powiatom lub związkom gmin lub powiatów (art. 96 ust. 2): *Generalny Konserwator*

²⁸ Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 90 ust. 1 u.o.z.

Zabytków na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, może powierzyć, w drodze porozumienia, prowadzenie niektórych spraw z zakresu jego właściwości, w tym wydawanie decyzji administracyjnych, gminom lub powiatom, a także związkom gmin lub powiatów, położonym na terenie województwa.

Wprowadzone zostaną jednak ustawowe warunki realizacji zawieranych porozumień, dzięki czemu będzie zapewniony odpowiedni merytoryczny poziom realizacji przekazywanych kompetencji oraz niezbędna niezależność osób realizujących zadania wojewódzkich konserwatorów zabytków. Art. 96 uzupełniony zostanie o ust. 2a–2c w brzmieniu: 2a. Dla prowadzenia spraw, o których mowa w ust. 2, gmina, powiat, związek gmin albo powiatów ustanawia wyodrębnione stanowisko, odpowiednio gminnego (miejskiego) albo powiatowego konserwatora zabytków. 2b. Powołanie gminnego (miejskiego) albo powiatowego konserwatora zabytków odbywa się za zgodą wojewódzkiego konserwatora zabytków. 2c. Gminnym lub powiatowym konserwatorem zabytków może zostać osoba, która spełnia warunki określone w art. 91 ust. 2.

Obecny (za wyjątkiem prowadzenia rejestru zabytków i wojewódzkiej ewidencji) zakres kompetencji możliwych do przekazania samorządom, zostanie zawężony na mocy zapisów ustawowych. Wyłączeniu podlegać będą wszelkie działania dotyczące:

- obiektów i obszarów wpisanych na Listę światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego UNESCO,
- obiektów i obszarów uznanych za pomniki historii,
- prowadzenia rejestru zabytków,
- prowadzenia wojewódzkiej ewidencji zabytków,
- uzgadniania i opiniowania, o których mowa w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁹:
 - opiniowania zapisów projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy³⁰,
 - uzgadniania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy³¹,
 - uzgadniania uchwał w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane³²,
 - opiniowania projekt audytu krajobrazowego³³,
 - uzgadniania projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego³⁴.

Szczególnie istotne wydaje się wprowadzenie ustawowego zastrzeżenia – dla wojewódzkiego konserwatora zabytków – kompetencji do realizacji czynności wobec zabytków wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO oraz uznanych za pomnik historii. Należy pamiętać, że mają one specjalny status, choć nieuregulowany (UNESCO) lub bardzo ograniczony (Pomniki Historii).

²⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 199, ze zm.

³⁰ Ibidem, art. 11 pkt 6 lit. c.

³¹ Ibidem, art. 17 pkt 6 lit. b tiret 8.

³² Ibidem, art. 37b ust. 2 pkt 4.

³³ Ibidem, art. 38b ust. 2 pkt 2 lit. c.

³⁴ Ibidem, art. 53 ust. 4 pkt 2.

Pomimo to jednak, sposób ich ustanawiania, udział w tym procesie zarówno Prezydenta RP, jak i ministra kultury i dziedzictwa narodowego, a także odpowiedzialność tego ostatniego (jako reprezentanta Państwa – strony konwencji z 1972 r.) wobec Komitetu Światowego Dziedzictwa powoduje, że właściwymi do realizacji zadań ochronnych powinni być wojewódzcy (państwowi) konserwatorzy zabytków. Na zasadność takiego rozwiązania wskazują także doświadczenia ostatnich lat – np. Stare Miasto w Warszawie czy Hala Stulecia we Wrocławiu.

Kadencje ustanowionych przepisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami gremiów doradczych Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego – Rady Ochrony Zabytków oraz Generalnego Konserwatora Zabytków – Głównej Komisji Konserwatorskiej zostaną wydłużone do 5 lat³⁵.

Istotnym zmianom, wydatnie podnoszącym rolę i znaczenie tych gremiów, ulegnie status Wojewódzkich Rad Ochrony Zabytków. Po pierwsze – zgodnie z nową treścią art. 99 ust. 2, członkowie Wojewódzkich Rad Ochrony Zabytków (w liczbie od 5 do 10) będą powoływani na 5-letnią kadencję przez Generalnego Konserwatora Zabytków spośród specjalistów w określonych dziedzinach ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Ustawowo zostaną określone zadania i obowiązki Wojewódzkich Rad Ochrony Zabytków – w przepisach dodawanego art. 99a: 1. *Do zadań Wojewódzkiej Rady Ochrony Zabytków należy w szczególności wydawanie opinii w sprawach zabytków wpisanych do rejestru zabytków lub zabytków znajdujących się na terenie zabytku wpisanego na listę, o której mowa w art. 15 ust. 4 lub będącego pomnikiem historii.* 2. *Wojewódzka Rada Ochrony Zabytków opracowuje roczną ocenę działań podejmowanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku, którego dotyczy ocena.* 3. *Ocena przekazywana jest Generalnemu Konserwatorowi Zabytków.*

Wojewódzkie Rady Ochrony Zabytków mają się dzięki temu stać poważnym merytorycznym wsparciem dla działań podejmowanych przez wojewódzkich konserwatorów zabytków, ale także mają być swoistym recenzentem jego poczynąń.

Ustawa i wprowadzone nią zmiany mają wejść w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. Niejako automatycznie ma ona przenieść do „nowej” rzeczywistości wojewódzkich konserwatorów zabytków, pracowników wojewódzkich urzędów ochrony zabytków, finansowanie i majątek wojewódzkich urzędów ochrony zabytków.

Zmiany przedstawione wyżej, zaplanowane w nowelizacji *ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* miały być realizacją licznych, artykułowanych od lat postulatów, które można określić jednym mianem – „odziespolenia” służb konserwatorskich. Ich charakter – zmiany pogłębionej, nastawionej na wzmocnienie, uporządkowanie i niezbędne ujednolicenie systemu, mogłyby wprowadzić – w mojej ocenie – właściwe proporcje pomiędzy zadaniami administracji państwowej uznanymi za niezbywalne, a kompetencjami możliwymi do przekazania samorządom. Wzmocniłyby także rolę i kompetencje Generalnego Konserwatora Zabytków, jako realnego zwierzchnika służb konserwatorskich.

Omówione w niniejszym artykule zmiany jakie miały być wprowadzone do ustawy o ochronie zabytków i opieki nad zabytkami, w trakcie prac legislacyjnych, decyzją MKiDN zostały ograniczone do minimum.

³⁵ U.o.z., art. 97 ust 3 i art. 98 ust. 3.

Z zapisów zamieszczonych w pierwotnej wersji projektu nowelizacji *ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, pozostał jeden zasadniczy – zmiana zwierzchnika wojewódzkich konserwatorów zabytków. Z wojewody na ministra kultury i dziedzictwa narodowego.

Zmiany proponowane w pierwotnej wersji nowelizacji *ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (ostatecznie zaniechane), mogłyby stać się być punktem wyjścia dla głębokiej reformy prawa ochrony zabytków w Polsce, które w miejsce wielu rozproszonych aktów prawnych i szczegółowych przepisów winno stać się prawem ochrony dziedzictwa lub może Kodeksem Ochrony Dziedzictwa.



RATIO LEGIS EST ANIMA LEGIS A POTRZEBA ISTNIENIA I WZMACNIANIA PAŃSTWOWEJ SŁUŻBY KONSERWATORSKIEJ W POLSCE

Piotr Dobosz

SUMMARY: This article focuses on the Latin legal maxim read as „ratio legis est anima legis.” It needs to be emphasised that, unless they are well-considered, no approval will be granted to acts which are invalid from legal and formal perspective or under which legally incorrect substantive solutions are to come into force.

The author of this article claims that Polish central government may prove useful in the field of protecting historic monuments and sites. Furthermore, the article also explores experiences through which the German government went in the areas pertaining to

constitutional law and organisation of German (federal and lance) historic preservation administration.

In the conclusion, the author summarizes his deliberations on the Polish model of administrative bodies responsible for conservation and protection of historic monuments and sites.

KEY WORDS: protection of monuments and sites, cultural heritage, state historic preservation service, ratio legis est anima legis („Reasoning is the soul of legal acts”).

I. Wprowadzenie do ustaleń ustrojowo-prawnych w dziedzinie ochrony dziedzictwa kulturowego

Ratio legis est anima legis – jak stanowi rzymska paremia: „*Uzasadnienie (podstawa, sens) (ustawy) jest duszą ustawy*”. Jej zasadność nie budzi wątpliwości także i współcześnie. Przywołana paremia może zostać odniesiona również do rozważań o kształcie i kierunku przekształceń ustroju administracji konserwatorskiej w Polsce.

Każda ustawa powinna służyć realizacji jasno, precyzyjnie określonych celów, stanowiących fundament logistyczno-normatywny „*dobrego prawa*”. Wynikają one z jednej strony z samego brzmienia tekstu normatywnego zawartego w regulacji ustawowej, a z drugiej z uzasadnienia, które towarzyszy projektowi regulacji ustawowej. O motywach przyjmowania danej regulacji ustawowej możemy wywodzić także z opracowań, konferencji, poszczególnych zindywidualizowanych wypowiedzi autorów projektu, konstatacji naukowych i społecznych oraz innych wydarzeń poprzedzających proces legislacyjny, w których wyjaśniane i uzasadniane są przyczyny, istota i skutki promowanych rozwiązań prawnych. Uzasadnienie takie nie pozostaje bez wpływu na ocenę przyjmowanych rozwiązań prawnych. Dobrze sformułowane uzasadnienie, logiczne, poprawne konstrukcyjnie, które nie musi być efektywne zawiera w sobie przymiot waloru efektywności.

Każda ustawa korzysta z domniemania materialnoprawnej i formalnoprawnej poprawności konstrukcyjnej. Z tego względu niezwykle ważne jest aby przyjmowane rozwiązania były w płaszczyźnie aksjologicznej, metodologicznej, materialnej i formalnoprawnej optymalne w pełnym tego słowa znaczeniu. Zmiany ustawowe wymagają spojrzenia w skali makro i z różnych punktów odniesienia.

Odrzucane muszą być rozwiązania partykularne, populistycznie protekcjonistyczne przyjmowane wyłącznie w jednym zamierzonym a priori kierunku. Koniunkturalizm legislacyjny nie może oznaczać lansowania regulacji normatywnych o zaniżonej wartości merytorycznej. Legislacja jako proces służy optymalizacji porządku prawnego a nie jego pogarszaniu. Rozwiązania prawne przyjmowane pochopnie i w sposób nieprzemyślany osłabiają wizerunek demokratycznego państwa prawnego. Szkodzą przy tym wszystkim. Wyrządzają szkodę Państwu jako całości, samorządowi terytorialnemu, organizacjom pozarządowym a przede wszystkim obywatelom.

Już na wstępie stwierdzić należy, że w prowadzonej aktualnie w Polsce dyskusji o przyszłości modelu ustrojowego systemu ochrony zabytków należy zwrócić uwagę na konieczność istnienia i wzmocnienia rządowej służby konserwatorskiej, a nie jej osłabiania albo całkowitej likwidacji. Są bowiem w ochronie zabytków takie kategorie dziedzictwa kulturowego przeszłości, które skutecznie mogą być chronione tylko na poziomie rządowym i ze względu na interes ogólnopaństwowy. Tym samym rządowe służby konserwatorskie wymagają nie tylko utrzymania ale i znacznego instytucjonalnego wzmocnienia.

Uzasadnienie takiego stanowiska podyktowane jest rozwarstwiającym się interesem publicznym w państwie. Interes publiczny jest bowiem tylko z pozoru niepodzielny. W obrębie dziedzictwa kulturowego i ochrony zabytków wymaga on znacznej dyferencjacji. Bardzo wyraziście dostrzec należy potrzebę ochrony interesu publicznego z dwóch punktów odniesienia: rządowego i samorządowego, które nie zawsze są tożsame. Interesy te nie powinny ze sobą konkurować lecz stanowić wzajemne uzupełnienie w ramach konstytucyjnej zasady pomocniczości (subsydiarności). Nie jest również możliwe wyeliminowanie któregośkolwiek z przywołanych tu dwóch przejawów interesu publicznego.

Pojęcie interesu publicznego zaliczane jest do pojęć ocennych, nie mających jednorodnego charakteru. W nauce prawa i w orzecznictwie nie wypracowano jednolitej, nie budzącej rozbieżności trwałej, przyjmującej postać *constans* definicji interesu publicznego. Jest to pojęcie, które permanentnie ewoluuje. Jak zasadnie stwierdza J. Zimmermann: „*Pojęcie interesu publicznego nie jest ostre, ale najlepiej oddaje istotę zagadnienia. Interes taki jest bowiem relacją między pewnym stanem faktycznym a jego oceną, zawierającą odpowiedź na pytanie, czy stan ten może przynieść jakieś korzyści ogółowi. W interesie publicznym leżą zatem postawy lub działania korzystne dla ogółu (społeczeństwa) i przeciwnie – działania dla ogółu niekorzystne są sprzeczne z interesem publicznym.*”¹.

Nawiązując do zarysowanej powyżej wypowiedzi J. Zimmermanna uzasadnione jest traktowania zabytków i historycznego dziedzictwa kulturowego (różniącego się od współczesnego dziedzictwa

¹ J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2014, s. 30.

kulturowego), jako „dobra prawnego”² – „dobra publicznego”³ („rzeczy publicznej”⁴), w wymiarze rzeczowym, i odnoszenie go także do wartości, ujmowanych współcześnie jako dziedzictwo niematerialne. Za stan zabytków i innych elementów dziedzictwa kulturowego, w wymiarze etycznym, odpowiedzialność ponosi Państwo, a w wymiarze moralnym całe społeczeństwo. M. Rouba wyraża tę ideę w sposób następujący: „Elementy dziedzictwa stanowiące dobro publiczne są własnością całego społeczeństwa, dlatego też całe społeczeństwo winno zdawać sobie sprawę z konieczności ich ochrony i aktywnie się w tę ochronę angażować.”⁵. Natomiast J. Pruszyński ujmując tę materię w innym kontekście: „W kategoriach społecznych składniki dziedzictwa kultury można postrzegać jako wspólne dobro, z czego w żaden sposób nie da się wywieść, że są one wspólną własnością całego społeczeństwa.”⁶.

Odkodowanie zatem istoty interesu publicznego wymaga odniesienia się do wartości akceptowanych przez ustawodawcę, których normatywne ujęcie ma służyć ochronie „dobra wspólnego”. Pojęcie interesu publicznego jest powiązane z administracją publiczną. Jak dobitnie podnosi J. Zimmermann administracja publiczna „(...) wyróżnia się tym, że jest sprawowana przez państwo (lub przez wyodrębnione podmioty działające z upoważnienia państwa) i realizuje dobro wspólne, czyli interes publiczny po to, aby przynieść jakąś korzyść ogółowi (wspólnocie, państwu) albo też dba o interes indywidualny, reprezentując interesy całego społeczeństwa lub wspólnoty, lub ze względu na wyznawane powszechnie wartości.”⁷. Można dostrzec zatem, że administracja pełni często funkcję stymulacyjną (stymulatywną). Można w tym zakresie przywołać poglądy J. Zimmermann, który stwierdza, że: „Administracja publiczna ma dbać o te korzyści i działać tak, aby je osiągać i pomnażać i to jest jej podstawowym zadaniem.”⁸.

Ze względu na konieczność interpretacji pojęcia „interes publiczny” należy dokonywać go w taki sposób, który zakłada, że interes publiczny o charakterze rządowym i interes publiczny o charakterze samorządności terytorialnej są zbiorami mającymi pewien wspólny zakres, ale mają również wyrażnie i biegunowo odmiennie ujęte obszary regulacji normatywnej. Identyfikując to pojęcie w kontekście ustrojowo-prawnym budowy i funkcjonowania administracji konserwatorskiej stwierdzić należy, że wartością chronioną, która jawi się jako prolegomena formalnego i materialnego prawa ochrony oraz kształtowania dziedzictwa kulturowego, determinująca w takim przypadku pojęcie interesu publicznego

² W nauce prawa administracyjnego wyróżniamy podział dóbr publicznych na: tzw. dobra własne administracji i tzw. dobra użytku powszechnego. Zob.: M. Kamiński, *Zarys koncepcji dobra prawnego objętego ochroną norm prawa administracyjnego (dobra administracyjnoprawnego)*, (w:) *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014, s. 37.

³ D. R. Kijowski podkreśla, że w ustawodawstwie można znaleźć przepisy prawne, w których wykorzystano pojęcie „dobra publicznego”, ale są to przypadki nieczęste. Zob.: R. Kijowski, *Rzeczy i urzędy publiczne*, (w:) Z. Duniewska, M. Górski, J. Jagielski, J. Kierzkowska, D. Kijowski, H. Nowicki, J. Stelmasiak, M. Szalewska, M. Zdyb (redaktorzy: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel), *System prawa administracyjnego. T. 7. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, s. 408.

⁴ Wszechstronnej analizy historycznej i współczesnej doktryny prawa administracyjnego dotyczącej pojęć „dobra publicznego” w teorii rzeczy i urzędów publicznych dokonuje D. R. Kijowski: *Ibidem*, s. 403–454.

⁵ M. Rouba, *Zadania władz publicznych w zakresie ochrony i opieki nad zabytkami w Rzeczypospolitej Polskiej ze szczególnym uwzględnieniem obiektów wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa Kulturalnego i Naturalnego UNESCO*, Toruń 2013, s. 161.

⁶ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. I, Kraków 2001, s. 360.

⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 30.

⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 30.

jest „strzeżenie dziedzictwa narodowego”, o którym mowa w art. 5 Konstytucji RP⁹, stanowiące fundament tego systemu Rzeczypospolitej Polskiej. Zarówno w interesie rządowym, jak i w samorządowym interesie publicznym jest prowadzenie przez podmioty państwa działań służących urzeczywistnieniu konstytucyjnej idei i normatywnej dyspozycji „strzeżenia dziedzictwa narodowego”.

Płaszczyzna ochrony i „sterowania” dziedzictwem kulturowym ma wymiar normatywny, które jednak jest determinowany politycznie. Jak stwierdza J. Zimmermann: *„Problemem jest jednak zwykle to, że przy używaniu pojęcia interesu publicznego samo jego pojmowanie zależy od elementów i uwarunkowań politycznych. W zależności od poglądów politycznych różne wartości leżą lub nie leżą „w interesie publicznym” i w zależności od ustroju państwa i orientacji znajdującej się przy władzy rozumienie interesu publicznego może być różne. W ten sposób administracja publiczna i samo jej pojmowanie jest również zawsze uzależnione od czynników politycznych, a praktyczny rezultat sporu o rozumienie interesu publicznego stanowi o przedmiocie administracji publicznej w danym systemie.”*¹⁰.

Rola administracji publicznej jest tutaj trudna do przecenienia i to tym bardziej, że administracja ta ma strzec dziedzictwo narodowe i europejskie a z drugiej strony pojęcie dziedzictwa kulturowego przyjmuje współcześnie poszerzony zakres przedmiotowy. W najnowszych trendach dziedzictwo kulturowe obejmuje: *„zasoby odziedziczone po wcześniejszych pokoleniach, we wszelkich swoich formach i aspektach – materialnych, niematerialnych i cyfrowych (powstałych w formie cyfrowej lub scyfryzowanych), w tym pomniki, obiekty, krajobrazy, umiejętności, praktyki, wiedza oraz efekty ludzkiej kreatywności, a także zbiory chronione i administrowane przez instytucje publiczne i prywatne, takie jak muzea, biblioteki i archiwa. Dziedzictwo jest efektem zachodzących w czasie interakcji ludzi i miejsc i stale się ono rozwija. Zasoby te mają dla społeczeństwa ogromną wartość pod względem kulturalnym, środowiskowym, społecznym i ekonomicznym, i dlatego zrównoważone administrowanie nimi stanowi w XXI wieku decyzję o charakterze strategicznym.”*¹¹.

II. Przydatność stopnia centralnego – doświadczenia niemieckie¹²

Przydatność stopnia centralnego dla działań administracji publicznej nie budzi wątpliwości w innych krajach. Spoglądając w stronę rozwiązań niemieckich należy dostrzec, że Niemcy przyjęły rozwiązania zapewniające spójność funkcjonowania całego organizmu państwa federacyjnego.

Federacyjny charakter współczesnych Niemiec, składających się z szesnastu krajów związkowych – landów (w tym tzw. miast-krajów, czyli miast posiadających status landu: Brema, Hamburg i Berlin),

⁹ „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.”; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.

¹⁰ Zimmermann, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 30.

¹¹ Projekt Konkluzjach Rady Europejskiej z dnia 21 maja 2014 r. na stronie: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%209129%202014%20INIT>, dostęp: 28.9.2015.

¹² Na temat analizowanych tutaj rozwiązań zob.: P. Dobosz, *Systemy prawne ochrony zabytków z perspektywy teorii prawa administracyjnego*/tytuł równoległy: *Legal systems governing the protection of monuments in view of the theory of administrative law*, Kraków 2015, s. 120–127; https://issuu.com/michaadamus/docs/systemy_prawne_-_p._dobosz

determinuje kształt ustrojowego, materialnego i procesowego prawa ochrony zabytków. Poszczególne kraje związkowe posiadają – w ramach autonomicznych kompetencji do regulowania materii wewnętrznych – zróżnicowane „terytorialne” prawodawstwo ochrony zabytków. W Niemczech nie obowiązuje zatem jedna federalna ustawa z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami, lecz w każdym z krajów związkowych obowiązuje inna regulacja prawna. Tym samym w Republice Federalnej Niemiec zasadnicza ochrona i opieka nad zabytkami należy do poszczególnych landów, a nie do federacji. Pewne materie są jednak normowane na poziomie federalnym, co dotyczy przepisów określających zasady przemieszczania zabytków, w tym również ich wywozu z terytorium Niemiec, albo mających inną rangę prawną wspólnych aktów organów władzy publicznej o charakterze federalnym i związkowym (kwestie badań proveniencyjnych i ich skutków prawnych). W zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego prawodawstwo federalne obowiązuje we wszystkich landach, wyznacza ogólne, ale w pewnym zakresie również szczegółowe ramy prawne. Władze poszczególnych krajów związkowych mogą spotęgować taką ochronę własnymi regulacjami prawnymi, które nie mogą pozostawać w sprzeczności z przepisami ustanowionymi na poziomie federalnym.

Można zatem dostrzec, że obszary i kategorie spraw, które państwo niemieckie uznaje, za istotne z punktu widzenia federalnego interesu publicznego lub interesu publicznego całych krajów związkowych nie są całkowicie decentralizowane.

Takie ustawienie problemu ma wymiar konstytucyjny: federalny i poszczególnych niemieckich krajów związkowych.

Konstytucyjne podstawy ochrony i opieki nad zabytkami zawarte są w przepisach, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują zagadnienia odnoszące się do powyższej materii. Zawarte one są w Konstytucji Federalnej a także w konstytucjach poszczególnych krajów związkowych¹³. Tak np. art. 141 ust. 1 Konstytucji Wolnego Państwa Bawaria z dnia 2 grudnia 1946 r. stanowi, że: „*Zabytki sztuki, historii i przyrody oraz krajobrazu objęte są ochroną i opieką państwa, gmin i organizacji prawa publicznego.*” Należy jednak dodać, że niektóre z landów uchyliły swoje wcześniejsze przepisy dotyczące zabytków¹⁴. Federalna Konstytucja niemiecka bardzo enigmatycznie i bezpośrednio tylko w jednym przepisie odnosi się do problematyki ochrony i opieki nad zabytkami, ale inne jej uregulowania mogą zostać przywołane, jako odnoszące się do niej w sposób pośredni.

Artykuł 14 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec¹⁵/Konstytucji RFN¹⁶ chroniąc prawa: własności i dziedziczenia („*Zapewnia się prawo własności i prawo dziedziczenia. Treść tych praw i ich granice określają ustawy*” – ust. 1) koreluje zarazem aspekt prywatno-prawny własności z dobrem ogółu, jako dobrem publicznym („*Własność zobowiązuje. Korzystanie z niej ma jednocześnie służyć dobru ogółu*” ust. 2). W kontekście ochrony i opieki nad zabytkami dyspozycja ta nie tylko wyłącza całkowitą swobodę władania rzeczą, ale obliuguje do takiego korzystania z niej, która leży w interesie

¹³ Zob. art. 141 Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946, obwieszczenie nowego brzmienia Konstytucji Wolnego Państwa Bawaria z dnia 15 grudnia 1998 r. (GVBl. Seite 991), zm. GVBl. S. 816 i 817.

¹⁴ Został uchylony art. 86 Konstytucji Badenii-Wirtembergii z dnia 11 lipca 1953 r. – Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953 (GBl. S. 173) z póź. zm. i uzup. Zob. także: J. P. Pruszyński, *Ochrona prawna zabytków w Republice Federalnej Niemiec. Teksty i komentarze*, Warszawa 1992, s. 16 (przypis nr 5).

¹⁵ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG), 23 maja 1949 (BGBl. S.1), ost. zm.: BGBl. I S. 2438.

¹⁶ Zob. także tekst w j. polskim: *Deutscher Bundestag. Ustawa Zasadnicza dla Republiki Federalnej Niemiec Tekst bez komentarza Stan: październik 2010 r.*, Przekład: A.-M. Sadowski, Korekta merytoryczna: A. Malicka, Berlin 2010.

publicznym/interesie ogółu. Jednocześnie dopuszczalne jest dokonywanie wyłączenia np. zabytku w interesie publicznym. W myśl art. 14 ust. 3 GG: „Wyłączenie dozwolone jest wyłącznie na rzecz dobra ogółu. Może ono być przeprowadzone wyłącznie zgodnie z ustawą lub na mocy ustawy, która określa rodzaj i wysokość odszkodowania. Odszkodowanie wyznacza się przy sprawiedliwym rozważeniu interesów ogółu i osób, do których się odnosi. W przypadku sporu co do wysokości odszkodowania przysługuje droga prawna przed sądami powszechnymi.”.

Dodany w 1994 r. art. 20a GG wprowadza konstytucyjny standard międzypokoleniowej ochrony naturalnych podstaw życia i zwierząt. E. Schmidt-Aßmann podnosi, że jest to „ochrona przyrodniczych podstaw życia jako cel państwa”¹⁷. Art. 20 a GG stanowi, że: „Państwo w ramach porządku konstytucyjnego chroni poprzez ustawodawstwo oraz zgodnie z ustawami i przepisami prawa poprzez władzę wykonawczą i sądownictwo naturalne podstawy życia i zwierzęta również w poczuciu odpowiedzialności przed przyszłymi pokoleniami.”. Przywołany przepis ma zastosowanie do zabytków tylko wtedy, gdy mają one w jakimkolwiek stopniu charakter przyrodniczy. Stanowi jednak konstrukcję teoretyczną, która mogłaby być paralelnie wykorzystana w ochronie i opiece nad zabytkami. W przyszłości przypadku jej wyraźnego znormatywizowania mogłaby ona przyjąć brzmienie: „Państwo w ramach porządku konstytucyjnego chroni poprzez ustawodawstwo oraz zgodnie z ustawami i przepisami prawa poprzez władzę wykonawczą i sądownictwo zabytki również w poczuciu odpowiedzialności przed przyszłymi pokoleniami.” 9uwagę tę odnoszę do systemu prawa niemieckiego, ale mogłaby ona być wprowadzona równie dobrze do systemu prawa polskiego).

Art. 30 GG formułuje tzw. prawa suwerenne krajów związkowych: „Realizacja uprawnień władzy państwowej i wykonywanie zadań państwowych należy do władz krajów związkowych, o ile niniejsza Ustawa Zasadnicza nie stanowi inaczej lub nie dopuszcza innych regulacji prawnych.”, a art. 31 GG daje w tym zakresie pierwszeństwo prawu federalnemu: „Prawo federalne ma pierwszeństwo przed prawem krajów związkowych.”.

Dla zrozumienia niemieckiego systemu ochrony i opieki nad zabytkami a także planowania i zagospodarowania przestrzennego istotnego znaczenia nabierają art. 71 i art. 72 GG. Art. 71 GG zawiera zasadę wyłączności ustawodawstwa federalnego: „W dziedzinach leżących w wyłącznej kompetencji ustawodawczej władz federalnych kraje związkowe posiadają kompetencje ustawodawcze tylko wtedy i tylko w takim zakresie, w jakim są wyraźnie do tego uprawnione w ustawie federalnej.”. Art. 72 GG określający standardy ustawodawstwa konkurencyjnego stanowi, że: a) „W dziedzinach objętych ustawodawstwem konkurencyjnym kompetencje ustawodawcze posiadają kraje związkowe tak długo, jak długo i o ile władze federalne nie skorzystały na mocy ustawy ze swoich kompetencji ustawodawczych” – ust. 1; b) „Władze federalne posiadają uprawnienia ustawodawcze w dziedzinach określonych przepisami art. 74 ust. 1 pkt 4, 7, 11, 13, 15, 19 a, 20, 22, 25 i 26, jeżeli i o ile ustanowienie jednakowych warunków życia na terytorium Federacji oraz zachowanie jedności prawa i ekonomicznej leży w interesie całego państwa i wymaga regulacji prawnych ze strony władz federalnych.” – ust. 2; c) „W przypadku gdy władze federalne skorzystały ze swojego prawa ustawodawczego, kraje związkowe mogą na mocy ustawy przyjąć odmienne regulacje prawne obejmujące następujące dziedziny: (...) 2. ochrona przyrody i pielęgnacja krajobrazu (poza przepisami dotyczącymi podstawowych zasad ochrony przyrody, gatunków lub przyrody morskiej); 3. podział gruntów; 4. planowanie przestrzenne (...).

¹⁷ E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*. Wydanie drugie przedrukowane i rozszerzone w tłumaczeniu prof. Andrzeja Wasilewskiego, Warszawa 2011, s. 204.

Ustawy federalne odnoszące się do tych dziedzin wchodzić w życie najwcześniej sześć miesięcy po ich ogłoszeniu, o ile za zgodą Bundesratu nie postanowiono inaczej. W odniesieniu do dziedzin, o których mowa w zdaniu 1, i w ramach relacji prawa federalnego i krajowego pierwszeństwo ma każdorazowo ustawa późniejsza.” – ust. 3, d) „Ustawa federalna może określić, że regulacje prawne w formie ustawy federalnej, w odniesieniu do których nie istnieje już konieczność w myśl ust. 2, mogą być zastąpione prawem krajowym.” – ust. 4.

Art. 73 GG określa zakres wyłącznego ustawodawstwa federalnego. W myśl art. 73 ust. 1 GG: „Władze federalne posiadają wyłączne kompetencje ustawodawcze w następujących dziedzinach: (...) 5 a. ochrona niemieckich dóbr kultury przed wywozem za granicę (...) 9 a. obrona przed zagrożeniami ze strony międzynarodowego terroryzmu [także przeciwko zabytkom/dóbr kultury/dziedzictwu kulturalnemu – uwaga P.D.] przez Federalny Urząd Policji Kryminalnej w przypadkach zaistniałego niebezpieczeństwa obejmującego kilka krajów związkowych, co do których odpowiedzialność policji krajowej nie jest jasna lub o których przejęcie zwrócą się najwyższe krajowe władze policyjne; 10. współpraca między władzami federalnymi i krajami związkowymi a) w zakresie działań policji kryminalnej, b) w zakresie ochrony wolnościowo-demokratycznego ustroju państwa, zagrożenia dla istnienia i bezpieczeństwa Federacji lub jednego z krajów związkowych (ochrona konstytucji) oraz c) w zakresie ochrony przed działaniami na terytorium Federacji zmierzającymi do zagrożenia zagranicznym interesom Republiki Federalnej Niemiec poprzez użycie siły lub ukierunkowane na jej użycie przygotowania, oraz utworzenie Federalnego Urzędu Policji Kryminalnej i udział w międzynarodowym zwalczaniu przestępczości; (...)”. W myśl art. 73 ust. 2 „Ustawy odnoszące się do przepisu ust. 1 pkt 9 a wymagają zgody Bundesratu.”.

Art. 74 GG reguluje zakres ustawodawstwa konkurencyjnego. Zgodnie z art. 77 ust. 1 „Ustawodawstwo konkurencyjne obejmuje następujące dziedziny: (...) 9. zniszczenia wojenne i reparacje wojenne; 10. groby wojenne i innych ofiar wojny oraz ofiar rządów przemocy (...) 14. przepisy dotyczące wywłaszczeń, o ile odnoszą się one do przypadków określonych przepisami art. 73 i 74 (...) 29. ochrona przyrody i pielęgnacja krajobrazu; 30. podział gruntów; 31. planowanie przestrzenne (...).

Zwrócić uwagę należy także na ustrojowe mechanizmy dobrowolnego harmonizowania interesu publicznego federalnego z interesem publicznym niemieckich krajów związkowych. Tak np. Stała Konferencja Ministrów Kultury¹⁸ Krajów Związkowych/Landów w Republice Federalnej Niemiec (Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland – KMK¹⁹) to organ kolegialny administracji publicznej będący instrumentem strukturalno-organizacyjnym dobrowolnej współpracy krajów związkowych w zakresie problematyki polityki kulturalnej o znaczeniu ponadregionalnym²⁰. Celem jest wypracowywanie zgodnego stanowiska w danej kwestii i wspólna reprezentacja zdefiniowanego przejawu interesu publicznego. Stała Konferencja Ministrów Kultury Krajów Związkowych w Republice Federalnej Niemiec utrzymuje również relacje partnerskie z organami federalnymi, samorządowymi i innymi podmiotami działającymi w zakresie ochrony zabytków²¹.

¹⁸ Poprzednio ministrów wyznań.

¹⁹ Także jako: Stała Komisja Ministrów Kultury.

²⁰ P. M. Jagłowski, *system ochrony zabytków archeologicznych*, (w) *Ochrona dziedzictwa archeologicznego w Europie*, red. Z. Kobyliński, Warszawa 1998, s. 240.

²¹ *Ibidem*.

Do jej zadań należy koordynowania polityki edukacji i kultury w krajach związkowych²². W aspekcie funkcji ministerstwa zagadnienia kultury i wychowania należą do jednej z głównych materii administracji krajów związkowych²³. Skuteczne decyzje są podejmowane w sposób jednogłosny, przyjmując z reguły charakter publicznych ogólnych oświadczeń woli kierowanych do władz landów jako zalecenia i dla nadania im wiążącego charakteru wymagają przyjęcia odpowiedniego ustawodawstwa w danym landzie²⁴.

Jest to organ poprzez który kraje związkowe wraz z rządem federalnym i ogólnokrajowymi stowarzyszeniami komunalnymi realizują wspólne interesy w sektorze kultury²⁵. Jest to zatem także szczególna forma organizacyjna rozwiązywania potencjalnych konfliktów²⁶ pomiędzy Federacją a krajami związkowymi w dziedzinie ochrony dziedzictwa kulturowego, a także platforma empirycznych relacji interpersonalnych w zakresie wymiany doświadczeń.

W systemie niemieckim pomimo mocnego samorządu terytorialnego interes publiczny w zakresie kultury, w tym także ochrony zabytków jest identyfikowany na szczeblach ponadsamorządowych państwa federacyjnego.

III. Konkluzje wobec polskiego ustrojowego modelu administracji konserwatorskiej i ochrony zabytków

Dyskusja na temat ustroju administracji konserwatorskiej, która jest prowadzona w Polsce w płaszczyźnie naukowej, politycznej, prawnej, oficjalnej i kulturalnej przyjmuje niekiedy poziom „przepychania” pomiędzy szczeblem rządowym i samorządowym. Taki mechanizm potencjalnych przeobrażeń ustrojowo-prawnych nie służy idei optymalnej przebudowy administracji konserwatorskiej i systemu ochrony zabytków. Problem nie tkwi bowiem we wzajemnym przemieszczaniu obszarów zadań i kompetencyjnych lecz w kreowaniu polepszonych rozwiązań instytucjonalnych. Całkowicie zasadne jest w tym zakresie stwierdzenie B. Szmygina, który stwierdził, że: *„Logika podpowiada, że w efekcie trwających cały czas zmian i procesów, system ochrony zabytków powinien się przekształcać, reagując na nową sytuację. Można też zakładać, że zakres przemian powinien pozostawać w relacji do skali zachodzących zmian. To oznaczałoby, że polski system ochrony zabytków powinien cały czas radykalnie przekształcać się. Natomiast zmiany te powinna poprzedzać analiza sytuacji, ujawniająca nowe ograniczenia, potrzeby i możliwości; permanentna analiza istotnych uwarunkowań systemu powinna być wręcz jego elementem. W efekcie zmiany w systemie ochrony zabytków powinny być przemyślaną i zaplanowaną reakcją na zmiany otoczenia. Tak jednak nie jest i dlatego tak pilnym i ważnym zadaniem jest kompleksowa diagnoza sytuacji.”*²⁷.

²² Działa w oparciu o regulamin wewnętrzny: *Geschäftsordnung der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland gemäß Beschluss vom 19. November 1955 i. d. F. vom 29. August 2014*, <http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/gogr.pdf>, dostęp: 22.8.2015.

²³ E. Laux, *Vom Verwalten: Beiträge zur Staatsorganisation und zum Kommunalwesen*, Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft e. V, H.Siedentopf, K. Treppe (Hrsg), Baden-Baden 1993, s. 303 i n.

²⁴ P. M. Jagłowski, *Niemcy: System ochrony zabytków archeologicznych*, (w) *Ochrona dziedzictwa archeologicznego...*, op. cit., s. 240 i n.

²⁵ W kwestii zadań i przejawów aktywności KMK zob.: <http://www.kmk.org/kunst-kultur.html>, dostęp: 22.8.2015.

²⁶ Zob. szerzej: H. Faber, *Verwaltungsrecht*, Tübingen 1987, s. 5 i n.

²⁷ B. Szmygin, *System ochrony zabytków w Polsce – próba diagnozy*, (w:) *System ochrony zabytków w Polsce: analiza, diagnoza, propozycje*, red. B. Szmygin, Lublin – Warszawa 2011, s. 7, <http://bc.pollub.pl/dlibra/doccontent?id=691>

Ze względu na to, że część problemów, zadań i kompetencji dotyczą materii, którą umiejscowić należy w obrębie rządowego interesu publicznego (obiekty wpisane na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO, pomniki historii etc.) szczebel rządowy centralny i terenowy są nieodzowne. Samorząd terytorialny uwikłany ze swej istoty w zależność „oddolną” nie jest w stanie w sposób zobjektywizowany podołać temu zadaniu.

W odniesieniu do szczebla terenowego model rządowej „odzespolonej” administracji konserwatorskiej potencjalnie ze względu na wyspecjalizowanie będzie efektywniejszy w zakresie skutecznej ochrony zabytków. Obawy, że wojewódzki konserwator zabytków „wymknie” się tutaj całkowicie spod *imperium* wojewody nie są w pełni uzasadnione. Wojewodzie pozostaną bowiem inne mechanizmy oddziaływania na urząd konserwatorski.

Niezbędne jest również wzmocnienie rządowej administracji konserwatorskiej poprzez zwiększenie jej układu strukturalno-logistycznego, w tym m. in. budżetu zadaniowego i siatki płac, a także zapewnienie większej skuteczności jej aktywności proceduralnej.

Osobną kwestią, która nie może zniknąć z horyzontów ustawodawcy jest zmiana materialnego prawa ochrony zabytków. Nie można jednak zapominać, że niekiedy pojawia się nieefektywność strukturalno-organizacyjna administracji publicznej przy tzw. dobrym ustawodawstwie. Tym samym zmiana materialnego prawa ochrony zabytków może nie stanowić skutecznego *antidotum* na problemy współczesnej administracji konserwatorskiej.



SYSTEM SŁUŻB OCHRONY ZABYTKÓW W POLSCE A SPOŁECZNA PARTYCYPACJA W OCHRONIE ZABYTKÓW

Stefan Fuglewicz

SUMMARY: The role that civil society plays in protection of historic monuments and sites is defined in Polish strategic documents. No procedures for cooperating with historic preservation officers have been, however, established. This article looks at an organisation named "Social Guardians of Monuments and Sites" and says why it is necessary to use its services in view of the existing system being inefficient. Additionally, it also explains reasons behind this inefficiency and explores various cooperation possibilities. Moreover, the article points out that even when the services responsible for protection of monuments and sites are

reformed, cooperation with the above-mentioned organisation will be still needed and justified. This results not only from considerable disproportion between responsibilities and possibilities of both institutions but also from effectiveness of the government body being questionable. Furthermore, the structure of historic preservation services should be based on cooperation requirements - it should be simple, clear, and should allow for using already gained experience.

KEY WORDS: protection of monuments and sites, participation, Social Guardian of Monuments and Sites

W rozważaniach o przyszłej strukturze służb konserwatorskich wiele miejsca poświęca się roli samorządów terytorialnych, pomijając drugi czynnik, na którego znaczenie wskazują liczne publikacje oraz dokumenty strategiczne – społeczeństwo obywatelskie. Czy jest to aspekt, który można pominąć jako marginalny lub nie mający związku ze strukturą tych służb? Wydaje się, że wynika to raczej z braku analizy zagadnienia społecznej partycypacji w ochronie zabytków – jej możliwości, znaczenia i sposobu funkcjonowania.

1. Społeczna partycypacja w ochronie zabytków w teorii i dokumentach strategicznych

Rola społeczeństwa w ochronie zabytków poruszana jest zwykle na poziomie ogólnym. Szerzej zagadnienie to omawiał profesor Jacek Purchla, wskazując na konieczność rozwijania kapitału społecznego na rzecz dziedzictwa kulturowego wobec nieskuteczności ochrony realizowanej przez państwo:

„...społeczeństwo polskie dopiero wchodzi w fazę publicznej dyskusji o roli zabytków w życiu społecznym. Dyskusja ta powinna prowadzić przede wszystkim do społecznej waloryzacji dziedzictwa lokalnego – uwidocznionej w samorządowych planach ochrony zabytków, planach rozwoju społeczno-gospodarczego i w innych aktach prawa miejscowego. Samorząd terytorialny i społeczeństwo obywatelskie są bowiem warunkiem koniecznym stworzenia nowoczesnego systemu ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce. Dla osiągnięcia powyższych celów konieczne jest podjęcie przez państwo strategii rozwoju kapitału społecznego na rzecz dziedzictwa kulturowego. Skoro państwo polskie nie radzi sobie ze skutecznym systemem ochrony dziedzictwa, skoro istniejący system jest niewydolny zarówno w aspekcie prawnym, organizacyjnym, jak i finansowym, to uspołecznienie procesu ochrony dziedzictwa staje się dzisiaj wyzwaniem chwili.”¹

¹ J. Purchla, *Dziedzictwo kulturowe a kapitał społeczny*, w: Dlaczego i jak w nowoczesny sposób chronić dziedzictwo kulturowe. Materiały pokonferencyjne, Polski Komitet ds. UNESCO, Warszawa 2014, s. 26

J. Purchla wskazuje dziesięć obszarów działania, które powinna obejmować strategia rozwoju kapitału społecznego, w tym:

„4. Wspieranie przez państwo aktywnej partycypacji społeczeństwa obywatelskiego w procesie ochrony zabytków i opieki nad nimi, a zwłaszcza właściwe wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych.

5. Tworzenie mechanizmów dla wykorzystania synergii we współpracy samorządów gminnych, organizacji pozarządowych i sektora prywatnego dla efektywnego zarządzania dziedzictwem na poziomie lokalnym.”².

Przy czym działania z obszaru 4. w zbiorze tez, przygotowanych na II Kongres Konserwatorów Polskich, wymienia wśród „najważniejszych i najpilniejszych zadań, stojących obecnie przed władzą państwową odpowiedzialną za ochronę i opiekę nad zabytkami”³.

Jest to propozycja założeń przyszłego modelu, który dopiero trzeba wypracować. Szczegółowych rozwiązań nie przedstawiają też obowiązujące dokumenty strategiczne:

Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020

- w kierunku działania 4.1.2. *Ochrona dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego oraz krajobrazu*, stwierdza: „Istotną jest również rola państwa we wzmacnianiu i promowaniu aktywnej partycypacji społecznej w procesie ochrony zabytków i opieki nad nimi. W tym zakresie potrzebna jest współpraca i właściwe wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych, a także promowanie udziału w ochronie dziedzictwa osób lub przedsiębiorstw.”

Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2014–2017

- w rozdziale III. *Diagnoza* wskazuje, że „konieczne są działania poprawiające efektywność funkcjonowania organów ochrony zabytków, m.in. poprzez (...) wdrożenie, jako ogólnej zasady postępowania, partycypacji społecznej w formułowaniu działań ochronnych” (Obszar 1, pkt c, podpunkt *Działania organów pierwszej instancji*) oraz „Warunkiem wykorzystania potencjału społeczno-ekonomicznego dziedzictwa kulturowego do budowania kapitału społecznego Polaków jest (...) zwiększenie partycypacji społecznej w procesie interpretacji i zachowania we właściwym stanie zabytków”, co wymaga „wdrożenia nowoczesnych programów edukacyjnych (...) które zaangażują społeczności lokalne nie tylko w proces aktywnego poznawania zabytków, ale także ich konserwacji” (Obszar 3, pkt a i c).
- w analizie SWOT (rozdział IV) za szansę uznano m.in. „wzrost roli inicjatyw lokalnych i organizacji pozarządowych w ochronie zabytków”, a za zagrożenie – „niedostateczne zaangażowanie społeczne w opiekę nad zabytkami”. Jako tzw. zagadnienia horyzontalne, które „wskazują zagadnienia priorytetowe w obszarze ochrony zabytków, przyjęte do realizacji do 2016 r.”, uznano m.in.:
 - wzmocnienie realizacji konstytucyjnej zasady pomocniczości w odniesieniu do zadań realizowanych przy zaangażowaniu obywateli,
 - zwiększenie efektywności ochrony lokalnego dziedzictwa kulturowego poprzez lepszy przepływ informacji pomiędzy organami ochrony zabytków a społecznościami żyjącymi w ich otoczeniu,
 - wzmocnienie zaangażowania społecznego na rzecz ochrony zabytków.

² tamże, s. 28

³ J. Purchla, *W stronę systemu ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce*, w: II Kongres Konserwatorów Polskich, Warszawa-Kraków 6-9 października 2015. Tezy, SKZ, NID, PK, Warszawa-Kraków 2015, s. 66-67

- w wyznaczonych przez program *celach szczegółowych, kierunkach działania i zadaniach* wyszczególniono jedynie:
 - podnoszenie kompetencji pracowników *w zakresie partycypacji społecznej w procesie decyzyjnym organów ochrony zabytków* (cel 2, kierunek 3),
 - *wypracowanie standardów, pozwalających na lepszy przepływ informacji pomiędzy organami ochrony zabytków a społecznościami żyjącymi w otoczeniu zabytków i zasad konsultacji z organizacjami pozarządowymi zaangażowanymi w ochronę zabytków* (cel 2, kier. 2),
 - *umożliwienie interakcji społeczeństwa w zakresie informacji o zabytkach, oceny ich stanu zachowania i zarządzania nimi oraz informowania o potencjalnym zagrożeniu lub zaistniałym zniszczeniu* (cel 3, kierunek 3 dotyczący wykorzystania Internetu).

Działania te stanowią dopiero przygotowanie gruntu pod szerszy rozwój partycypacji społecznej, ale już w 2017 r. powinien powstać kolejny program, z nowymi, dalej idącymi zadaniami.

2. Stan istniejący, Społeczni Opiekunowie Zabytków

Równocześnie mamy istniejący już *kapitał społeczny na rzecz dziedzictwa kulturowego* w postaci obywateli przekonanych o potrzebie ochrony dziedzictwa, podejmujących działania w tym kierunku licznych organizacji pozarządowych oraz gromadzonych przez dziesięciolecia doświadczeń. Te doświadczenia, wpływające z nich wnioski i oczekiwania społeczników były przedmiotem dyskusji w ramach pierwszej części I Społecznego Kongresu Ochrony Zabytków, zorganizowanego w czerwcu 2015 r. przez Towarzystwo Opieki nad Zabytkami.

Obecnie największe znaczenie ma działalność organizacji pozarządowych, ale szczególną uwagę trzeba tu poświęcić instytucji Społecznych Opiekunów Zabytków (dalej: SOZ) - pomyślanej od początku jako wsparcie dla zbyt szczupłych kadr służby konserwatorskiej i posiadającej umocowanie prawne w ustawie *O ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (zgodnie z art. 102 obowiązującej ustawy z 2003 r. „*Społeczni opiekunowie zabytków podejmują działania związane z zachowaniem wartości zabytków i utrzymaniem ich w jak najlepszym stanie oraz upowszechniają wiedzę o zabytkach*” oraz „*Społeczny opiekun zabytków współdziała z wojewódzkim konserwatorem zabytków i starostą w sprawach ochrony zabytków i opieki nad tymi zabytkami*”).⁴

Obecnie jest ona wykorzystywana w niewielkim stopniu, a nawet spotyka się pogląd, że po wprowadzeniu swobody zrzeszania stała się zbędna, gdyż stowarzyszenia mają większe możliwości działania (także prawne - udział w postępowaniach administracyjnych na prawach strony). Być może dlatego kwestia SOZ jest pomijana w publikacjach i w *Krajowym programie...* (gdzie znajduje się tylko wzmianka, że jest to jedno z zagadnień regulowanych ustawą *O ochronie zabytków...*). Jednak zasadniczy powód regresu w działalności SOZ jest inny.

Od wprowadzenia SOZ w 1954 r. ich kompetencje i sposób działania były dość szczegółowo określone przez kolejne zarządzenia i rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki. Nadawanie uprawnień (w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem) przydzielono Polskiemu Towarzystwu Turystyczno-Krajoznawczemu, przy którego oddziałach i Zarządzie Głównym powstały Komisje Opieki nad Zabytkami, zajmujące się

⁴ Szerzej problematyka SOZ została omówiona w artykule: S. Fuglewicz, *Społeczni Opiekunowie Zabytków – co dalej?*, który ma się ukazać w publikacji materiałów z I Społecznego Kongresu Ochrony Zabytków

także koordynacją działań, organizacją szkoleń i spotkań. Każdy SOZ miał powierzony opiece konkretny zabytek lub grupę zabytków i ustalone obowiązki - o dostrzeżonych zagrożeniach powiadamiał konserwatora i prezydium Rady Narodowej lub Milicję Obywatelską, miał też popularyzować wiedzę o zabytkach i idee ich ochrony.

Rozwiązanie to mogło być optymalne w czasach, gdy aktywność społeczna była reglamentowana, a ogromna część zabytków „wspólna czyli niczyja”. Po transformacji ustrojowej sytuację skomplikowało przechodzenie zabytków w prywatne ręce, konieczność ścisłego respektowania prawa własności i wzrost tzw. presji modernizacyjnej, a zarazem pojawiła się „konkurencja” w postaci licznych organizacji społecznych i przynajmniej teoretycznie samorządów, posiadających ustawowy obowiązek dbania o zabytki. Niestety, zamiast wyjść naprzeciw tym wyzwaniom - przed którymi stanęły także służby konserwatorskie - problem jeszcze pogłębił zmianą przepisów o SOZ w *Ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* z 2003 r. Obowiązujące do dziś zapisy są lakoniczne i niejasne, i nie zawierają delegacji do ich uszczegółowienia rozporządzeniem. Ustanawianie SOZ i prowadzenie ich listy przekazano Starostom, którzy nie są tym zainteresowani, a struktury w ramach PTTK utraciły umocowanie prawne. W efekcie:

- nie ma jednolitych w skali kraju procedur i wzorów dokumentów, związanych z powoływaniem SOZ, wzoru legitymacji, nie jest określone kto i jak sprawdza wiedzę kandydatów,
- nie ma jednolitych w skali kraju wymagań dla kandydatów na SOZ – jakim zakresem wiedzy powinni się wykazać,
- nie ma systemu szkoleń ani programu do ich prowadzenia – organizują je na własną rękę i raczej sporadycznie niektóre urzędy konserwatorskie i samorządy oraz komisje PTTK – które nadal działają, ale w ograniczonym zakresie,
- nie ma koordynacji działań SOZ w skali kraju i wymiany doświadczeń (poza SOZ zrzeszonymi w PTTK),
- nie ma danych o liczbie SOZ w Polsce i ich aktywności – uprawnienia są przyznawane bezterminowo i SOZ nie mają obowiązku składania sprawozdań, a listy SOZ mają prowadzić starostwa i nikogo nie muszą informować o powołaniu lub rezygnacji społecznych opiekunów,
- wobec nie określenia procedur współpracy z urzędami konserwatorskimi i innymi instytucjami zależy to od ich dobrej woli, której często nie ma,
- uprawnienia SOZ ograniczają się do posiadania legitymacji i możliwości pouczenia osób naruszających przepisy o ochronie zabytków, a więc bez szczególnego trybu współpracy z urzędami w istocie nie mogą zrobić więcej, niż każdy obywatel.

W tych warunkach nie powinno dziwić, że aktywność SOZ jest bardzo ograniczona. Są jednak wyjątki - tam, gdzie urzędy konserwatorskie są otwarte na współpracę, rozwija się ona i jest dobrze oceniana, co zaprzecza tezie o nieprzydatności SOZ.

Trudno jest dokładnie określić potencjał SOZ, podobnie jak organizacji pozarządowych – na ile mogą wspomóc służby konserwatorskie oraz inne instytucje uczestniczące w ochronie dziedzictwa, ponieważ nigdzie jeszcze nie próbowano wdrożyć takiej współpracy w całym, możliwym teoretycznie zakresie ani należycie jej zorganizować. Będzie to też zależało od zmian w przepisach – na pewno potrzebne jest postulowane przez społeczników przekazanie kompetencji nadawania uprawnień SOZ i prowadzenia ich ewidencji wojewódzkim konserwatorom zabytków, wprowadzenie jednego w skali kraju wzoru legitymacji i dokumentów związanych z powoływaniem i działaniem SOZ oraz jasne

określenie, że uprawnienia SOZ są ważne na terenie całego kraju. Rozważenia wymagają propozycje rozszerzenia tych kompetencji.

3. Zapotrzebowanie na partycypację społeczną wobec możliwości służb konserwatorskich

Aby określić możliwości i optymalny model współpracy, trzeba wyjść od zakresu i przyczyn niewystarczającej skuteczności służb konserwatorskich w ochronie dziedzictwa. Zasadniczy powód tego stanu jest taki, że państwo, oficjalnie deklarujące potrzebę i wolę chronienia dziedzictwa kulturowego, w rzeczywistości nie zapewnia środków, niezbędnych do jej realizacji – zwłaszcza w warunkach narastających problemów (rozszerzanie się zbioru dziedzictwa, wzrost presji modernizacyjnej itd.). Służby konserwatorskie mają zbyt mało etatów i pieniędzy, prawo na podstawie których działają jest wadliwe, nie ma regulacji zapewniających współdziałanie innych instytucji, spójnej i przejrzystej polityki konserwatorskiej, systemu ulg i dotacji równoważących nakładane na właścicieli zabytków obowiązki.

Dane o wielkości podlegającego ochronie zasobu i zatrudnieniu w służbach konserwatorskich były wielokrotnie przytaczane: na około 1000 układów urbanistycznych, blisko 70 tys. obiektów i zespołów wpisanych do rejestru zabytków nieruchomych, przypuszczalnie około 700 tys. zabytków nieruchomych ujętych w ewidencjach, 400 tys. stanowisk archeologicznych i 240 tys. zabytków ruchomych przypada ok. 600 pracowników merytorycznych we wszystkich wojewódzkich urzędach ochrony zabytków i ich delegaturach. Ale by w pełni uzmysłowić sobie skalę problemu trzeba pamiętać, że tych 600 osób zatrudnionych jest w 52 placówkach, z których każda posiada kierownictwo oraz wydziały i samodzielne stanowiska o odrębnej specjalizacji. Ochroną zabytków nieruchomych bezpośrednio zajmują się inspektorzy wydziału zabytków nieruchomych i częściowo wydziału kontroli, których łączną liczbę można oszacować na nieco ponad 200 osób. Zakładając, że wraz z pracownikami konserwatorów miejskich będzie to około 300 osób, na jednego inspektora przypada średnio: 3-4 układy urbanistyczne, ok. 230 obiektów i zespołów wpisanych do rejestru i ok. 2300 w ewidencji, rozrzucone na obszarze przeciętnie 2 powiatów. Ponieważ w ciągu roku przypada na niego ponad 200 spraw wpływających do urzędu, czasu ledwie starcza na ich rzetelne rozpatrzenie, a kontrolowanie pozostałych zabytków staje się kompletnie niemożliwe. Analogicznie wygląda sytuacja dla pozostałych kategorii zabytków i wydziałów – wszędzie większość czasu zajmują sprawy bieżące.

Tymczasem z moich obserwacji podczas pracy w wojewódzkim urzędzie ochrony zabytków i działań w organizacjach społecznych wynika, że dla zapewnienia efektywnej ochrony urzędy konserwatorskie poza rozpatrywaniem wpływających spraw muszą nie tylko kontrolować stan podlegającego ochronie zasobu, ale także prowadzić szereg innych działań:

1. dokończyć rozpoznanie zasobu, czyli wszystkich obiektów, mających na danym terenie wartość zabytkową, istotnych w skali kraju, regionu lub lokalnej,
2. objąć ochroną wszystkie zasługujące na to obiekty i obszary (oczywiście ten proces nigdy się nie skończy, bo wartości zabytkowej nabywają wciąż nowe obiekty, ale trzeba chociaż nadrobić zaległości),
3. monitorować stan wszystkich obiektów objętych ochroną,
4. opracować wytyczne i programy ochrony dla historycznych zespołów (na ogół niestety nie można tu liczyć na pomoc samorządów), będące też podstawą dla wniosków do dokumentów planistycznych, a także ramowe zasady ochrony różnych kategorii zabytków, by działanie urzędu stało się bardziej systematyczne i transparentne,

5. zamawiać specjalistyczne opracowania i ekspertyzy (w tym kontr-ekspertyzy dla ekspertyz „inwestorskich”),
6. na bieżąco współpracować i utrzymywać stały kontakt z władzami gmin i powiatów, w tym zwłaszcza z wydziałami architektury i ochrony środowiska oraz PINB, a także z policją, prokuraturą itd.
7. spotykać się z właścicielami i użytkownikami zabytków, doradzać w zakresie ich konserwacji i wykorzystania, pozyskiwania dotacji itd.,
8. propagować ideę ochrony zabytków i dbać, by cele i konkretne działania urzędu były zrozumiałe dla lokalnych społeczności – m.in. spotykając się z mieszkańcami, radnymi, stowarzyszeniami.⁵

Są to działania warunkujące właściwe określenie przedmiotu, form i sposobu ochrony, minimalizowanie konfliktów oraz współdziałanie ze strony innych instytucji, samorządów i lokalnych społeczności – co ma kluczowe znaczenie w sytuacji, gdy urzędy konserwatorskie nie mają sił i środków koniecznych, by samodzielnie zapewnić skuteczną ochronę. Tyle tylko, że urzędy na ogół tych działań nie prowadzą – tłumacząc to brakiem sił i środków...

Część wymienionych zadań mogliby realizować społecznicy, działający w ramach SOZ i organizacji pozarządowych: wziąć na siebie niemal w całości monitoring (pkt 3), w dużym stopniu rozpoznanie zasobu (pkt 1) i propagowanie ochrony zabytków (pkt 8), częściowo współpracę z lokalnymi władzami (pkt 6) i ewentualnie z właścicielami zabytków (pkt 7) oraz pomagać przy tworzeniu wytycznych i programów ochrony (pkt 4). Ponadto mogą uczestniczyć w procesach planistycznych i (w przypadku stowarzyszeń) w postępowaniach administracyjnych na prawach strony oraz podejmować różne działania z zakresu opieki nad zabytkami.

Zasady współpracy ze służbami konserwatorskimi wymagają oczywiście szczegółowego opracowania, z doprecyzowaniem wymogów stawianych SOZ, ich kompetencji, zakresu działań (który należałoby różnicować w zależności od kwalifikacji poszczególnych osób), kwestii organizacyjnych, szkoleń itd. (koordynacją działań mogą się zajmować pracownicy urzędów konserwatorskich, ale i ciała społeczne).

Wydaje się, że do realizacji zadań, wymagających ścisłej współpracy ze służbami konserwatorskimi, predestynowani są głównie SOZ (osoby fizyczne, w przypadku jednostek organizacyjnych wymaga to przemyślenia), ze względu na gwarancję odpowiedniego przygotowania merytorycznego (szkolenia i egzaminy), możliwość ściślejszego uregulowania zasad współpracy oraz bezpośredni kontakt, który powinien się przekładać na większą szybkość działania. Zaletą jest też umocowanie prawne tej instytucji oraz potencjał w postaci ludzi i zgromadzonych doświadczeń – zwłaszcza tam, gdzie dobrze układała się współpraca z urzędami konserwatorskimi. Podobnego rodzaju społeczne wsparcie sprawdziło się w ochronie środowiska, przy czym Strażnicy Ochrony Przyrody mieli dużo szersze kompetencje, raczej zbędne w przypadku SOZ.

Natomiast organizacje pozarządowe mają zwykle większe możliwości oddziaływania na miejscową społeczność, władze i media, podejmowania działań z zakresu opieki nad zabytkami, edukacyjnych,

⁵ Szerzej o problemach w działaniu służb konserwatorskich: S. Fuglewicz, *Dlaczego chronimy zabytki?* w: *Wartościowanie zabytków architektury*, PKN ICOMOS, Muzeum Pałac w Wilanowie, Warszawa 2013, s. 82–85

naukowych itp. – a więc działań prowadzonych niezależnie i jedynie koordynowanych z konserwatorrem. Optymalnym modelem byłoby współdziałanie stowarzyszeń i SOZ, którzy mogą też być członkami tych organizacji.

4. Zapotrzebowanie na partycypację społeczną a plany „usamorządowienia” ochrony zabytków

Powyższe rozważania dotyczyły możliwości i zarazem konieczności wykorzystania partycypacji społecznej w obecnych warunkach. Tego zapotrzebowania nie zmieniłoby również wzmocnienie kadrowe państwowych organów ochrony zabytków, bo zniwelowanie dysproporcji sił i zadań wymagałoby kilkakrotnego zwiększenia nakładów, co nie było nigdy rozważane. Pozostaje pytanie, jak na potrzebę „uspołecznienia ochrony zabytków” może wpłynąć jej „usamorządowienie”, z zastosowaniem różnych, proponowanych obecnie modeli.

Szersze wprowadzenie konserwatorów samorządowych teoretycznie powinno poprawić sytuację ze względu na zwiększenie ogólnej liczby urzędników, zajmujących się ochroną zabytków w Polsce, oraz lokowanie urzędów bliżej zabytków, co ułatwi ich kontrolowanie i szybsze reagowanie. Jednak rozwiązanie to budzi też wiele wątpliwości:

- duża część samorządów nie jest zainteresowana ochroną zabytków, czego dowodzi brak dbałości o należące do nich obiekty, liczne próby wymuszania rozstrzygnięć na wojewódzkich konserwatorach zabytków⁶ a nawet przypadki prowadzenia prac bez pozwolenia, otwarte demonstrowanie przez samorządowców lekceważącego stosunku do zabytków - lub po prostu zabytki nie są priorytetem i przy ograniczonym budżecie pieniądze przeznacza się na inne potrzeby. Skalę tego zjawiska można oszacować, sprawdzając, jaki odsetek samorządów posiada gminne ewidencje zabytków oraz gminne i powiatowe programy opieki nad zabytkami, a także – ile z nich jest wykonanych rzetelnie. Takie samorządy raczej nie skorzystają z możliwości ustanowienia swoich konserwatorów, a jeśli to zrobią - np. zmuszone ustawowym obowiązkiem – to ich skuteczność może być niewielka. Już teraz występuje zjawisko „oszczędzania” na etatach i budżetach tych komórek (zdarzają się stanowiska 1-osobowe) oraz wpływania na mniej rygorystyczną realizację ochrony;
- wobec sceptycznego podejścia wielu samorządów można przypuszczać, że wprowadzenie konserwatorów samorządowych na szerszą skalę i umożliwienie im skutecznego działania mogłoby się powieść tylko pod warunkiem przekazania środków na ich funkcjonowanie z budżetu państwa. W przypadku powszechnego wprowadzenia konserwatorów powiatowych byłyby to suma prawdopodobnie znacznie przekraczająca koszty utrzymania służb państwowych i wydaje się wątpliwe, czy dojdzie do jej wyasygnowania;
- poza dużymi miastami stanowiska konserwatorów będą najpewniej parosobowe (przepisy powinny wykluczyć stanowiska jednoosobowe), co jest czynnikiem negatywnie wpływającym na jakość pracy tych placówek. W zespołach kilku-kilkunastoosobowych, jakie są obecnie w organach państwowych służb konserwatorskich, jest bowiem możliwość zatrudnienia osób o różnych specjalnościach, wiedzy i doświadczeniu, które mogą się wzajemnie uzupełniać,

⁶ Z wieloma takimi przypadkami autor spotkał się osobiście podczas pracy w urzędzie konserwatorskim; jedną z typowych metod forsowania kontrowersyjnych lub niedopracowanych projektów jest szantażowanie możliwością utraty unijnej dotacji.

konsultować, dyskutować trudniejsze przypadki – co pozwala je rozpatrywać bardziej rzetelnie;

- bezpośrednia podległość konserwatorów władzom samorządowym stwarza zagrożenie dla ich niezależności i autorytetu – większe, niż przy obecnym podporządkowaniu wojewódzkich konserwatorów zabytków wojewodom, co jest dość powszechnie krytykowane w środowiskach konserwatorskich. Podległość byłaby bowiem ściślejsza, niż w przypadku mających pewną odrębność służb zespolonych, a ponadto miejscy konserwatorzy mają często niską pozycję w strukturze urzędów i nie wiadomo, czy to się zmieni. Problemem jest także dość często spotykany w samorządach autorytarny styl zarządzania oraz słabość społeczeństwa obywatelskiego i świadomości roli dziedzictwa w wielu lokalnych społecznościach.

Wynika stąd, że planowana reforma będzie miała prawdopodobnie ograniczony zasięg (lub znacznie rozciągnie się w czasie), a wzrost skuteczności ochrony będzie problematyczny i na pewno nie osiągnie zadowalającego poziomu w skali kraju. Co oznacza, że także po szerszym włączeniu samorządów w ochronę zabytków, dla jej skutecznej realizacji niezbędna będzie społeczna partycypacja.

5. Struktura służb konserwatorskich w kontekście partycypacji społecznej

Skoro społeczna partycypacja w ochronie zabytków jest – jak wykazano wyżej – niezbędna i powinna stanowić jej istotny element, to czynnik ten trzeba wziąć pod uwagę także w rozważaniach nad strukturą służb konserwatorskich, planując sposób współdziałania społeczników z urzędami.

Struktura nie jest dla tego współdziałania obojętna. Przede wszystkim jej rozdrobnienie, zwłaszcza przy nieprzemyślanym pod tym kątem rozdziale kompetencji, może stanowić poważne utrudnienie dla społeczników, jeśli będą musieli współpracować z dwoma lub nawet trzema urzędami konserwatorskimi w sprawach dotyczących danego terenu. Istotny – tak z punktu widzenia społeczników, jak i funkcjonowania całego systemu – jest przejrzysty podział kompetencji między państwowymi i samorządowymi służbami konserwatorskimi i zapewnienie ich właściwego współdziałania. Trzeba też rozwiązać problem przyporządkowania SOZ: z jednej strony współpracowaliby oni głównie z najniższymi szczeblami służb konserwatorskich, z drugiej jednak - organizację szkoleń i egzaminów, a wraz z nimi kompetencje do powoływania i weryfikacji społecznych opiekunów lepiej byłoby umieścić na szczeblu wojewódzkim.

Te wszystkie kwestie powinny stanowić przedmiot dokładnej analizy. W tym miejscu zasadne wydaje się odniesienie do jednej z propozycji - przygotowanej przez zespół programowy, powołany w ramach przygotowań do II Kongresu Konserwatorów Polskich,⁷ ze względu na zakładaną w niej radykalną przebudowę systemu ochrony zabytków oraz rangę tego opracowania, włączonego do tego Kongresu (choć w tekście zastrzeżono, że stanowi on jedynie *głos w dyskusji nad kierunkiem możliwych zmian*). Propozycja ta, zakładająca m.in.:

- przekształcenie Wojewódzkich Urzędów Ochrony Zabytków w państwową inspekcję ochrony zabytków, podporządkowaną bezpośrednio Generalnemu Konserwatorowi Zabytków,

⁷ A. Broda, M. Konopka, H. Landecka, K. Zalasńska, T. Zielniewicz, *Założenia modelu ochrony zabytków – wybrane zagadnienia. Nowy podział zadań i kompetencji*, w: II Kongres Konserwatorów Polskich, Warszawa-Kraków 6-9 października 2015. Tezy, SKZ, NID, PK, Warszawa-Kraków 2015, s.120

o kompetencjach ograniczonych do obiektów z Listy Światowego Dziedzictwa i Pomników Historii oraz kontrolowania stanu wszystkich obiektów wpisanych do rejestru zabytków i nadzór nad konserwatorami samorządowymi,

- utworzenie wojewódzkiej administracji konserwatorskiej, podlegającej marszałkowi województwa, zajmującej się zabytkami wpisanymi do rejestru poza prowadzeniem kontroli (i częścią zabytków w ewidencji),
- obligatoryjne ustanowienie konserwatorów w miastach na prawach powiatu oraz opcjonalne w innych gminach i powiatach, zajmujących się zabytkami w ewidencji (nie określono jasno, czy również zabytkami w rejestrze z wyłączeniem kontroli).

Rozwiązania te budzą następujące wątpliwości:

- wprowadzenie dwóch niezależnych urzędów na szczeblu województwa oznacza duże, dodatkowe koszty, natomiast nie wskazano konkretnych korzyści, które miałyby przynieść, zwłaszcza w zakresie skuteczności ochrony dziedzictwa;
- istnienie tych dwóch urzędów, mających różne kompetencje do tych samych obiektów, skomplikowałoby działanie społecznej ochrony zabytków;
- kontrolowanie stanu zabytków wiąże się ściśle wydawaniem pozwoleń na prace przy zabytku i zaleceń konserwatorskich – m.in. dlatego, że realizacja zaleceń pokontrolnych wymaga uzyskania pozwolenia, a procedury kontroli i uzgodnień inwestycji przy danym obiekcie nie powinny się nakładać. Nawet obecnie zdarzają się problemy z koordynacją działań i uzgodnieniem jednolitego podejścia między Wydziałem Kontroli i Wydziałem Zabytków Nieruchomych w ramach tego samego urzędu, a więc po przekazaniu tych kompetencji do różnych urzędów problemy będą nieporównywalnie większe;
- wydawanie pozwoleń na prace przy zabytku ma inny charakter, niż wydawanie pozwoleń na budowę, przy którym sprawdza się jedynie zgodność z przepisami – jest to, wraz z wydawaniem zaleceń, kluczowe i najbardziej odpowiedzialne działanie w ramach ochrony zabytków, związane z prowadzeniem tzw. polityki konserwatorskiej. Wyłączenie tych zadań z kompetencji organów państwowych oznacza ich marginalizację, brak możliwości wykorzystania zgromadzonych doświadczeń i utratę pamięci instytucjonalnej;
- przekazanie najważniejszych zadań do wojewódzkiej administracji konserwatorskiej, tworzonej od podstaw i umiejscowionej w sposób nasuwający wątpliwości co do jej niezależności i prestiżu, może być zagrożeniem dla skuteczności i rangi ochrony zabytków, przerwać ciągłość kształtowania polityki konserwatorskiej i utrudnić jej ujednolicenie w skali kraju.

Niezależnie od tego, na ile przedstawione wątpliwości są zasadne, niewątpliwie potrzebne są dalsze analizy i szeroka debata nad przyszłym modelem całego systemu ochrony dziedzictwa w Polsce, i powinna być to debata z udziałem zarówno specjalistów, jak i społeczeństwa.

Jedno z pytań, które należy sobie zadać, to czy nie jest jeszcze za wcześnie na szersze „usamorządowienie” ochrony zabytków – poza większymi miastami, które stać na utrzymywanie odrębnych wydziałów lub biur, i gdzie zwykle istnieją środowiska, monitorujące działania urzędów. Czy nie należy z tym poczekać do czasu, aż bardziej upowszechni się świadomość potrzeby i zasad ochrony dziedzictwa (także dzięki programom edukacyjnym wdrażanym przez państwo) oraz wzmocni kontrola działań samorządów przez społeczeństwo obywatelskie.

Z drugiej strony – konieczne jest jak najszybsze dokonanie zmian, które poprawią skuteczność ochrony zabytków, i dlatego może warto rozważyć następującą możliwość:

Alternatywą dla dublowania służb konserwatorskich na szczeblu województwa - przez przekształcenie WUOZ w inspekcję i stworzeniu nowej administracji marszałkowskiej – może być wzmocnienie kadrowe Wojewódzkich Urzędów Ochrony Zabytków. Będzie to rozwiązanie tańsze, prostsze i szybsze w realizacji, a zarazem pozbawione ww. wad. Trudność polega jedynie na określeniu, jak duże ma to być wzmocnienie (choć ten sam problem będzie przy tworzeniu administracji podległej marszałkowi). Zapewne nie prowadzono dotąd analiz w celu określenia właściwego stosunku między liczbą zabytków i urzędników niezbędnych do ich skutecznej ochrony, można jednak przypuszczać, że osiągnięcie takiego stanu w najbliższych latach przekraczałoby możliwości państwa.

Pozostaje więc oparcie wzrostu skuteczności ochrony na poprawie współpracy z samorządami, instytucjami i lokalnymi społecznościami, rozwinięciu współpracy w ramach społecznej partycypacji w ochronie zabytków oraz realizacji pozostałych działań wspomagających, wymienionych w rozdziale 3. – dzięki rozbudowie kadr urzędów w takim zakresie, który te działania umożliwi (a także ich przygotowaniu do nowych zadań przez odpowiedni program szkoleń). Ten zakres da się już oszacować i wydaje się, że będzie on możliwy do zaakceptowania przez decydentów.

Kluczową rolę w tych działaniach musiałyby odgrywać wydziały zabytków nieruchomych, na które przypada większość kontaktów z lokalnymi władzami i właścicielami zabytków. Optymalnym rozwiązaniem wydaje się, by jeden inspektor z tego wydziału przypadał na jeden powiat i był do niego na stałe przyporządkowany (w razie potrzeby podejmując też sprawy z terenu bardziej obciążonych pracą kolegów). Mógłby wtedy nie tylko lepiej poznać i kontrolować mniejszy teren, ale przede wszystkim efektywnie współpracować z lokalnymi instytucjami i społecznikami, utrzymując z nimi stały kontakt. Mógłby też wspomagać inne wydziały np. w szybkim pozyskiwaniu informacji, spowodowaniu interwencji, typowaniu obiektów do objęcia ochroną czy przygotowaniu wniosków do miejscowych planów zagospodarowania. Oznaczałoby to ok. 200 dodatkowych etatów w skali kraju. Pewna liczba pracowników będzie też pewnie pilnie potrzebna do wzmocnienia innych wydziałów - w zależności od sytuacji w poszczególnych placówkach. Można chyba zaryzykować stwierdzenie, że łączne zapotrzebowanie wyniosłoby między 300 a 400 etatów. Czyli prawdopodobnie mniej, niż zatrudnienie w planowanej administracji marszałkowskiej...

Tak wzmocnione służby przy silnym wsparciu społeczników miałyby chyba szansę na skuteczne wypełnianie swojej misji – ale by była ona rzeczywiście skuteczna i spotykała się z powszechnym zrozumieniem, trzeba jeszcze spełnić dwa warunki:

- poprawić prawo – przy czym chodzi nie tyle o stworzenie nowej ustawy (to może jeszcze poczekać), ale jak najszybsze poprawienie zasadniczych błędów i ewentualnie bezpośrednie podporządkowanie wojewódzkich konserwatorów pod Ministerstwo oraz wzmocnienie pozycji Generalnego Konserwatora Zabytków,
- stworzyć system finansowania, np. z wykorzystaniem ulg podatkowych, który byłby realną rekompensatą ograniczeń, nakładanych na właścicieli zabytków.



JAKI SYSTEM OCHRONY ZABYTEKÓW? PYTANIA BEZ ODPOWIEDZI...

Marcin Gawlicki

SUMMARY: The Act of 23 July 2003 on the Protection and Guardianship of Monuments has never been flawless and the historic preservation milieu has been aware of the consequently deteriorating monument protection system. This article explores the following problems existing in the area of cultural heritage: description and evaluation of cultural heritage, document production rules, sources of financing works carried out to heritage, effectiveness of legal processes, professional development of members of staff, organisational structure of historic

preservation offices, and cooperation opportunities on different levels of state and local government administration bodies dealing with protection of monuments and sites. While reading questions provided in this article, one may be willing to ponder on directions of expected changes and ways of introducing them in Poland.

KEY WORDS: conservation and protection of monuments and sites, monument protection system, monument protection law

Celem publikacji jest zwrócenie uwagi na zespół negatywnych zjawisk, od szeregu lat zachodzących w obrębie krajowego systemu ochrony zabytków. Wynikają one z mankamentów obowiązującej od 2003 roku ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Diagnoza ukazująca wady i niedoskonałości obecnego systemu prawnego, od dawna znana środowisku konserwatorskiemu, nie będzie rozwijana i powtarzana¹. Tekst skoncentruje się wokół kilku wybranych obszarów problemowych, których rozwiązanie przynieść może trwała i dostrzegalna poprawa skuteczności działania służb konserwatorskich. Nie będzie to jednak arbitralne wskazanie na konieczność zastosowania gotowych rozstrzygnięć dotyczących przyszłości krajowego systemu ochrony zabytków, gdyż powinny one zapaść w oparciu o spójną, kompleksową wizję zmian, zapisanych w całości nowej ustawie. Przedstawiony zostanie wynik obserwacji zaczerpniętych także z rozwiązań światowych, które poprzez formułę pytań bez wskazywania odpowiedzi, mogą stanowić zachętę do pogłębionej oceny i refleksji nad kierunkami oczekiwanych zmian oraz ich realnością w krajowych warunkach.

Do rozważań wybrano zagadnienia związane z zasobem dziedzictwa kulturowego, jego opisem i wartościowaniem, zasadami przygotowywania dokumentacji, finansowaniem prac przy zabytkach, skutecznością obowiązujących procedur prawnych, merytorycznym przygotowaniem kadr oraz strukturą organizacyjną służb konserwatorskich, a także możliwościami współdziałania różnych szczebli administracji rządowej i samorządowej zajmujących się problematyką ochrony zabytków.

¹ *Kongres Konserwatorów Polskich*, SKZ, Warszawa 2005; *Raport o systemie ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce po roku 1989*, pod redakcją Jacka Purchli, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2009; Purchla Jacek, *W stronę systemu ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce*, [w:] *II Kongres Konserwatorów Polskich*, Warszawa-Kraków, 6–9 października 2015, Tezy, SKZ, NID, PK, Warszawa-Kraków 2015.

ZASOBY DZIEDZICTWA KULTUROWEGO

Podstawowym warunkiem skuteczności ochrony powinna być pełna i aktualna wiedza dotycząca zasobu zabytkowego oraz jego wartości². Opisy przedmiotu i zakresu ochrony, sporządzane w oparciu o nieprecyzyjne i na ogół już dawno nieaktualne treści oryginalnych decyzji, które powszechnie występują w państwowym rejestrze zabytków, nie mogą stanowić wiarygodnego punktu odniesienia dla podejmowanych procedur prawnych i rzeczowych rozstrzygnięć³. Niekorzystnej sytuacji nie poprawi weryfikacja rejestru zabytków, zapoczątkowana w 2008 roku przez Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków m.in. w celu określenia przedmiotu ochrony oraz wartości poszczególnych obiektów⁴. Obecnie Narodowy Instytut Dziedzictwa kończy weryfikację rejestru zabytków, jednak już według odmiennej koncepcji, której głównym celem stało się: „określenie faktycznego stanu chronionych prawem obiektów nieruchomości”⁵, a więc problematyki związanej bardziej z oceną stanu technicznego budynków niż ewaluacją zasobu.

W kontekście powyższej diagnozy należy postawić szereg pytań. Dlaczego zdefiniowanie przedmiotu ochrony i wartości kulturowych poszczególnych zabytków od lat pozostaje niezrealizowanym postulatem środowisk konserwatorskich? Co stoi na przeszkodzie by, w oparciu o ustalone kryteria, przeprowadzić profesjonalną ewaluację zasobu, która przecież może stanowić rozwinięcie i kontynuację kończącego się właśnie, prowadzonego przez Narodowy Instytut Dziedzictwa, procesu weryfikacji rejestru zabytków? Czy nie lepiej sporządzać nowe metryki obiektów opierając się na analizie wartości, jak to od dziesięciu lat, w oparciu o jednolite współczesne kryteria, realizuje English Heritage dla około 16 000 zabytków rocznie⁶? Czy znajdująca szerokie praktyczne zastosowanie profesjonalna ewaluacja zasobu, nie będzie lepszym wsparciem dla służb konserwatorskich, niż tworzenie kolejnych opisów dla edukacyjnych zadań, skądinąd bardzo pożytecznego portalu e-zabytek⁷?

Pierwszym krokiem na drodze fundamentalnych zmian filozofii sprawowania ochrony konserwatorskiej może być weryfikacja zasobu, polegająca przede wszystkim na określeniu przedmiotu ochrony, drugim, jego profesjonalna waloryzacja przeprowadzona w oparciu o jednolite kryteria, w końcu

² Berducou Marie, *The “values” of cultural property and conservation-restoration: a historical perspective*, [w:] *Sharing Conservation Decisions*, ICCROM, Rome 2007; Gawlicki Marcin, *Zmiany w Krajowym Ośrodku Badań i Dokumentacji Zabytków*, [w:] *Wiadomości Konserwatorskie* nr 22/2007, s. 89–91; *Wartościowanie zabytków architektury*, PKN ICOMOS, Pałac w Wilanowie, Warszawa 2013.

³ Gawlicki Marcin, *Rejestr zabytków w praktyce ochrony konserwatorskiej*, [w:] *Ochrona Zabytków*, nr 2/2008, s. 55–82.

⁴ Strategię działań związanych z weryfikacją i oceną zasobu zabytkowego nakreślono już w 2007 roku, por. Gawlicki Marcin, *Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków. Nowe cele i zasady działania*, [w:] *Ochrona Zabytków* nr 1/2007; Gawlicki Marcin, *Konferencja wojewódzkich konserwatorów zabytków w Nieborowie 10–11 grudnia 2007 r.*, [w:] *Ochrona Zabytków* nr 2/2007.

⁵ *Sprawozdanie krajowe z weryfikacji rejestru zabytków nieruchomości, prowadzonej przez Oddziały Terenowe NID. Lata 2009–2010*, Narodowy Instytut Dziedzictwa [w:] *Kurier Konserwatorski* nr 12/ 2012, s. 5.

⁶ *Conservation Principles Policies and Guidance for the sustainable management of the historic environment*, English Heritage 2008; Gawlicki Marcin, *Ocena wartości zasobu zabytkowego – cele, metody, praktyka*, [w:] *Wartościowanie zabytków architektury*, praca zbiorowa pod redakcją Bogusława Szmygina, Polski Komitet Narodowy ICOMOS, Muzeum Pałac w Wilanowie, Warszawa 2013, s. 99–104.

⁷ <http://www.zabytek.gov.pl/>, dostęp 18 styczeń 2016 r.

trzecim, podział na kategorie oraz ustalenie nie tylko odpowiednich zakresów ochrony, lecz także odpowiedzialności decyzyjnej na różnych szczeblach administracji rządowej i samorządowej.

W polskim systemie utrwaliła się, obowiązująca już od blisko stu lat, zasada równo-cenności zabytków. Do dzisiaj często pojawiają się głosy mówiące o mankamentach ewentualnego podziału na kategorie, powiązanego z obiektywną oceną wartości poszczególnych obiektów. Tymczasem procesy ewaluacji zasobu dziedzictwa znalazły pełne zastosowanie w rozwiązaniach prawnych większości krajów europejskich, a nie znajdując potwierdzenia w rzeczywistości argumenty przeciwników kategoryzacji, dawno straciły aktualność⁸.

Mając na uwadze powyższe argumenty należy zapytać – co stoi na przeszkodzie by dokonać podziału rejestru zabytków, na co najmniej trzy kategorie? Dlaczego odpowiedzialność za każdą z ustalonych kategorii nie może spoczywać na odpowiednim szczeblu administracji – rządowej, samorządowej wojewódzkiej, powiatowej lub gminnej? Czy można wyodrębnić grupy zabytków związanych z indywidualnym charakterem oraz specyfiką obiektów i obszarów, takich jak przykładowo: zespoły urbanistyczne, zabytki archeologiczne, dziedzictwo techniki, dziedzictwo podwodne, parki i ogrody, strefy chronionego krajobrazu – po to, by sprawnie wdrażać odrębne standardy ich ochrony?

Z powyższymi zagadnieniami wiąże się próba odpowiedzi na kolejne pytania, nie tylko, w jaki sposób prowadzić krajowy rejestr zabytków, ale także, jaka instytucja powinien być za niego odpowiedzialna? W tym miejscu można się zastanowić, jakie konsekwencje dla systemu miałyby doprowadzenie do rozwiązania, w którym nie tylko ewaluacja zasobu, ale przede wszystkim wpisywanie i skreślanie z rejestru zabytków znalazłoby się całkowicie poza sferą odpowiedzialności i administracyjnych decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków? Czy wymienione kompetencje mogłaby realizować autonomiczna, niezależna od bieżących zadań inspekcyjnych i uwikłań politycznych instytucja lub rada działająca na szczeblu centralnym?

Odrębnym zagadnieniem pozostaje niedoprecyzowana rola ewidencji zabytków. Niepoliczony, szacowany na blisko milion rekordów, kiedyś podręczny zbiór elementarnych informacji o zasobie, dziś stał się nie do końca skutecznym narzędziem ochrony¹⁰. Należy rozstrzygnąć, czy ewidencja zabytków powinna pozostać stale aktualizowanym zbiorem informacji, czy jednak w pełni skutecznym narzędziem wykorzystywanym do podejmowania procedur administracyjnych?

⁸ Gawlicki Marcin, *Rejestr ...*, o.c. s.61.

⁹ Przykładowo w systemie przyjętym w Anglii wyszczególniono: Narodowy Rejestr Zabytków, Rejestr Parków i Ogrodów o Wyjątkowym Znaczeniu Historycznym, Rejestr Pól Bitewnych, Miejskie Archeologiczne Bazy Danych, Rejestr Miejsc i Obiektów Zabytkowych, Inicjatywa Opisania Krajobrazu, por. Bartosz Skaldawski, Aleksandra Chabiera, Adam Lisiecki, red. Iwona Liżewska, *System ochrony zabytków w wybranych krajach europejskich*, Narodowy Instytut Dziedzictwa, [w:] Kurier Konserwatorski nr. 11/ 2011.

¹⁰ Zalaśńska Katarzyna, *Ochrona zabytków, orzecznictwo z komentarzem*, Warszawa 2010, s.72; problem w dużej części dotyczy także ochrony zabytkowych zespołów urbanistycznych, por. Gawlicki Marcin, *Ochrona konserwatorska historycznych układów urbanistycznych – analiza historycznego układu urbanistycznego i wnioski dotyczące ochrony konserwatorskiej poszczególnych elementów składowych tego układu*, ekspertyza wykonana na zlecenie Departamentu Ochrony Zabytków Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego Gdańsk, grudzień 2011 r., maszynopis.

FINANSOWANIE PRAC KONSERWATORSKICH

Nie trudno dostrzec, że dziedzictwo kulturowe może być istotnym czynnikiem pobudzenia wzrostu gospodarczego i źródłem dochodów dla lokalnych społeczności¹¹. Tymczasem przyjęty przez Radę Ministrów w czerwcu 2014 roku *Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2014–2017*, poza oczywistym zapewnieniem pokrycia kosztów własnych realizacji programu, nie uwzględnia wysokości koniecznych nakładów inwestycyjnych na podtrzymanie wartości lub wręcz ratowanie zasobu zabytkowego.

Na niewydolność systemu finansowania ochrony i konserwacji zabytków oraz kosztów obliczonych i powiązanych z wartościami odtworzeniowymi zwrócono już uwagę w *Raporcie o systemie ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce po roku 1989* sporządzonym w 2009 z okazji Kongresu Kultury Polskiej. W tym dokumencie postawiono diagnozę wskazującą, że w nieodległym czasie nastąpi utrata znaczących wartości kulturowych dziedzictwa, skazując na niebyt istotną część zasobu¹². Proces destrukcji trwa. Ponadto, skomplikowany stan prawny, szczególnie dotyczący możliwości finansowania prac przy zabytkach przez jednostki samorządu terytorialnego, utrudnia wdrożenie spójnych procedur i narzędzi finansowych¹³.

W sytuacji tak poważnego zagrożenia dla trwałości narodowego dziedzictwa należy zadać szereg kolejnych pytań. Dlaczego decyzje dotyczące finansowania prac przy zabytkach dla terenu całego kraju podejmowane są na szczeblu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w Warszawie? Jaki skutek miałyby decentralizacja decyzji – po ich uprzednim zadekretowaniu – na wojewódzkie szczeble rządowe i samorządowe? Jak zrealizować postulat, by budżet i system priorytetów rzeczywiście kreowany był przez służby konserwatorskie na poziomie regionalnym, poza wpływem doraźnych inspiracji politycznych?

Szczupłość środków finansowych przeznaczonych na wykonanie niezbędnych dokumentacji poszczególnych zabytków od wielu lat skazuje urzędy konserwatorskie na akceptowanie wyników badań i wytycznych, z reguły realizowanych w ramach przygotowania inwestycji na zlecenie i koszt inwestorów. Z uwagi na oczywisty konflikt interesów nie jest to dobre rozwiązanie. Można więc zadać pytanie – w jaki sposób doprowadzić do rozwiązań systemowych, w których wykonanie badań, sporządzenie programu konserwatorskiego oraz nadzór nad jego realizacją pozostaną wyłączną, zagwarantowaną ustawowo i zabezpieczoną od strony finansowej, domeną służb konserwatorskich?

Od szeregu lat utrwał się model, w którym naprzeciwko siebie stają właściciele zabytków i administracja konserwatorska. Nie przewidziano ogniw pośrednich. Państwo wpisując zabytek do rejestru przynajmniej w teorii powinno dekretować środki na jego badanie, ratowanie i konserwację. Tymczasem wyłącznie właściciel jest odpowiedzialny za poprawny stan zabytku i zapewnienie środków finansowych na jego zachowanie. W tym kontekście nasuwa się pytanie – jakie następstwa może mieć ustanowienie trwałych mechanizmów pomocy właścicielom budowl zabytkowych, choćby w formie funduszy celowych?

¹¹ Rypkema D. Donovan, *The Economics of Historic Preservation. A Community Leaders Guide*, Washington D.C. 2008.

¹² *Raport...*, o.c. s. 30–35.

¹³ Panfil Przemysław, *Finansowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego prac konserwatorskich, prac restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku*, [w:] Wolters Kluwer, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, *Prawo ochrony zabytków*, redakcja Kamil Zeidler, Warszawa-Gdańsk 2014, s. 413.

Dlaczego, mimo podnoszonych od wielu lat postulatów, nie stosuje się rozwiązań w postaci systemowych narzędzi wsparcia finansowego robót konserwatorskich, którymi mogą być przykładowo obniżone stawki podatku VAT, realne zwolnienie z podatków lokalnych właścicieli zabytków właściwie utrzymywanych, preferencyjne kredyty itp.? Jednocześnie nie wypracowano formuły, która uzależniłaby zróżnicowane formy pomocy finansowej od właściwego utrzymania zabytku oraz wpływu planowanych robót na zmianę jego wartości zabytkowych.

W *Krajowym programie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami* ponad połowa budżetu, czyli 13,7 z 24 milionów zł, przeznaczona jest na promocję i edukację¹⁴. Dlaczego nie jest możliwe przeniesienie szerokiego obszaru oczywiście koniecznej promocji i propagowania wiedzy dotyczącej dziedzictwa i historii na różne szczeble edukacji szkolnej oraz pozaszkolnej i tym samym odciążenie z tej aktywności służb konserwatorskich i Narodowego Instytutu Dziedzictwa? Jaka jest rzeczywista rola Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, w którym nie uwzględniono finansowania robót niezbędnych na zabezpieczenie najcenniejszych zabytków zagrożonych unicestwieniem, lub chociażby ich inwentaryzację?

KADRY KONSERWATORSKIE

Urząd Generalnego Konserwatora Zabytków, jako najwyższy organ ochrony zabytków, ustanowiony w 1945 roku w ramach Naczelnej Dyrekcji Muzeów i Ochrony Zabytków Ministerstwa Kultury i Sztuki, utrwalił się w polskiej tradycji i mimo zmian zakresu działania przetrwał do chwili obecnej. Aktualne kompetencje tego urzędu, szczególnie w sytuacji, gdy wojewódzcy konserwatorzy zabytków podporządkowani zostali wojewodom, są niedoprecyzowane¹⁵. Istotnym pozostaje pytanie, czy Generalnemu Konserwatorowi Zabytków powinna być zdecydowanie przypisana rola polityka czy raczej konserwatora? Czy role te można pogodzić, czy jednak się wykluczają?

Dla sprawnego funkcjonowania systemu konieczny jest właściwy dobór kadr, zapewnienie zawodowego rozwoju poszczególnych pracowników oraz ich godne uposażenie. W tym kontekście należy zapytać, czy jest możliwe ustawowe określenie minimalnego standardu przygotowania zawodowego kadry kierowniczej i odpowiednio pracowników niższych szczebli administracji konserwatorskiej? Jednym z kierunków postępowania może być wdrożenie spójnego programu obligatoryjnych studiów podyplomowych, w tym studiów międzyuczelnianych, połączonych z praktyką, które będą przygotowywały kadry do pracy w służbach konserwatorskich oraz wyznaczały kolejne stopnie awansu zawodowego. Otwartym pozostaje pytanie – jak wdrożyć rzeczywiste procesy rozwoju i ustawicznego kształcenia kadr, w tym zapewnić szybkie reagowanie na zmiany doktryn i zasad postępowania konserwatorskiego? Pojawia się też refleksja, czy w polskim systemie prawnym możliwy jest status urzędnika „nieomylnego w zakresie swych kompetencji”, którego decyzje merytoryczne będą w postępowaniu administracyjnym niepodważalne? Przykładowo takie rozwiązanie stosuje się w administracji niemieckiej.

Skuteczność działań związanych z ochroną i konserwacją zabytków w dużym stopniu uzależniona jest od właściwego przygotowania zawodowego osób wykonujących prace przy poszczególnych obiektach. Rozwiązania prawne przyjęte na obszarze Francji, znaczną część odpowiedzialności zawodowej

¹⁴ *Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2014–2017*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Narodowy Instytut Dziedzictwa.

¹⁵ Konopka Marek, *Generalni Konserwatorzy Zabytków i kierujący służbą konserwatorską w latach 1945–2005*, [w:] *Kongres Konserwatorów Polskich*, SKZ, Warszawa 2005, s. 191, 199, 200.

związanej z poprawnością realizacji całego złożonego procesu inwestycyjnego przy najcenniejszych budowlach zabytkowych przenoszą na – wyłonionych w drodze selektywnych konkursów – głównych architektów zabytków historycznych¹⁶. Czy również w polskim systemie prawnym możliwe jest ustanowienie koncesji na prowadzenia robót przy zabytku nieruchomym? Tu nasuwa się porównanie do reguł rozwoju zawodowego, opartego na specjalnościach, przyjętych w medycynie.

Obecna ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przewiduje udział gremiów opiniodawczych działających: przy Ministrze Kultury i Dziedzictwa Narodowego w postaci Rady Ochrony Zabytków; przy Generalnym Konserwatorze Zabytków w formie Głównej Komisji Konserwatorskiej oraz przy wojewódzkich konserwatorach zabytków, jako Wojewódzkie Rady Ochrony Zabytków. Należy zadać pytanie – jakie skutki może mieć rezygnacja z prac tych gremiów doradczych oraz czy ich działalność, szczególnie w kontekście znacznej ilości spraw rozpatrywanych przez organa służby konserwatorskiej, nie ma obecnie charakteru fasadowego? Korzystniejsze, bo opierające się na indywidualnych opiniach wybitnych specjalistów z wielu dziedzin, będzie wykorzystanie potencjału zawodowego środowiska poprzez wzmocnienie, przewidzianego w ustawie statutu rzeczoznawcy, co w efekcie powinno zapewnić pełne wykorzystanie potencjału kadrowego, wyłącznie dla konkretnych zadań wykonywanych na rzecz służb ochrony zabytków. W tym miejscu warto jeszcze zadać pytanie, dlaczego rzeczoznawcy nie mogą być powoływani na indywidualne zaproszenie Generalnego Konserwatora Zabytków lub wojewódzkiego konserwatora zabytków i działać wyłącznie, nie tylko na ich rzecz, ale przede wszystkim na koszt służb konserwatorskich?

NARZĘDZIA SKUTECZNEJ OCHRONY

Efektywność działań podejmowanych na rzecz ochrony zabytków w dużej mierze jest uzależniona od możliwości synergicznego zastosowania właściwych rozstrzygnięć merytorycznych wspólnie z odpowiednimi procedurami administracyjnymi. Powinna być również zachowana równowaga pomiędzy wielkością chronionego zasobu, a stanem liczebnym kadr konserwatorskich¹⁷. Należy także sprawiedliwie rozdzielić odpowiedzialność na różne szczeble administracji rządowej i samorządowej. Czy zatem obowiązujące narzędzia prawne ochrony zabytków są skuteczne, a jeżeli nie, to, z jakiej przyczyny?

Po dwóch latach badań, studiów i analiz, w kwietniu 2008 roku English Heritage, jako niezmienny element podejmowania działań i decyzji dotyczących zabytków, przyjął jednolite standardy postępowania konserwatorskiego. Oparto je na następujących zasadach: substancja zabytkowa jest dobrem wspólnym, każdy powinien być w stanie uczestniczyć w utrzymaniu substancji zabytkowej, istotne jest zrozumienie znaczenia miejsc zabytkowych, ważnymi miejscami należy tak zarządzać, by zachować ich wartość, decyzje dotyczące zmian muszą być rozsądne, przejrzyste i konsekwentne, ważne jest dokumentowanie decyzji i wyciąganie z nich wniosków na przyszłość¹⁸. Korzystając z doświadczeń tej szacownej brytyjskiej instytucji należy zadać pytanie – która z tych zasad obowiązuje w polskim systemie ochrony zabytków? Czy kluczem skutecznej ochrony w procesach współczesnych przekształceń i adaptacji, nie powinno być precyzyjne zdefiniowanie zakresu dopuszczalnej ingerencji?

¹⁶ Skaldawski Bartosz ..., o.c., s. 11.

¹⁷ Gawlicki Marcin, *O potrzebie równowagi we współczesnych zasadach ochrony zabytków*, [w:] *Kongres Konserwatorów Polskich. Sprawozdanie z dyskusji, wnioski, Rezolucja Kongresu*, [w:] *Wiadomości Konserwatorskie* nr 18/2005, s. 86–87.

¹⁸ Thurley Simon, *Zasady ochrony zabytków*, [w:] *Ochrona Zabytków*, 2/2008, s. 51, 52.

Obok norm o charakterze ogólnym niezwykle istotne są także narzędzia, które zwiększą skuteczność podejmowanych działań i przyczynię się do poprawy stanu środowiska kulturowego. Istotnym mankamentem polskiego systemu ochrony zabytków jest m.in. niejednoznaczność określania kompetencji decyzyjnych dotyczących otoczenia zabytku, obszaru wpisanego do rejestru i ochrony krajobrazu. Ta sytuacja generuje niekorzystne skutki, gdy dla danego obszaru nie sporządzono planów zagospodarowania przestrzennego – a takich obszarów jest większość. Czy jest możliwe utworzenie konserwatorskich stref chronionego krajobrazu? Może warto wzorować się na rozwiązaniach: angielskich – utworzenie Inicjatywy Opisanie Krajobrazu (Countryside Character Initiative) dzielącą kraj na 159 charakterystycznych obszarów; szwedzkich – objęcie ochroną ok. 1700 obszarów uznanych za cenne kulturowo lub krajobrazowo¹⁹; francuskich – sprecyzowanie chronionej strefy otoczenia obiektu zabytkowego sięgającej promienia 500 m, pozostającej w kompetencji służb konserwatorskich²⁰. Dlaczego nie można wzorować się na sprawdzonych rozwiązaniach stosowanych w obszarze ochrony środowiska, czyli procedurze opracowania oceny oddziaływania inwestycji na środowisko, co w naszym przypadku może przyjąć obligatoryjną formę studium wpływu określonych zamierzeń na obiekt zabytkowy lub krajobraz kulturowy²¹?

ORGANIZACJA SŁUŻB KONSERWATORSKICH

Cechami charakterystycznymi większości struktur organizacyjnych służb konserwatorskich w Europie jest decentralizacja i rozproszenie, generująca aktywność administracji i społeczności lokalnych. Podejmowanie decyzji na niższych szczeblach dotyczy tych obiektów, które konsekwentnie wyznaczono w oparciu o profesjonalną ewaluację zasobu dziedzictwa kulturowego. W rozwoju społeczeństw obywatelskich decentralizacja stopniowo staje się koniecznością. Już ponad dziesięć lat temu rozpoczęła się w Polsce dyskusja o roli i zadaniach samorządowych konserwatorów zabytków²². Należy zatem postawić pytanie – jaka jest rzeczywista rola instytucji rządowych i samorządowych, w procesach zarządzania dziedzictwem i czy obecny system jest zrównoważony i wydolny? Jakie będą wymierne efekty równie często zapowiadanego, jak i bezskutecznie od lat podejmowanego postulatu od-zespołnienia rządowej administracji konserwatorskiej? Jego realizacja wprawdzie wydatnie podniesie sprawność organizacyjną obecnych wojewódzkich urzędów ochrony zabytków oraz rozszerzy możliwości finansowania prac konserwatorskich, lecz przecież będzie zdecydowanym krokiem w kierunku centralizacji.

Jaki wpływ na krajowy system ochrony dziedzictwa może mieć rozwiązanie, w którym wojewódzki konserwator zabytków pozostaje samodzielnym w zakresie podejmowanych decyzji, badań i dokumentacji oraz oczywiście dysponuje własnym przeznaczonym na te cele budżetem, a jednocześnie jest wyższym organem odwoławczym dla decyzji podejmowanych przez, działających na szczeblach powiatowych lub gminnych, konserwatorów samorządowych? Byłby to schemat zbliżony do modelu niemieckiego, lecz czy w polskich warunkach takie rozwiązanie jest możliwe?

¹⁹ Kępczyńska-Walczak Anetta, *Zarządzanie dziedzictwem kulturowym w społeczeństwie opartym na wiedzy*, Politechnika Łódzka, Łódź 2014, s. 148.

²⁰ Skaldawski ..., o.c. s. 8, 12.

²¹ Gawlicki Marcin, Bogna Lipińska, Aleksandra Sas-Bojarska, *Ochrona dóbr kultury w procesie OOS*, [w:] *Problemy Ocen Środowiskowych*, nr 3/1999, s. 63.

²² *Kongres Konserwatorów Polskich. Sprawozdanie z dyskusji, wnioski, Rezolucja Kongresu*, Wiadomości Konserwatorskie nr 18/2005.

Ważnym, choć często niedostrzeganym, czynnikiem wpływającym na kształt otaczającego nas krajobrazu jest rozwinięta partycypacja społeczna²³. W szeregu krajów europejskich, jak m.in. Wielka Brytania, Holandia, kraje skandynawskie, utrwalił się model, w którym lokalne organizacje społeczne przejmują część odpowiedzialności za stan dziedzictwa kulturowego położonego na obszarze ich działania. Czy w oparciu o wzorce zachodnie możliwe jest scedowanie choćby niewielkiej części odpowiedzialności decyzyjnej nie tylko na samorząd, lecz także na lokalne organizacje społeczne²⁴?

W niektórych krajach naszego kontynentu większość zagadnień związanych z ochroną środowiska, planowaniem przestrzennym i kształtowaniem krajobrazu kulturowego pozostaje w zakresie kompetencji resortów ochrony środowiska. Czy przyjęty w naszym kraju model funkcjonowania inspekcji ochrony środowiska i jego określone ustawowo procedury na zasadzie analogii mogą mieć zastosowanie w ochronie zabytków? Czy ich odpowiednim umiejscowieniem kompetencyjnym powinien być resort ochrony środowiska? W tym miejscu należy także zadać pytanie – jak zapewnić holistyczne podejście do problematyki ochrony zabytków i krajobrazu kulturowego oraz synergię z innymi działami administracji rządowej i samorządowej?

Dzięki postępującemu rozwojowi cywilizacyjnemu dostęp do wiedzy jest coraz łatwiejszy, szybszy oraz bardziej powszechny. Jesteśmy nie tylko świadkami, ale i uczestnikami dynamicznego rozwoju technik cyfrowych i systemów informatycznych. Możliwości ich wykorzystanie do usprawnienia pracy i przyspieszenia procesów wzajemnej wymiany informacji wewnątrz każdego systemu powinny być w maksymalnym stopniu wykorzystane. Tymczasem obecny system ochrony zabytków, przewidując odwołania od decyzji administracyjnych podejmowanych na terenie poszczególnych województw do centralnego urzędu generalnego konserwatora zabytków, oraz rozwijając nadzór i finansowanie również na szczeblu centralnym, ma zdecydowanie hierarchiczny charakter. Czy jest to rozwiązanie właściwe? Czy na przekór aktualnym tendencjom nie należy dążyć do modelu rozproszonego – sieciowego, w kierunku zarządzania intuicyjnego, inteligentnego, samosprawdzającego się, opartego na wiedzy, co oczywiście stoi w sprzeczności z zarządzaniem hierarchicznym? Czy schemat organizacyjny administracji ochrony zabytków nie mógłby czerpać wzorców z sieciowego modelu systemów informatycznych, z zapewnieniem szybkiego monitoringu stanu zasobu, wydawanych decyzji i podejmowanych działań konserwatorskich, z odpowiednio określonym prawem dostępu do wewnętrznego i zewnętrznego zasobu informacji²⁵?

²³ Pawłowska Krystyna, *Przeciwdziałanie konfliktom wokół ochrony i kształtowania krajobrazu. Partycypacja społeczna, debata publiczna, negocjacje*, Politechnika Krakowska im. Tadeusza Kościuszki, Kraków 2008, s. 117 i następne.

²⁴ Sarnik-Konieczny Maria, *Rola organizacji pozarządowych w ochronie zabytków*, [w:] *Kongres Konserwatorów Polskich. Sprawozdanie z dyskusji, wnioski, Rezolucja Kongresu*, Wiadomości Konserwatorskie nr 18/2005, s. 109.

²⁵ W sposób nowoczesny, bardzo szeroko i wnikliwie, przedstawiła ten problem w rozprawie habilitacyjnej Kępczyńska-Walczak Anetta..., o.c.

PODSUMOWANIE

W roku 2004 i 2009 pod egidą resortu kultury sporządzono raporty o stanie zachowania dziedzictwa kulturowego. Płynące z nich wnioski, mimo wielu oficjalnych deklaracji, nie zostały uwzględnione w dotychczasowych realnych działaniach Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Czy słusznym w tym kontekście może być stwierdzenie, że gdy nie wiemy, w jakim kierunku zmierzać, przystępujemy do wykonania kolejnego raportu? Podobnie, od dawna nie jest brany pod uwagę głos środowisk konserwatorskich, gdyż ani uchwały i rezolucja I Kongresu Konserwatorów Polskich z 2005 roku, ani ustalenia *Raportu o systemie ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce po roku 1989*, przygotowanego w ramach Kongresu Kultury Polskiej w 2009 roku, nie doczekały się realizacji. Jaki jest zatem cel, planowanego w *Krajowym programie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2014–2017*, kolejnego raportu o stanie zabytków? Aktualnym postulatem powinno być raczej odstąpienie od pomysłu opracowywania raportu o stanie zabytków, na rzecz realizacji realnych i głębokich zmian systemowych.

W związku z jedynie zasygnalizowanymi wyżej problemami, pojawia się kilka zasadniczych pytań:

- Czy od lat oczekiwane wdrożenie nowego systemu ochrony zabytków, niezależnie od tego, jaka będzie jego struktura, nie jest blokowane przez system obowiązujący, czyli stary?
- Jeżeli nastąpi zmiana to, jakie elementy aktualnego systemu powinny być przeniesione do systemu nowego?
- Czy spełnienie słusznego postulatu od-zespolenia administracji konserwatorskiej, bez wprowadzenia szeregu innych poważnych zmian obowiązującej ustawy, rzeczywiście trwale odwróci negatywne trendy? Jeżeli tak to, w jakich obszarach?
- Czy w zakresie oceny zasobu zabytkowego, procedur odwoławczych od decyzji podejmowanych w terenie, finansowania oraz nadzoru merytorycznego, obowiązywać powinien system hierarchiczny z omnipotencją Warszawy nad regionalnymi ośrodkami administracyjnymi, czy raczej schemat sieciowy, rozproszony?
- Czy wypracowana została zintegrowana i kompleksowa wizja zmian krajowego systemu ochrony zabytków, jeżeli tak to, na jakich zasadach się opiera?

Bez zdefiniowania fundamentalnej wizji zmian, koncepcji jej realizacji i realistycznego harmonogramu działań, polski system ochrony zabytków nadal pozostanie niewydolnym, a stan zasobu dziedzictwa i jego wartości ulegać będą stałemu pogorszeniu.



ZNACZENIE SAMORZĄDÓW W OCHRONIE ZABYTKÓW. PROPOZYCJE ZMIAN

Małgorzata Gwiazdowska

SUMMARY: Changes made to the administration system in Poland in the years 1989–1990 were aimed at decentralising state government and increasing the importance of local government bodies. The author of this article reckons that this idea has not been reflected in the Polish body of law yet. There are no legal regulations provided in the provisions of law – not only in terms of the legal situation of historic preservation offices but also with regard to deciding what should fall under the authority of local government bodies. Scope of duties of local government historic preservation officers working in separate offices should be similar to the one that individual departments have. Moreover, authority should no longer be granted on discretionary basis. A principle should be

therefore formulated that everything what comes within the competence of historic preservation officers must comply with statutory legislation. If a local government body wants to be delegated either full or partial authority, it should prove that it has both organisational and financial capacity to exercise it. We should therefore work towards a complete solution which would be practical and possible to adopt on both state and regional scale.

SŁOWA KLUCZOWE: zmiany ustrojowe, dotacje samorządów na zabytki, współpraca z organizacjami pozarządowymi, narzędzia prawne w ochronie zabytków, samorządowi konserwatorzy, rozdział kompetencji, możliwości prawne i organizacyjne samorządów, wybór kompetencji

Przebudowa systemu administracji publicznej kraju, związana z przemianami ustrojowymi i rozdziałem kompetencji pomiędzy administracją państwową i samorządową, zapoczątkowana w latach 1989–1990 przez rząd Tadeusza Mazowieckiego, miała na celu decentralizację władzy i wzmocnienie roli samorządów. Na fali kompetencji przejmowanych przez samorządy od administracji rządowej znalazły się również te związane z ochroną zabytków. Wynikiem dyskusji, prowadzonej wówczas m.in. w kręgach fachowych środowisk, w tym na forum Stowarzyszenia Historyków Sztuki i Stowarzyszenia Konserwatorów Zabytków, była nowelizacja już istniejących ustaw¹. Niemniej w podstawowym dla działania gmin akcie prawnym, ustawie o *samorządzie gminnym* z dnia 8 marca 1990 r., który formułował zasadę domniemania kompetencji samorządu terytorialnego w stosunku do zadań i kompetencji organów administracji rządowej, pominięto zadania dotyczące ochrony dóbr kultury. Zawarty został jedynie zapis o zobowiązaniu gmin do dbałości o dobra kultury. Nie została tu uwzględniona możliwość przyznania, jako przynależnej organom administracji samorządowej, kompetencji w zakresie ochrony dóbr kultury². Ochrona dziedzictwa kulturowego, będąca niekwestionowaną,

¹ Ustawa o ochronie dóbr kultury z 15 lutego 1968 r. ze zm. z lat 1983–1998 (Dz. U. 1962, nr 10, poz. 48, Dz. U. 1983, nr 38, poz. 173, Dz. U. 1989, nr 35, poz. 192, Dz. U. 1990, nr 34, poz. 198, nr 56, poz. 322, Dz. U. 1996, nr 106, poz. 496, Dz. U. 97, nr 5, poz. 24, nr 88, poz. 554, nr 115, poz. 741). Ustawa o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku reformą państwa z 24 lipca 1998 r. (Dz. U. 1998, nr 10, poz. 668).

² Art. 7, ust. 1, pkt. 9) ustawy O samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. 90, nr 16, poz. 95 z 1990 r.).

ważną częścią jakości życia publicznego, znalazła swoje odzwierciedlenie, w tworzonym nowym systemie prawnym państwa, dopiero pięć lat później. Została ujęta na mocy zapisów ustawy *o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych*³. Dopiero w oparciu o tę ustawę, organa samorządu terytorialnego mogły powołać własną służbę konserwatorską i ustanowić w drodze konkursu lub powołania, miejskiego konserwatora zabytków. Wśród przewidywanych wówczas zmian kompetencyjnych miały znaleźć się również te, obejmujące ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami. W ustawie została zawarta ważna poprawka uwzględniająca organa samorządowe, jako jedno ze sprawujących ochronę dóbr kultury.

Jednakże po upływie blisko dwudziestu pięciu lat funkcjonowania samorządowych konserwatorów zabytków, można stwierdzić, że w przypadku zadań związanych z ochroną zabytków i opieką nad zabytkami, działania te nie zostały zakończone sukcesem. A więc wbrew założeniom nie została tu zrealizowana zasada decentralizacji władzy publicznej, zgodnie z art. 15 Konstytucji, oraz zasada uczestnictwa samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej, zgodnie z art. 16 ust 2 Konstytucji w zakresie przekazywania kompetencji dotyczących zabytków⁴. Także sam akt powstania i organizacji samorządowej służby konserwatorskiej nie znalazł obligatoryjnego odzwierciedlenia w tworzonym wówczas i obowiązującym aktualnie systemie prawnym państwa. Jedynym efektem toczących się sporów i międzyrodowiskowych dyskusji, chociaż nieposiadającym zbyt wielkiego znaczenia dla sfery ochrony zabytków, która funkcjonowała w praktyce na dotychczasowych warunkach, było wprowadzenie do ustawy *o zmianie zakresu działania...* z dnia 24 lipca 1998 r., poprawki uwzględniającej organa samorządowe, jako jedno ze sprawujących ochronę dóbr kultury⁵.

Zgodnie z ustawą *O samorządzie terytorialnym* z dnia 8 marca 1990 r., zadaniami własnymi samorządu powinny być te, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Warto w tym miejscu dodać, że wśród więzi, łączących mieszkańców gminy, niebagatelne znaczenie w budowaniu własnej tożsamości, mają również te, które są oparte na wspólnej dbałości o dziedzictwo kulturowe regionu. *Europejska Konwencja Samorządu Terytorialnego*, ratyfikowana przez Polskę w 1994 r., zakłada prawo do regulowania i zarządzania przez społeczności lokalne na ich wyłączną odpowiedzialność, zasadniczą częścią spraw publicznych⁶. Z pewnością do takich należą związane z ochroną i opieką nad materialnym dziedzictwem kulturowym regionów.⁷ W świetle obowiązujących przepisów wyposażanie samorządów w kompetencje decyzyjne o charakterze władczym pozostaje nadal zależne od uznania przedstawiciela administracji państwowej w osobach wojewody i wojewódzkiego konserwatora zabytków, bez względu na potrzeby zgłaszane w tej materii przez samorząd. Trudno zaliczyć takie rozwiązanie do kategorii *dobrych praktyk*.

³ Art. 6 ustawy *O zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych* z 24 listopada 1995 r. (Dz. U. 1995, nr 141, poz. 692).

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483).

⁵ Art. 18, pkt. 4 Ustawy z 24 lipca 1998 r. *o zmianie zakresu...*, op. cit.

⁶ Europejska Konwencja Samorządu Terytorialnego. (Dz. U. 1994, nr 124, poz. 607, art. 3).

⁷ Ten fragment artykułu oparty jest o mps. mojej pracy pt.: *Problem przejmowania kompetencji decyzyjnych przez organa samorządu terytorialnego od administracji państwowej*, napisanej pod kierunkiem prof. dr hab. Zygmunta Niewiadomskiego w 1998 r. i obronionej na Studium Prawno Samorządowym, Instytutu Prawno PAN w Warszawie.

Sytuacja finansowa ostatnich lat pokazała, że w wielu przypadkach gminy dysponują znacznie większymi środkami na ochronę zabytków, niż administracja państwowa. Wyrazem szczególnej troski samorządów, o materialne dziedzictwo kulturowe regionów, jest wyodrębnienie w swoich budżetach, środków przewidzianych na realizację zadań związanych z ochroną i opieką nad zabytkami. Trzeba zaznaczyć, że z budżetów samorządów dofinansowywane są prace prowadzone także przy zabytkach, które nie stanowią ich własności. Stało się to przyczyną niejednoznacznych interpretacji, obowiązujących przepisów prawa. Pojawiły się, w formie wiążących opinii Regionalnych Izb Obrachunkowych (RIO) w procedurze przyznawania przez gminy dotacji na prace, przy zabytkach będących własnością Skarbu Państwa. Do chwili obecnej funkcjonują znacząco różniące się stanowiska prawne RIO dotyczące współfinansowania przez gminy prac przy zabytkach pozostających własnością Skarbu Państwa. Część RIO akceptuje takie rozwiązania, część jest im przeciwna. Bez względu na istniejące w tej materii problemy, należy zaznaczyć, że ochrona dóbr kultury została ujęta w większości miast jako istotny element polityki kulturalnej miasta. Stała się też częścią strategii jego rozwoju, mającej m.in. za cel: wytworzenie lokalnej tożsamości i integrowanie mieszkańców w oparciu o walory kulturowe zabytków i zabytkowych obszarów. Warto podkreślić, że gminna administracja posiada zdecydowanie lepszą, w odróżnieniu od państwowej, możliwość współdziałania i wykorzystania potencjału organizacji pozarządowych. W zakres działania gmin jest niejako wpisana ścisła współpraca z szeroko rozumianą lokalną społecznością. Tu szczególnie ważne są bezpośrednie kontakty z radami osiedli, jak też prezentacja problematyki ochrony zabytków na forum sesji Rady Miasta. Tworzą one wspólną platformę dla debaty radnych i mieszkańców, nad strategią ochrony i promocji dziedzictwa kulturowego. Ważną inicjatywą gmin stały się wprowadzone ostatnio budżety obywatelskie, w ramach których to mieszkańcy głosując, wybierają, na co będą wydane gminne środki. Pośród zadań postrzeganych przez mieszkańców, jako priorytetowe coraz częściej wyszczególniane są, te obejmujące renowację zabytków.

Gminy mają też znacznie lepsze rozeznanie w swoich zabytkowych zasobach i stanie technicznym zabytków, będąc często bezpośrednim ich użytkownikiem lub zarządcą oraz jako organ, są stroną w procesie budowlanym. Nie sposób więc nie zauważyć, że wśród zadań realizowanych przez gminy, niebagatelne znaczenie mają, obejmujące ochronę dóbr kultury. Potwierdza to powołanie w strukturach gmin ponad sześćdziesięciu samorządowych konserwatorów zabytków, tworzących wraz ze swoimi współpracownikami profesjonalną kadrę, która działa na rzecz gmin, bez angażowania w tym celu środków finansowych, państwowej administracji. W okresie blisko ćwierćwiecza powstała więc w strukturach samorządowych, przygotowana do pracy grupa zawodowa, która prowadzi działania z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami. Należy ponownie podkreślić, że samorządową służbę konserwatorską tworzą w znakomitej większości osoby przygotowane merytorycznie do wykonywanej pracy i zaangażowane w proces ochrony zabytków, ale w wielu przypadkach miejsca i powiatowi konserwatorzy zabytków, nie zostali wyposażeni w skuteczne narzędzia prawne, adekwatne do posiadanych możliwości. Niestety postulaty zmian, formułowane od lat przez samorządowców, pozostają jak dotąd bez odzewu ze strony władz państwowych. Należy zaznaczyć, że ważnym elementem procesu ochrony zabytków jest zapewnienie samorządowym konserwatorom, nie tylko środków, ale również stosownych narzędzi prawnych do realizacji zadań, pozwalających na zachowanie i konserwację zabytków, zgodnie z obowiązkiem *ciągłości ich utrzymania*⁸.

⁸ Art. 4 Karty Weneckiej, za E. Małachowicz: *Ochrona środowiska kulturowego*, Warszawa 1998, T. II, s. 419.

Wielokrotnie od kilkunastu lat na forum samorządowych konserwatorów było dyskutowane zagadnienie organizacji samorządowych służb konserwatorskich. Ostatnia taka dyskusja miała miejsce podczas spotkania samorządowych konserwatorów w Poznaniu w dniach 26–27 listopada 2015 r.⁹ Uczestniczyło w nim trzydziestu przedstawicieli naszego środowiska, w tym m.in. zrzeszonych w powołanym 24 marca 2015 r. Stowarzyszeniu Samorządowych Konserwatorów Zabytków, któremu mam zaszczyt przewodniczyć¹⁰.

Uważamy, że konieczne są zmiany ustawowe, które pozwolą na umocowanie w systemie prawnym państwa samorządowej służby konserwatorskiej, jako sprawującej ochronę zabytków. Organizacja samorządowych służb konserwatorskich w żadnym wypadku nie powinna mieć charakteru uznaniowego.

Przy obecnym poziomie wiedzy i dostępnym stanie badań nad zabytkami, nie sprawia większych problemów zarówno ich definicja, jak i określenie granic koniecznej ochrony. Organa powołane do ochrony dóbr kultury, sprawują ją korzystając z pomocy specjalistów z wielu dziedzin nauki. Pomocne w tym celu są niewątpliwie nakłady z budżetu państwa i administracji samorządowej, charakteryzujące się stałą tendencją wzrostową w przypadku tych ostatnich.

Ważne jest więc, zapewnienie właściwego statusu samorządowym konserwatorom, którzy z uwagi na specyfikę realizowanych zadań powinni mieć zapewnioną także niezależność działania. I chociaż ochrona i opieka nad zabytkami wymaga szerokiej współpracy z różnorodnymi podmiotami, nie odnajduje wspólnego mianownika z charakterem obowiązków realizowanych przez wydziały: architektury, kultury, promocji czy inne, w których jak pokazuje praktyka, znaleźli się samorządowi konserwatorzy. **Samorządowi konserwatorzy powinni działać w ramach swoich biur na prawach samodzielnych referatów lub wydziałów.** I takie usytuowanie samorządowych konserwatorów w strukturach urzędowych powinno być regulowane ustawowo, podobnie jak to ma miejsce chociażby w przypadku rzeczników praw konsumentów czy szefów biur ds. informacji niejawnych, powoływanych w gminach.

Należy przyjąć, że samorządy mają prawo do wyboru określonego zakresu kompetencji, których realizacja leży w ich możliwościach organizacyjnych i finansowych¹¹.

⁹ Temat był przedmiotem m.in. konferencji w Radziejowicach w 2003 r. oraz w Lublinie w dniach 30–31 maja 2011 r., zorganizowanej pod patronatem ICOMOS, gdzie m.in. wystąpiłam z referatem pt. *Miejsca konserwatorów zabytków – chaos nieokreślonych kompetencji* oraz wielu innych spotkań i konferencji środowiska konserwatorskiego, przy okazji których poruszano problematykę ochrony zabytków i kompetencji służb konserwatorskich.

¹⁰ Uchwała nr SSKZ/1/2015 z dnia 24 marca 2015 r. Wpis do ewidencji stowarzyszeń zwykłych nr BOP-S.512.12.2015.AD, UNP:28709/BOP-1/5 z dnia 04.05.2015 r., nazwa: „Stowarzyszenie Samorządowych Konserwatorów Zabytków”
Siedziba: pl. Armii Krajowej 1; 70–456 Szczecin.

¹¹ Ostateczne doprecyzowanie moich przemyśleń, stanowiących poniższe podsumowanie, jest efektem wspólnej dyskusji nad tematem oraz stanowiska Koleżanek i Kolegów podczas forum samorządowych konserwatorów w Poznaniu w 2015 r.

Ustawowe rozstrzygnięcie zakresu kompetencji powinno dawać możliwość ich przejęcia przez samorząd, opcjonalnie w pełnym zakresie, lub częściowym. Możliwość ta powinna być uzależniona zarówno od woli samorządu, jak i od wykazania przez samorząd zdolności organizacyjnych i finansowych do wykonywania zadań w ramach wnioskowanego pakietu kompetencji:

- a) pełnego
- lub
- b) częściowego.

Podstawą przekazania kompetencji, zgodnych z wolą samorządu, powinno być wykazanie przez samorząd możliwości organizacyjno finansowych. Utworzone, jako samodzielna jednostka biuro miejskiego/powiatowego konserwatora zabytków, powinno w swojej strukturze organizacyjnej uwzględniać etaty i schemat zakresu działania, odpowiadający przejmowanym kompetencjom. Niewłaściwym a dotąd powszechnie praktykowanym podziałem kompetencji jest opieranie go o kategorie zabytków tj. rejestrowe bądź gminne. Prowadzi to do chaosu kompetencyjnego nie tylko w skali kraju, ale także w skali poszczególnych województw. Należy więc dążyć do rozwiązania spójnego i czytelnego zarówno w skali kraju, jak i regionów.

Aktualnie pełny pakiet przekazanych kompetencji, a więc poza procedurami wpisu do rejestru i wywozu dzieł sztuki, jest z powodzeniem od ponad dwudziestu lat, realizowany przez Gminę Miasto Poznań. Jest to odosobniony i jedyny w skali naszego kraju tak funkcjonujący samorząd w Polsce, który posiada przekazane kompetencje administracji państwowej z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Wraz z kompetencjami Gmina Poznań przejęła od WKZ również cały zasób dokumentacji dotyczący miasta. Zatem proponowany tzw. pakiet pełny powinien zawierać zakres kompetencji zgodny z przykładem realizowanym przez Poznań.

Pakiet częściowych kompetencji powinien być oparty o wybór określonych działań przy zabytkach i obowiązywać w sposób jednolity na całym obszarze, podległym określonej samorządowi. Przykładowo może obejmować wydawanie pozwoleń na prace, ale w takim przypadku zarówno przy zabytkach rejestrowych, jak i ewidencyjnych z wyłączeniem lub nie np. archeologii, zieleni, ruchomych, nieruchomych.

Rozwiązanie takie pozwoliłoby na utworzenie czytelnego dla właścicieli i zarządców zabytków, systemu ochrony zabytków oraz zakresu działania służb konserwatorskich. Jednocześnie uwzględniłoby różnicowanie przekazanych kompetencji, uwarunkowane przede wszystkim wielkością i możliwościami gmin oraz charakterem zasobów zabytkowych.

Ten wariantowy model przejmowanych kompetencji, w formule pakietu pełnego lub częściowego, zapewniłby gminom dostosowanie zadań zarówno do swoich potrzeb i możliwości, jak i istniejącego zasobu zabytkowego na ich terenie.

Należy również wyraźnie podkreślić, że zakres przekazanych kompetencji nie stanowi formy ochrony zabytków, a jedynie jest podstawą dla określonego sposobu działania w oparciu o stosowne narzędzia. Działania, które podlega zarówno kontroli społecznej, jak i kontroli zgodności z obowiązującym prawem. Sam proces waloryzacji zasobów zabytkowych, chociaż jest poddawany szerokim debatom, jest dokonywany przede wszystkim przez specjalistów. To oni swoją wiedzą wspierają służbę konserwatorską, opracowując niezbędne ekspertyzy i studia dla poszczególnych obiektów, w postępowaniu o wpis do rejestru zabytków, czy na etapie tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Podsumowując, należy stwierdzić:

1. *Konieczne jest wyraźne określenie rozdziału kompetencji pomiędzy WKZ a samorządy w oparciu o akt wyższego rzędu, ustawę.* Wyeliminuje to spory kompetencyjne co do zakresu zadań związanych z ochroną zabytków i opieką nad zabytkami. Dotąd sposób, przekazywania kompetencji przez administrację państwową i przyjmowania ich przez samorządy, był uznaniowy. Ich zakres zależał od dobrej woli stron lub jej braku.
2. *Proponowane jest ustanowienie pakietu pełnego i częściowego zakresu przejmowanych kompetencji, jako wariantów do wyboru.* Pozwoli to na zachowanie przez samorządy prawa do wyboru takich kompetencji, które z jednej strony odpowiadają ich możliwościom organizacyjnym, a z drugiej zasobowi zabytków na danym terenie.
3. *Istotne jest zapewnienie konserwatorom samorządowym odpowiedniej pozycji i niezależności tj. statusu samodzielnej jednostki organizacyjnej w strukturze urzędu gminy/powiatu.* Pozwoli to w sposób optymalny na realizację powierzonych zadań.

Przekazanie pełnych kompetencji, samorządom gotowym do ich realizacji nie stanowi w żadnej mierze zagrożenia dla zasobów zabytkowych kraju, a wypracowane w tej materii zasady i regulacje prawne powinny uzyskać obowiązującą ogólnopolską rangę.



URZĄD KONSERWATORSKI A ZABYTEK, CZYLI O WPŁYWIE URZĘDU NA PRZYGOTOWANIE I REALIZACJĘ PRAC KONSERWATORSKICH

Małgorzata Korpała

SUMMARY: Under the Act of 23 July, 2003 on the Protection and Guardianship of Monuments, employees of historic preservation offices supervise works carried out to historic monuments and sites as well as determine their scope. The scope of works depends on the form of legal protection and it is conditional on the decision pertaining to legal protection, i.e. listing a property or site in the register or municipal/communal record of historic monuments and sites; providing area-wide protection: defining historic preservation area in a local zoning plan. Members of staff of historic preservation offices are responsible for assessing documents pertaining to renovation, restoration, and conservation works carried out to monuments

and sites as well as make administrative decisions on all actions, regardless of the level on which they are taken: issuing conservation guidelines, permits for conducting research on historic monuments and sites, making decisions on commencing conservation works, supervising the works until their completion. Quality of works carried out to historic monuments and sites depends on individual experience and skills that the members of staff of historic preservation offices demonstrate. The higher the rank of a monument or site, the heavier responsibility historic preservation offices shoulder.

KEY WORDS: conservation works, conservation research, historic preservation office.

Obowiązek ochrony dziedzictwa kulturowego i uwzględnienie jego potrzeb spoczywa zarówno na organach władz państwowych (w tym na urzędach konserwatorskich działających w terenie), jak i na obywatelach¹. Jednakże w ostatnim czasie można zauważyć coraz większą komercjalizację zabytków, co sprawiło, że urzędy konserwatorskie stały się strażnikiem wartości zabytków jako dziedzictwa kulturowego. Podejmowanie wszelkiej ingerencji wobec zabytków jest nadzorowane przez urzędy konserwatorskie, których zadaniem jest zapewnienie możliwie najlepszej ich ochrony, gdyż skutki „źle przeprowadzonych prac są nieodwracalne i na zawsze pozbawiają zabytek pełni jego wartości”². Urzędy konserwatorskie chroniąc zabytki przed nieodwracalnymi zmianami działają w interesie społeczności, często są jednak postrzegane jako instytucja, który w postępowaniu administracyjnym jest nadmiernie wymagająca i restrykcyjna wobec właścicieli zabytków.³

Na podstawie uprawnień wynikających z ustawy o ochronie zabytków urzędy konserwatorskie obligują właścicieli do rzetelnego przygotowania procesu prac konserwatorskich i czuwa nad jego prawidłowym przebiegiem. Urząd ma zagwarantowaną rolę arbitra, który ocenia pod względem

¹ Patrz *Rekomendacja UNESCO z Nairobi* w 1976 r.

² *Tezy do opracowania krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami* zatwierdzone przez Ministra Kultury Waldemara Dąbrowskiego, 2004, s. 17.

³ K. Zalaśńska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010, s. 189.

merytorycznym i podejmuje decyzje administracyjne na każdym etapie prac konserwatorskich od wydawania wytycznych, pozwoleń i decyzji przed rozpoczęciem prac, poprzez kontrolę w trakcie prowadzenia prac, aż po odbiór prac po zakończeniu. Należy jednak podkreślić, że zakres ingerencji w zabytek zależy przede wszystkim od formy prawnej ochrony, którą jest on objęty.

Urząd konserwatorski, a rozpoznanie zabytku

Pierwszym etapem przed rozpoczęciem jakichkolwiek działań jest dobre rozpoznanie potrzeb zabytku, czyli przeprowadzenie badań konserwatorskich, architektonicznych i archeologicznych, których wyniki mają istotny wpływ na dalsze postępowanie, w tym przede wszystkim szczegółowe ustalenie zakresu ingerencji.

Badania konserwatorskie wykonuje się we wszystkich zabytkach wpisanych do rejestru⁴, a w odniesieniu do obiektów architektonicznych, czyli zabytków nieruchomych przeprowadza się także studia dotyczące ich otoczenia⁵. Analizy takie wykonuje się również w innych zabytkach nieruchomych chronionych przez wpis do gminnej ewidencji zabytków⁶. Zgodnie z zapisami ustawy wojewódzki konserwator zabytków wydaje pozwolenie na prowadzenie badań konserwatorskich⁷. Pozwolenie takie wydawane na wniosek inwestora (osoby fizycznej lub jednostki organizacyjnej posiadającej tytuł prawny do korzystania z zabytku⁸, lub też na wniosek badacza – osób fizycznych lub jednostek organizacyjnych zamierzających prowadzić badania⁹.

Rolą urzędu konserwatorskiego jest zapewnienie właściwego poziomu merytorycznego działań podejmowanych wobec zabytków. W związku z tym badania zabytków mogą prowadzić osoby legitymujące się odpowiednimi kwalifikacjami i uprawnieniami¹⁰. Wykonawcami badań konserwatorskich mogą być więc osoby, które ukończyły wyższe studia na kierunku konserwacja i restauracja dzieł sztuki lub wyższych studiów w zakresie konserwacji zabytków, a wykonawcami badań architektonicznych czy archeologicznych osoby, które ukończyły studia w tym zakresie oraz odbyły praktykę zawodową dotyczącą badań zabytków. Takie wymogi mają gwarantować, że wszystkie analizy są przeprowadzone rzetelnie i w sposób fachowy, a uzyskane wyniki pozwalają na prawidłowe sformułowanie wniosków zmierzających do podjęcia działań chroniących substancję zabytkową.

Dobre rozpoznanie potrzeb zabytku przed przystąpieniem do wykonania projektu konserwatorskiego jest podstawą do podejmowania ważnych decyzji wpływających zarówno na ogólny wygląd i estetykę obiektu jak np. na kompozycję kolorystyczną elewacji dawnej architektury. Te decyzje to przede wszystkim ustalenie programu prac i zakresu ingerencji. Dlatego studia i analizy zwane badaniami konserwatorskimi są istotnym etapem przygotowania prac konserwatorskich zabytku i w zasadniczy sposób wpływają na jego przyszłą wartość jako dokumentu historii. Nie ma jednak obowiązujących szczegółowych wymogów odnośnie sposobu i zakresu badań zabytków nieruchomych.

⁴ *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z dnia 23 lipca 2003 r.*, Dz. U. Nr 162 z 2003, art. 36 ust. 1 pkt. 3.

⁵ Dz. U. Nr 75 z 2010, art. 1 ust. 4 pkt. 1.

⁶ Dz. U. Nr 75 z 2010, art. 1 ust. 4 pkt. 2.

⁷ *Ustawa o ochronie zabytków...*, Dz. U. Nr 162 z 2003 r. art. 36 ust. 1.

⁸ *Ibidem*, Dz. U. Nr 162 z 2003 r. art. 36 ust. 6.

⁹ *Ibidem*, Dz. U. Nr 162 z 2003 r. art. 36 ust. 7.

¹⁰ *Rozporządzenie Ministra Kultury z dn. 27 lipca 2011*, Dz. U. Nr 165, poz. 987, §3.1 oraz §22.1.

Podobne dokumenty zostały sformułowane tylko dla zabytków ruchomych oraz zabytków archeologicznych¹¹. W ustawie o ochronie zabytków określony jest jedynie cel podejmowanych badań: rozpoznanie historii i funkcji zabytku, ustalenie materiałów oraz technologii, a także określenie stanu zachowania i opracowanie diagnozy, projektu i programu prac.¹²

Dobre przykłady studiów zabytków autorstwa wybitnych badaczy, uznawanych dziś za autorytety powstawały od lat 60. XX wieku. Szczegółowe wytyczne i instrukcje postępowania diagnostycznego opracowane zostało przez Przedsiębiorstwo Państwowe Pracownie Konserwacji Zabytków (P.P. PKZ)¹³. Należy je uznać za przykłady tzw. „dobrej praktyki” i nawet jeśli ocenia się je jako wzorcowe, to nigdy nie stały się one obowiązujące, a tym samym obecni badacze nie muszą ich znać ani wykorzystywać.

Jak urząd konserwatorski może ocenić czy opracowanie badawcze jest rzetelne i niesie prawidłowo sformułowane wnioski? Zadanie to spoczywa głównie na pracowniku urzędu, który weryfikuje je w oparciu o własne doświadczenie. Za każdym razem wymaga to wnikliwej analizy i przesłedzenia metodyki wykonanych badań i uzyskanych wyników, a następnie skonfrontowania ich z osobistym doświadczeniem oraz wiedzą pracownika urzędu konserwatorskiego. Brak szczegółowych ustaleń w odniesieniu do badań konserwatorskich oraz badań architektonicznych w zabytkach nieruchomych sprawia, że powstające opracowania są bardzo zróżnicowane pod względem merytorycznym. W jednych opracowaniach bardziej rozbudowana jest analiza stanu zachowania, a w innych dokumentacja odkrywek i stratygrafii warstw chronologicznych. Jeśli opracowanie jest zbyt ogólnikowe lub niekompletne, urzędnik może oczekiwać wykonania ponownych badań lub ich weryfikacji przed uzgodnieniem bądź zatwierdzeniem projektu architektoniczno-konserwatorskiego. Urząd konserwatorski może wymagać dokonania uzupełnień i uściślenia wniosków. Nie można jednak bezpośrednio porównać wykonanych analiz do „lepszych” opracowań, gdyż każde opracowanie badawcze może być nieco inaczej skonstruowane i zawierać indywidualny sposób prezentacji metody badań czy sposób formułowania wniosków.

Pracownicy urzędów konserwatorskich uważają, że brak im „narzędzi” by wymagać odpowiedniej jakości badań. Dotyczy to szczególnie przypadków, kiedy opracowanie jest ogólnikowe lub zawiera błędnie sformułowane wnioski czy postulaty. Takim bardzo praktycznym „narzędziem” mógłby stać się oficjalnie przyjęty standard postępowania diagnostycznego w zabytkach nieruchomych. Musiałby on jednak zostać najpierw opracowany przez naukowe środowisko konserwatorskie, które nie jest tym zainteresowane i podkreśla, że unikalny, zindywidualizowany charakter zabytków architektury to uniemożliwia. Być może wynika to z braku porozumienia między poszczególnymi ośrodkami, z których każdy forsuje własną tradycję i nie jest skłonny do jej porzucenia¹⁴. Sprzeciw wielu środowisk budzi także praktyka wypełniania gotowych schematów – formularzy diagnostycznych wymaganych

¹¹ Patrz odnośnik w ustawie art. 37 ust. 1 pkt. 5, oraz *Załączniki do rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27 lipca 2011 r.* Dz. U. Nr 165, poz. 987: I. *Standardy dokumentacji prac konserwatorskich i prac restauratorskich, prowadzonych przy zabytku ruchomym wpisanym do rejestru zabytków*; II. *Standardy dokumentacji badań archeologicznych*.

¹² Dz. U. Nr 162 z 2003 r. art. 3 ust. 9.

¹³ *Instrukcja prowadzenia badań architektonicznych w P.P. PKZ*, Warszawa 1980.

¹⁴ Porównaj: J. Tajchman, *Konserwacja zabytków architektury – uwagi o metodzie*, „Ochrona Zabytków”, 1995, nr 2, s. 150–159; B. Rouba, *Projektowanie konserwatorskie*, „Ochrona Zabytków”, 2008, nr 1, s. 57–78; M. Brykowska, *Badania historyczno-architektoniczne do prac konserwatorskich* [:] *Badania architektoniczne. Historia i perspektywy rozwoju*, red. M. Arsyński, M. Prarat, U. Schaaf, B. Zimnowoda-Krajewska, Toruń 2015 (por. inne prace w tym tomie).

przez administrację konserwatorską. Impas ten można porównać do trwających około dwudziestu lat działań nad wypracowaniem ujednoliconego standardu dokumentowania prac konserwatorskich i restauratorskich zabytków ruchomych¹⁵. Gdyby nie odgórna inicjatywa Ośrodka Dokumentacji Zabytków proces ten zapewne do dziś nie zostałby zakończony sukcesem.

Rozwiązaniem problemu prawidłowej diagnostyki zabytków i znaczącym usprawnieniem działalności urzędu konserwatorskiego mogłoby być przyjęcie, że badania konserwatorskie winny być częścią przedkładanego do urzędowego zatwierdzenia projektu architektoniczno-konserwatorskiego. Takie rozwiązanie jest stosowane przez urzędy konserwatorskie w niektórych województwach, ale nie ma w tym zakresie ścisłych wymogów prawnych. Można powiedzieć, że jest to raczej wypracowana „dobra praktyka” prezentowana inwestorom. Połączenie diagnostyki zabytku z projektem daje możliwość podjęcia współpracy konserwatora-badacza z architektem, co prowadzi do pełniejszego poznania zabytku i wyeksponowania jego najbardziej wartościowych elementów. Uzyskane wyniki prowadzą do wysuwania wniosków i postulatów konserwatorskich, które są podejmowane w projekcie architektonicznym.

Stopień ingerencji w zabytek a działalność urzędów konserwatorskich

Kluczem do skutecznej ochrony zabytków jest sprecyzowanie jaki stopień ingerencji konserwatorskiej pozwala pogodzić zachowanie wartości historycznych obiektów ze współczesnymi potrzebami użytkowymi.¹⁶

Już w okresie dwudziestolecia międzywojennego środowisko konserwatorskie zdawało sobie sprawę, że konieczne jest dążenie do waloryzacji zasobów zabytków, tak by poprzez tworzenie inwentarzy zabytków ustalić ich zasób¹⁷. Natomiast po II wojnie światowej, gdy potrzeby zniszczonych zabytków wielokrotnie przekraczały możliwości ich konserwacji wprowadzono ich klasyfikację, która różnicowała je pod względem wartości zabytkowej. Z czasem wycofano się z tego uznając, że uwaga wszystkich koncentruje się tylko na zabytkach uznawanych za najcenniejsze ze szkodą dla pozostałych zabytków.

Analizy i rozpoznanie zabytków wykonywane według zaleceń urzędu konserwatorskiego mają zgodnie z zapisem ustawy służyć przede wszystkim celom praktycznym a nie naukowym. Badania zabytków mają nie tylko „doprowadzić do opracowania syntetycznego obrazu dziejów sztuki w Polsce”¹⁸, ale mają wymiar praktyczny „związany z wykonywaniem czynności administracyjno-ochronnych w stosunku do zabytków”.¹⁹ Wszystkie podejmowane studia i analizy powinny być zatem bezpośrednio powiązane z projektem prac, które są w nim planowane. Aspekt poznawczy opracowań badawczych, ma służyć prawidłowemu rozpoznaniu potrzeb zabytku i możliwości podejmowania działań konserwatorskich (remontowych, budowlanych, modernizacyjnych). Natomiast aspekt praktyczny wypływający z badań zabytku jest ściśle związany z realizacją zaplanowanego przez inwestora procesu inwestycyjnego, podejmowanego w celu modernizacji zabytku i poprawy jego dotychczasowej funkcjonalności lub całkowitej rewitalizacji i nadania mu nowej funkcji użytkowej.

¹⁵ Wstęp do *Schematu dokumentacji prac konserwatorskich i restauratorskich* opr. B. Rouba, Toruń 1999

¹⁶ J. Lewicki, *Między waloryzacją a klasyfikacją, czyli o skutecznej ochronie zabytków w Polsce*, [w:] *Ochrona wartości w procesie adaptacji zabytków*, red. B. Szmygin, Lublin-Warszawa 2011, s. 171.

¹⁷ Porównaj: „Ochrona Zabytków Sztuki”, red. J. Remer, Warszawa 1930–1931, cz. 2 z. 1–4.

¹⁸ *Ibidem*, s. 173.

¹⁹ *Ibidem*, s. 173.

Ustawa o ochronie zabytków wskazuje konieczność przeprowadzenia badań konserwatorskich tylko wobec zabytków wpisanych do rejestru, czyli uznanych za najcenniejsze. Konieczne jest ustalenie, jakie ma być postępowanie wobec zabytków, które są objęte innymi formami ochrony prawnej oraz wobec obiektów nie będących dotąd przedmiotem ochrony. W tym wypadku należy *a priori* stwierdzić jaka jest ich wartość nie została wcześniej sprecyzowana.

W dzisiejszych czasach zmieniały się uwarunkowania dotyczące zarówno rozpoznania zasobu zabytkowego jak i pojedynczych zabytków. Nie ulega wątpliwości, że warto poszerzać dotychczasowy stan wiedzy o konkretnych zabytkach, niemniej liczba opracowań i publikacji ogólnych jak i monograficznych z zakresu historii architektury i sztuki jest bardzo duża. Nie mogą to być tylko studia i analizy podejmowane tylko dla samych badań rozumianych jako tzw. badania podstawowe. Błędem jest wykonywanie takiego samego zakresu badań wobec zabytków zróżnicowanych nie tylko pod względem funkcji czy konstrukcji, ale przede wszystkim pod względem ochrony prawnej. Urzędy nie mogą dążyć do analizowania wszystkiego w zabytkach znajdujących się poza rejestrem tylko dlatego, by nie popełnić jakiegoś zaniedbania, czy przeoczyć wartości, których wcześniej nie dostrzeżono.

Zalecenia konserwatorskie i projekt konserwatorski a ochrona zabytku

Generalnie należy przyjąć, że im dokładniejsze rozpoznanie zabytku, a więc skrupulatniej przeprowadzona diagnostyka, tym lepiej można go ochronić zachowując elementy, które stanowią o jego wartości. Nawet jeśli dawna architektura nie prezentuje wybitnych wartości architektoniczno-artystycznych (np. brak detalu architektonicznego na elewacji), po nieprzemyślanej i zbyt daleko idącej modernizacji staje się ona ahistoryczna, bezstylowa i traci dotychczasowe wartości estetyczne. Przeprowadzenie analiz zabytku przed podjęciem ingerencyjnych prac daje gwarancję przygotowania prawidłowego projektu, który będzie chronił historyczne elementy budynku. Dzieje tak się o ile wyniki studiów i analiz konserwatorskich zostaną wykorzystane w przygotowaniu projektu konserwatorskiego. Rodzi się jednak pytanie, w jakim stopniu wyniki badań konserwatorskich są respektowane i uwzględniane w programach prac konserwatorskich oraz w projekcie budowlano-konserwatorskim? Nie tyle więc same badania, co głównie projekt zatwierdzony przez urząd konserwatorski, a później sposób jego realizacji także nadzorowany przez urząd konserwatorski determinuje czy w efekcie podjętych działań zabytek straci swoje historyczne wartości. Zakres proponowanych zmian zawarty w projekcie jest wypadkową wielu czynników. Najważniejsze z nich to potrzeby użytkowe wynikające z koncepcji właściciela-inwestora, a także uwarunkowania stanu technicznego oraz prawnej formy ochrony zabytku. To one wpływają na zakres proponowanych w projekcie przekształceń i przemian istniejącego budynku.

Inwestor jest zobligowany uzgodnić z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków zakres zamierzonych prac w zabytkach architektury. Może przy tym uzyskać zalecenia konserwatorskie, które mają służyć ochronie substancji zabytkowej. Zostało to sformalizowane prawnie dopiero w 2003 roku, ale wcześniej konserwatorzy wydawali tzw. wytyczne konserwatorskie. Zalecenia konserwatorskie są wskazówką czy też swoistym drogowskazem dla architekta, inwestora i wykonawcy, odnoszącą się to tego co jest wartościowe i co należy zachować²⁰. W zaleceniach wydanych przez urząd konserwatorski jest sprecyzowany sposób korzystania z zabytku, zakres dopuszczalnych zmian, a także rodzaj zabezpieczeń i zakres podjętych działań konserwatorskich. Pod względem prawnym wydanie zaleceń

²⁰ P. Filipowicz, *Rola zaleceń konserwatorskich w procesie inwestycyjnym realizowanym w obiekcie zabytkowym w świetle oczekiwań projektanta i inwestora*, „Kurier Konserwatorski”, 2010, nr 6, s. 5.

ma dla inwestora wartość „przyrzeczenia publicznego” polegającego na umożliwieniu lub ułatwieniu podjęcia działań przygotowawczych do realizacji zamierzonej inwestycji, a więc uchronienia inwestora przed ponoszeniem nakładów na projekt, który nie miałby szans na wykonanie²¹. Urzędy konserwatorskie nie zawsze dysponują wystarczającą wiedzą o obiektach na obszarach wpisanych do rejestru zabytków. Jeśli jej brak, wówczas wydanie zaleceń konserwatorskich powinno zostać poprzedzone analizami urbanistycznymi i przestrzennymi – nie tylko opisowymi, ale także graficznymi²².

Na kształt projektu ma również wpływ opinia urzędu konserwatorskiego, który zatwierdza (w przypadku zabytków znajdujących się w rejestrze), czy też uzgadnia projekt (w odniesieniu do zabytków chronionych wpisem do ewidencji). Bez spełnienia tego wymogu administracyjnego niemożliwe jest uzyskanie pozwolenia budowlanego, które umożliwia faktyczne rozpoczęcie działań budowlano-konserwatorskich w zabytku. Można więc uznać, że także na etapie projektu urząd konserwatorski ma wpływ na to jak będzie w przyszłości wyglądał zabytek. Akceptacja projektu w formie wydania pozwolenia lub uzgodnienia – determinuje to jaki będzie zakres ingerencji, a tym samym czy wartość historyczna budynku zostanie zachowana oraz czy też wprowadzone zmiany spowodują utratę cech charakterystycznych dawnej architektury. Rolą urzędu konserwatorskiego jest więc wyznaczenie granicy kompromisu, aby ochronić zabytek przed nieodwracalnymi zubożeniem jego wartości.

Ranga zabytku, a formy jego ochrony

W zabytkach architektury o szczególnej wartości historycznej lub artystycznej wszystkie studia i analizy są prowadzone interdyscyplinarnie i na szeroką skalę. Często przed rozpoczęciem prac najpierw nawet przez kilka lat wykonuje się drobiazgowo analizy służące szczegółowemu rozpoznaniu wszystkich nawarstwień oraz ich waloryzacji. Analizuje się nie tylko zabytek architektury, ale także jego bezpośrednie otoczenie.

W przypadku zabytków nieruchomych chronionych przez wpis do ewidencji gminnej zwykle przedmiotem rozpoznania i badań konserwatorskich jest wyłącznie elewacja budynku. Analiza obejmuje kolorystykę elewacji (ściany, elementy detalu architektonicznego, stolarka okienna) oraz ustalenie stanu technicznego (izolacja pozioma, stan więźby i pokrycia dachowego oraz systemu odprowadzania wód opadowych). Przedmiotem analiz są wszystkie zabytki znajdujące się także poza ewidencją zabytków. Często są to budynki o bardzo oszczędnym detalu architektonicznym, a tym samym z pozoru mało wartościowe. Zwykle ich największą wartość stanowią oryginalna, historyczna materia zabytkowa, o wartości dokumentu historycznego, a także fakt, że takie budynki wznoszono jako rozwiązania typowe dla swoich czasów. Zakres rozpoznania takich budynków znajdujących się w strefie ochrony konserwatorskiej, ustala się, kiedy ma nastąpić adaptacja budynku do nowej funkcji. Największą grupę stanowią w tym przypadku zabytkowe kamienice w historycznych centrach miast. Zachowanie historycznego wyglądu elewacji pojedynczych budynków wpływa na odbiór widoku pierzei ulicy. Dlatego też badania konserwatorskie zostają przeprowadzone w celu ustalenia historycznej kolorystyki elewacji oraz stolarki okiennej i drzwiowej, która ma być odtworzona podczas remontu.

Na terenie strefy ochrony konserwatorskiej ustanowionej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozpoznanie zabytku jest wymagane, jeśli inwestor zamierza zmienić dotychczasową

²¹ Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami: komentarz, red. M. Cherka, Warszawa 2010, s. 138.

²² M. Gmiter, *Przewodnik po procesie inwestycyjnym w obiektach zabytkowych*, Wrocław 2013, s. 130.

funkcję obiektu²³. Daje to szansę na podjęcie diagnostyki w budynkach historycznych znajdujących się w strefie. Ochroną są objęte wówczas bryła oraz elewacje budynków i tylko te fragmenty poddaje się badaniom konserwatorskim. Wymienione wymogi mają podstawę prawną zarówno w *Ustawie o ochronie zabytków*, jak i *Prawie budowlanym*²⁴. Im wyższa ranga zabytku tym większa odpowiedzialność za jego ochronę spoczywa na urzędach. Wsparciem dla urzędników są rzeczoznawcy powoływani przez Ministra, których opinia jest ważnym głosem podczas podejmowania wiążących decyzji.

W obawie przed zniszczeniem coraz więcej zabytków jest wpisywanych do gminnej ewidencji lub chronionych ustanowieniem strefy ochrony konserwatorskiej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Warto podkreślić, że stanowią one najliczniejszą grupę zabytków, których ochrona stanowi największe wyzwanie dla urzędów konserwatorskich. W tej grupie zabytków podczas remontów, modernizacji i adaptacji do nowych funkcji dokonywane są największe przekształcenia i zmiany, które powodują „poważne szkody w dziedzictwie historycznym ze względu na dokonywane rozbiórki (...) oraz niewłaściwe i nierozważne prace rekonstrukcyjne”²⁵. Hasła takie jak „zrównoważony rozwój” odzwierciedlają społeczne przyzwolenie na coraz większą komercjalizację zabytków²⁶. Zmiany te są nie tylko akceptowane przez społeczeństwo, ale uznawane za właściwe i pożądane. Dlatego w tym wypadku szczególną rolę odgrywają urzędy konserwatorskie.

Warto podkreślić, że najważniejszym wnioskiem wypływającym z podejmowanych analiz dawnej architektury, jak i analizy projektów zatwierdzanych przez urzędy konserwatorskie winno być przyznanie, że zabytki nie mogą być dowolnie przekształcane, gdyż prowadzi to do nieodwracalnego zubożenia ich wartości historycznej i architektonicznej. Strażnikiem tych zmian musi pozostać urząd konserwatorski posiadający podstawę prawną dla stawianych wymagań i dla prowadzonej na bieżąco działalności.

Podsumowanie

Zmiany zachodzące w krajobrazie kulturowym są nieuniknione, ale tempo tych zmian i konieczność ocalenia wielu miejsc i zabytków jest zasługą skrupulatnego egzekwowania przez urzędy konserwatorskie ustawowych zobowiązań dotyczących ochrony dziedzictwa na wszystkich etapach ingerencji w zabytkową architekturę. Urząd konserwatorski jest więc strażnikiem wartości zabytkowej na wszystkich etapach prowadzenia prac konserwatorskich – od studiów i analiz, przez zatwierdzanie projektu architektonicznego i konserwatorskiego po samą realizację i zakończenie podejmowanych prac. Dlatego też przedmiot ochrony winien być zdefiniowany na wszystkich etapach przygotowania, zatwierdzania i realizacji projektu w urzędzie konserwatorskim, a podstawę działań urzędu powinny stanowić jasno sprecyzowane podstawy prawne.

²³ M. Gmiter, *Przewodnik po procesie inwestycyjnym w obiektach zabytkowych*, Wrocław 2013, s. 96–104.

²⁴ *Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane*.

²⁵ K. Zalaśńska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010, s. 101.

²⁶ J. Janczykowski, *Prawna ochrona zabytków – teoria i praktyka. Uwagi wojewódzkiego konserwatora zabytków [w:] Dlaczego i jak w nowoczesny sposób chronić dziedzictwo kulturowe*, Materiały pokonferencyjne, red. A. Rottermund, Warszawa 2013, s. 125–140.

Konieczne jest uzależnienie zakresu badań i analiz, a także nadzoru konserwatorskiego przez urząd konserwatorski od rangi zabytku i formy ochrony prawnej. Im większa ranga zabytku i wyższa forma ochrony prawnej (Lista UNESCO, pomnik historii, wpis do rejestru zabytków), tym dokładniejsze powinno być rozpoznanie zabytku przed rozpoczęciem jego remontu i prac konserwatorskich, a zakres nadzoru nad tymi pracami dokładniejszy. Wyższe powinny być także wymogi wobec zakresu i jakości prowadzenia prac budowlanych i konserwatorskich, a zabytek i jego otoczenie powinno podlegać większej ochronie przed przekształceniami. Także służby konserwatorskie winny być wyposażone w narzędzia umożliwiające wydawanie decyzji o zakresie badań i analiz oraz zezwalające na remont i konserwację zabytku, której zakres będzie uzależniony od rangi obiektu i jego formy ochrony prawnej.



RAZEM CZY OSOBNO, CZYLI O POTRZEBIE ZINTEGROWANEJ OCHRONY DZIEDZICTWA KULTUROWEGO I PRZYRODNICZEGO W DZIAŁALNOŚCI URZĘDÓW KONSERWATORSKICH

Jakub Lewicki

SUMMARY: Before 1945, protection of monuments and sites and nature conservation had been a single field. After this year, however, they were separated and hence, both fields are nowadays independent of each other and develop in different directions. It has been emphasised for a number of years that cooperation and symbiosis between protection of monuments and sites and nature conservation need to be improved. It has been even suggested that both fields, for which different offices and two ministries are responsible, should be joined. This aim needs to be achieved not only due to the ways in which these fields function but also in order to increase their importance. New legal acts which emphasise the significance of cultural and natural heritage in managing and shaping the surrounding areas have come into force. Moreover, decisions pertaining to protection of cultural and natural heritage became more important and the changes to the body of law and ownership rights resulted in these decisions being risen to higher rank. As cultural and natural heritage protection intertwine each other, it is necessary to introduce integrated protection in both fields. This necessity

is emphasised not only in a considerable number of legal acts and international documents but also in practical solutions applied in offices whose members of staff are responsible for nature conservation and protection of historic monuments and sites. Integrated protection can be also a successful attempt at strengthening the increasingly ineffective monument protection system. Increased cooperation between these two fields as well as their connection can be a strong impetus to develop practical aspects in protection of cultural and natural heritage. It can additionally result in creating new tools which government bodies would be able to use for protecting historic monuments and sites – it must be emphasised that this protection, in order to be effective and successful, needs to be adapted to the changing reality and needs to be ready to face challenges posed by the modern world.

KEY WORDS: cultural heritage protection, protection of monuments and sites, natural heritage protection, nature conservation, environmental protection.

Po 1945 roku nastąpiło instytucjonalne oddzielenie ochrony zabytków i ochrony przyrody. Obecnie obie te dziedziny są ulokowane w odpowiednich wydziałach w ramach urzędów wojewódzkich i podlegają administracji rządowej reprezentowanej przez wojewodów. Merytoryczny nadzór nad ochroną zabytków sprawuje Generalny Konserwator Zabytków w randze Sekretarza Stanu podległy Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Aktualnie urząd ten pełni Magdalena Gawin, a wcześniej byli to: Piotr Żuchowski i Tomasz Merta. Generalny Konserwator Zabytków nadzoruje m.in. ochronę zabytków, ochronę dóbr kultury i muzeów, podtrzymywanie i rozpowszechnianie tradycji narodowej i państwowej oraz realizację zadań w zakresie ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego za granicą.

Ochrona środowiska także funkcjonuje w ramach urzędów wojewódzkich i podlega administracji rządowej reprezentowanej przez wojewodów, a merytoryczny nadzór nad nią sprawuje Główny Konserwator Przyrody w randze Podsekretarza Stanu podległy Ministrowi Środowiska. Obecnie urząd ten pełni Andrzej Szweda-Lewandowski, a wcześniej byli to: Piotr Otawski i Janusz Zalewski. Główny Konserwator Przyrody nadzoruje pracę Departamentu Leśnictwa i Ochrony Przyrody,

a także wykonuje kompetencje Ministra w stosunku do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, a także m.in do Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe” i parków narodowych oraz prowadzi postępowania administracyjne oraz wydaje decyzje administracyjne i postanowienia.

Pomimo obecnego oddzielenia tych dwóch dziedzin, od dawna zwracano uwagę na konieczność powiązania ochrony zabytków i ochrony przyrody. Mówiły o tym pierwsze akty prawne dotyczące ochrony zabytków. Już Dekret Rady Regencyjnej *O opiece nad zabytkami sztuki i kultury* w artykule 12 za zabytki uznawał pomniki przyrody – *jaskinie* (art. 12 par. a) oraz *ogrody ozdobne, aleje stare cmentarne i przydrożne; drzewa sędziwe i okazałe, otaczające zamczyska, kościoły, kapliczki, figury, cmentarze* (art. 12 par. g).¹ Podobnie rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego o ochronie niektórych zabytków przyrody z dnia 15 września 1919 roku wymieniało chronione gatunki przyrodnicze.² Także pierwsza polska ustawa o ochronie przyrody z dnia 10 marca 1934 roku nakazywała ochronę roślin mających cechy zabytku.³ Pisano, że *twory przyrody, jako to: ziemia, jej ukształtowanie i formację, jaskinie, wody stojące i płynące, wodospady, brzegi tych wód, zwierzęta, rośliny, minerały, skamieniałości — tak gatunki, jak zbiorowiska i poszczególne okazy, których zachowanie leży w interesie publicznym ze względów naukowych, estetycznych, historycznych, pamiątkowych, albo też ze względu na swoiste cechy krajobrazu, i które władza państwowa uznała za podlegające ochronie* (art. 1 Ustawy o ochronie przyrody z dnia 10 marca 1934 roku). Także wydane w podobnym okresie Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 roku o opiece nad zabytkami zwracało uwagę na *ochronę ogrodów ozdobnych oraz alei cmentarnych i przydrożnych drzew sędziwych i okazałych* (art. 2, p. 7).⁴ Prawie od stu lat można mówić o podobnych zasadach działania i wspólnych elementach chronionych w ochronie zabytków i w ochronie przyrody.



1. Dotychczasowe relacje ochrony zabytków i ochrony przyrody w Polsce. Oprac. J. Lewicki 2014.

¹ Dziennik Praw, 1918, nr 16 poz. 36.

² Rozporządzenie *O ochronie niektórych zabytków przyrody* Nr 8340/IV/19, Dziennik Urzędowy Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1919, R. II, nr 10/11 z 1 listopada 1919 r., poz. 3, s. 318–320; Monitor Polski nr 208 z dnia 16 września 1919 r.

³ Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, 1934, nr 31, poz. 274.

⁴ Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, 1928, nr 29, 14 marca, poz. 265, art. 2.



2. Schemat połączenia i przenikanie się ochrony zabytków i ochrony przyrody. Oprac. J. Lewicki 2014.

Wydane ostatnio liczne akty prawne zadecydowały o dużym znaczeniu ochrony dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego i powiązaniu jej z działalnością odpowiednich urzędów. Pierwszym ważnym dokumentem jest *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* uchwalona 23 lipca 2003 roku⁵. Określiła ona formy ochrony zabytków, w tym formy ochrony obszarowej (m.in. strefy ochrony konserwatorskiej i parki kulturowe), które muszą być uwzględniane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jak i w studium uwarunkowań oraz w innych dokumentach i wydawanych decyzjach związanych z planowaniem przestrzennym. Bardzo istotne znaczenie ma też *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* z dnia 27 marca 2003 roku⁶ i zawarte w niej zapisy dotyczące wymogów ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych, dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, a także określa walory architektoniczne i krajobrazowe. W ustawie tej stwierdzono także, że w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy uwzględnia się uwarunkowania wynikające „ze stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego” (art. 10, §. 1.3), a także „w szczególności z stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej” (art. 10, §. 1.4) i określa się „obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej” (art. 10, §. 2.4), a w w planie miejscowym określa się obowiązkowo „zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu”, „zasady kształtowania krajobrazu”, „zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej” (art. 15, §. 3–4). Także w planie zagospodarowania przestrzennego województwa określa m. in.: „system obszarów chronionych, w tym obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, ochrony uzdrowisk oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej” (art. 39, §. 3.2). Ustawa wprowadziła pojęcie „audytu krajobrazowego identyfikującego krajobrazy występujące na całym obszarze województwa, określa ich cechy charakterystyczne oraz dokonuje oceny ich wartości” (art. 38, §. 2), który ma określać „krajobrazy występujące na obszarze danego województwa” i „lokalizację krajobrazów priorytetowych” (art. 38, §. 3). Szczególnie istotne jest określanie w ramach ustawy „zagrożeń dla możliwości zachowania

⁵ Dziennik Ustaw z 2003, nr 162, poz. 1568.

⁶ Dziennik Ustaw z 2003, nr 80, poz. 717.

wartości krajobrazów” oraz „wartości krajobrazów w obrębie obszarów lub obiektów oraz rekomendacji i wniosków dotyczące kształtowania i ochrony krajobrazów” oraz „krajobrazów w obrębie obszarów lub obiektów, które powinny zostać objęte formami ochrony przyrody” (art. 38, §. 3.3). Określono też wymogi dotyczące ochrony środowiska i ochrony zabytków w planowaniu przestrzennym i wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy oraz o o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, które winny określać „warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, a w szczególności w zakresie: ochrony środowiska i zdrowia ludzi oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej” (art. 54, §. 2.b). W ostatnim roku znaczenie ochrony dziedzictwa, w tym ochrony krajobrazu, zaakcentowały też regulacje w ustawie zwanej potocznie *ustawą krajobrazową*⁷, która wprowadziła dodatkowe zapisy chroniące krajobraz kulturowy. Wzmocniło to instrumenty ochrony dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego w planowaniu przestrzennym. Drugim ważnym elementem akcentującym rolę dziedzictwa przyrodniczego są akty prawne dotyczące ochrony przyrody i ochrony całego środowiska, a także akty prawne związane z parkami narodowymi i obszarami chronionymi (formy ochrony przyrody i obszary Natura 2000), składające się także z odrębnych aktów prawnych.⁸



3. Przykład przenikania się ochrony zabytków i ochrony przyrody – ważne zabytki architektury znajdujące się na terenach chronionych o dużych wartościach przyrodniczych i krajobrazowych. A. Św. Krzyż, dawny klasztor benedyktynów i Świętokrzyski Park Narodowy; B. Chęciny zamek i otaczające tereny chronione w formie parków krajobrazowych i rezerwatów przyrody. Fot. J. Lewicki 2010 i 2014.

Także liczne akty prawa międzynarodowego wskazywały na konieczność komplementarnej ochrony dóbr kultury i natury. Mówią o tym liczne konwencje i dokumenty międzynarodowe. Ważną konwencją łączącą problematykę zabytków i przyrody jest Konwencja w sprawie światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego przyjęta na 17 sesji Konferencji Generalnej UNESCO w 1972 roku w Paryżu i po ratyfikowaniu przez pierwszych 20 państw weszła w życie w 1975 roku. Polska złożyła dokument ratyfikacyjny 29 czerwca 1976 roku, a polski tekst Konwencji został opublikowany 30 września 1976 roku.⁹ Konwencja uznaje za dziedzictwo naturalne różne pomniki przyrody ożywionej

⁷ Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu z dnia 24 kwietnia 2015 roku, Dziennik Ustaw z dnia 10 czerwca 2015 r. poz. 774.

⁸ Żarska Barbara, *Ochrona Krajobrazu*, Warszawa 2011, s. 37–129.

⁹ Dziennik Ustaw nr 32 z 30 września 1976 r., poz. 190.

i nieożywionej, a za dziedzictwo kulturalne zabytki i krajobrazy.¹⁰ Problematyka obu dziedzin została połączona w jednym akcie prawnym. Pierwsza sesja Komitetu Światowego Dziedzictwa miała miejsce w Paryżu w 1977 roku, a wpisu pierwszych dwunastu obiektów, w tym dwóch z Polski dokonano na II sesji w Waszyngtonie w 1978 roku. Jednym z ostatnich ważnych aktów prawnych łączących ochronę zabytków i ochronę przyrody jest Europejska Konwencja Krajobrazowa Rady Europy (16 lipca 2000), którą Polska ratyfikowała 24 VI 2004 i która weszła w życie 1 II 2005 roku.¹¹ Konwencja dotyczy całego krajobrazu, a więc terenów o wyjątkowych wartościach oraz obszarów pospolitych i zdegradowanych, na których występują także zabytki.¹² Konwencja w naturalny sposób łączy problematykę ochrony krajobrazu, przyrody i zabytków. Powiązanie problematyki ochrony zabytków i przyrody w połączeniu z krajobrazem jest w ostatnich latach przedmiotem szerokiego zainteresowania UNESCO i działań na rzecz zintegrowanej ochrony dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego.¹³ Także stosowane w aktach prawnych, konwencjach i kartach pojęcie ochrony dziedzictwa zwraca uwagę na konieczność szerokiej ochrony różnych zabytków, krajobrazów kulturowych i środowiska przyrodniczego.

Wspomniane wybrane konwencje są jednym z wielu dokumentów, które łączą problematykę ochrony zabytków i przyrody.¹⁴ Wszystkie one wskazywały na konieczność wspólnej ochrony przyrody i krajobrazu kulturowego i powiązania z nimi wszystkich szczebli rozwoju gospodarki i poszczególnych dziedzin rozwoju społecznego. Jednak w Polsce ochrona zabytków i ochrona przyrody funkcjonuje niezależnie od siebie i posiada także odmienne narzędzia ochrony, jak i instrumenty jej realizacji w formie oddzielnych urzędów.

Dziedziny te działają obecnie niezależnie i różny jest ich rozwój. Obecnie ochrona środowiska jest dziedziną bardziej rozbudowaną, mającą szersze i bardziej szczegółowe rozwiązania legislacyjne i znacznie większe możliwości działania zarówno pod względem prawnym jak i finansowym. Zakres działania ochrony środowiska i przyrody jest bardzo szeroki od tworzenia planów ochrony przyrody dla jednostek samorządowych (gminy) i organizacyjnych (np. dla nadleśnictw), po przez utrzymanie terenów zieleni i wydawanie decyzji dotyczących ochrony środowiska, a także ważne jest tworzenie specjalistycznych opracowań jak np. raporty oddziaływania na środowisko czy operaty glebowo-siedliskowe oraz specjalistycznych raportów i analiz dotyczących nowych inwestycji i ich wpływu na otaczający geosystemy lądowe czy wodne. Bardzo skuteczny jest system nadzoru nad praktyczną ochroną środowiska i wydawaniem warunków zabudowy. Szczególnie istotna jest bezwzględna ochrona obszarów szczególnie cennych przyrodniczo (obszary Natura 2000), jak i precyzyjnie określone zasady opłat za wycinkę drzew. Przeciwnieństwem jest ochrona zabytków, której oddziaływanie na społeczeństwo ulega

¹⁰ *Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji*, Dziennik Ustaw nr 32 z 30 września 1976 r., poz. 190; *Vademecum Konserwatora Zabytków*, cz. 1, Międzynarodowe Prawo Ochrony Dziedzictwa Kultury, Warszawa 2001, s. 55–70.

¹¹ Dziennik Ustaw z 2006 r. Nr 14 poz. 98.

¹² *Vademecum Konserwatora Zabytków*, cz. 1, Międzynarodowe Prawo Ochrony Dziedzictwa Kultury, Warszawa 2001, s. 185–194.

¹³ Myczkowski Zbigniew, *O potrzebie zintegrowanej ochrony środowiska kulturowego i przyrodniczego* [w:] *Kultura a zrównoważony rozwój. Środowisko, ład przestrzenny, dziedzictwo w świetle dokumentów UNESCO i innych dokumentów międzynarodowych*, redakcja naukowa prof. dr hab. Ryszard Janikowski, prof. dr hab. Kazimierz Krzysztofek, s. 65–86.

¹⁴ Przegląd dokumentów: Żarska Barbara, *Ochrona Krajobrazu*, Warszawa 2011, s. 37–129.

stopniowemu zmniejszeniu, a praktyczna ochrona zabytków staje się coraz bardziej nieskuteczna. Coraz więcej zabytków jest przekształcanych i bezkarnie rozbieranych. Urzędy nie mają skutecznych instrumentów działania, a ich pracownicy są coraz bardziej sfrustrowani nieskutecznością swoich działań i złymi warunkami pracy.

Od wielu lat zwracano uwagę na konieczność lepszej współpracy i symbiozy ochrony zabytków i ochrony środowiska. Jest to nieodzowne wobec podobnych metod działania obu dziedzin, ale i dużo lepszej bazy ochrony środowiska. Połączenie obu dziedzin znacznie polepszyłoby skuteczność działania polskiej ochrony zabytków, jak i zwiększyłoby jej możliwości finansowe. Od szeregu lat nieśmiało wysuwane są postulaty nie tylko większego zbliżenia obu dziedzin, a nawet połączenia systemu ochrony zabytków i ochrony środowiska rozdzielonego obecnie pomiędzy różne urzędy i dwa ministerstwa. Jest to jednak bardziej decyzja polityczna i niewykluczone, że może ona zapaść szybko i niespodziewanie. Dlatego połączenie kształcenia obu dyscyplin może być niemal wizjonerskie i zgodne ze współczesnymi tendencjami ochrony krajobrazu kulturowo-przyrodniczego. Obie te dziedziny zawsze były ważną częścią ochrony całego krajobrazu kulturowego i przyrodniczego, jednak w ostatnim czasie ich znaczenie jeszcze bardziej wzrosło. Pojawiły się nowe akty prawne, które podkreślają rolę dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego w zarządzaniu i kształtowaniu otaczającej przestrzeni. Wzrosło także znaczenie wychowania społeczeństwa i kształcenia w dziedzinie ochrony krajobrazu kulturowo-przyrodniczego, która może być podstawą zrównoważonego rozwoju.¹⁵

Szersze rozpowszechnienie połączenia systemu ochrony zabytków i ochrony środowiska rozdzielonego obecnie pomiędzy różne urzędy i dwa ministerstwa może się dokonać także przez uświadomienie społeczeństwa o konieczności zmian w tej dziedzinie. Jest to tym ważniejsze, że faktyczne połączenie systemu ochrony zabytków i ochrony środowiska jest bardziej decyzją polityczną i może ona zapaść szybko i niespodziewanie. Dlatego postulat większego łączenia obu dyscyplin jest w pełni zgodny ze współczesnymi tendencjami ochrony krajobrazu kulturowo-przyrodniczego. Dotyczy to także wychowania społeczeństwa przez kształcenie w dziedzinie ochrony krajobrazu kulturowo-przyrodniczego i upowszechnienia wiedzy o znaczeniu ochrony naszego otoczenia.

Obecnie brakuje także innego istotnego elementu, jakim jest wychowanie społeczeństwa do jednolitego odczytywania krajobrazu zawierającego zabytki i dobra cenne przyrodniczo. Działalność urzędów bez przygotowania społeczeństwa będzie oderwana od rzeczywistości i nieskuteczna, a także nie będzie znajdować zrozumienia i akceptacji społecznej. Konieczne jest wychowanie do zintegrowanej ochrony zabytków i ochrony przyrody, a jedyną formą jego wdrożenia jest edukacja, w tym kształcenie realizowane na wszystkich poziomach wraz ze studiami wyższymi. Mimo wysuwania postulatów o konieczności kształcenia w tej dziedzinie, brak jest konkretnych działań praktycznych. Powodem było rozdzielenie ochrony zabytków i ochrony przyrody, jakie nastąpiło po 1945 roku. Także kształcenie w dziedzinie ochrony zabytków i ochrony przyrody jest obecnie rozdzielone i obie dziedziny są zaliczane do różnych obszarów nauki. Jedynym ich wspólnym elementem jest podległość Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Realizacją postulatów w dziedzinie połączenia ochrony zabytków i ochrony przyrody byłoby stworzenie nowego standardu nauczania. Obecnie najbardziej pożądane jest tworzenie kierunków kształcenia łączących różne dyscypliny i dobrze przygotowujących w obrębie

¹⁵ Krzysztofek Kazimierz, *Kapitał przyrodniczo-kulturowy Polski jako zasób zrównoważonego rozwoju* [w:] *Kultura a zrównoważony rozwój. Środowisko, ład przestrzenny, dziedzictwo w świetle dokumentów UNESCO i innych dokumentów międzynarodowych*, redakcja naukowa prof. dr hab. Ryszard Janikowski, prof. dr hab. Kazimierz Krzysztofek, s. 41–63.

tych specjalizacji. Niezbędne jest opanowanie podstawowej wiedzy i umiejętności różnych dziedzin, co stanowi dodatkowe możliwości absolwentów, jak i przyszłych pracowników urzędów.

Dla potrzeb urzędów w dziedzinie ochrony przyrody najbardziej wszechstronny profil kształcenia charakteryzuje *ochronę środowiska*, w obrębie którego są wykładane przedmioty z ochrony przyrody, a także *inżynieria środowiska*, *architektura krajobrazu* i *biologia*, gdzie także wykładana jest problematyka ochrony przyrody. Kierunki te prezentują szeroką wiedzę na temat chronionych gatunków roślin i zwierząt oraz podstaw prawnych ochrony, a przedmioty z ochrony przyrody pozwalają na zdobycie ogólnego rozeznania w problematyce związanej z ochroną gatunkową fauny i flory oraz ochroną krajobrazu. Ochronę krajobrazu kulturowo-przyrodniczego jest prezentowana najszerszej w ramach *architektury krajobrazu*. Łączy ona różne zagadnienia związane z architekturą, krajobrazem, szatą roślinną i problematyką jej ochrony i jako jedyna w dotychczasowym modelu wychowania łączyła ochronę zabytków z ochroną środowiska przyrodniczo-kulturowego i z ochroną środowiska. Realizacją postulatów w dziedzinie połączenia ochrony zabytków i ochrony przyrody było też stworzenie nowego standardu nauczania w formie *Ochrony Dóbr Kultury i Środowiska*, łączącego dwie wielkie dziedziny: ochronę zabytków i ochronę przyrody.¹⁶ Jednak są to zaledwie pojedyncze próby edukacji i wychowania w dziedzinie zintegrowanej ochrony dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, przygotowujące niewielką liczbę specjalistów i potencjalnych pracowników urzędów konserwatorskich.



4. Nietypowy przykład dziedzictwa kulturowego – zabytek techniki – Kanał Bydgoski i otaczające tereny o dużych wartościach przyrodniczych i krajobrazowych wymagające zintegrowanej ochrony. Fot. J. Lewicki 2014.

Przyszły pracownik urzędu zajmującego się zintegrowaną ochroną dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego powinien znać zakres działania jak i instrumenty ochrony obu dziedzin, jak i przekonywać urzędników i inwestorów o konieczności szerokich działań i o potrzebie inwestycji chroniących

¹⁶ Lewicki Jakub, *Nowy standard kształcenia konserwatorskiego, czyli o udanym połączeniu ochrony zabytków z ochroną przyrody* [w:] *Nauczanie i popularyzacja ochrony dziedzictwa*, red. Bogusław Szmygin, Warszawa 2014, Polski Komitet Narodowy Międzynarodowej Rady Ochrony Zabytków, Politechnika Lubelska, s. 87–97; Tenże, *O połączeniu ochrony zabytków z ochroną przyrody w nowym kierunku kształcenia konserwatorskiego* [w:] *Krajobraz kulturowo-przyrodniczy z perspektywy społecznej*, red. Sławomir Ratajski, Marek Ziółkowski, Warszawa 2015, s. 275–288.

cały krajobraz kulturowo-przyrodniczy. Powinien on posiadać wiedzę łączącą zagadnienia z ochrony dóbr kultury i ochrony przyrody, co jest zalecane przez wiele międzynarodowych dokumentów jak i zaleceń UE. Bardzo ważną byłaby też umiejętność komunikowania się z otoczeniem w miejscu pracy. Pracownik powinien być przygotowany do pracy w placówkach związanych z ochroną zabytków i z ochroną przyrody, a także w muzeach, służbach i przedsiębiorstwach prowadzących działalność o charakterze konserwatorskim i związanych z ochroną przyrody, instytucjach public relation oraz fundacjach działających na rzecz dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego. Osoba ta powinna też posiadać umiejętności kreowania i organizowania ochrony przyrody i dziedzictwa kulturowego w samorządach różnego szczebla oraz kształtowania opinii i postaw na rzecz ochrony przyrody i dóbr kultury. Ten aspekt jest szczególnie istotny w wypadku instytucji samorządowych zajmujących się zintegrowaną ochroną dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, gdyż połączenie skutecznego działania obu dziedzin jest szczególnie istotne na poziomie gmin, gdzie praktycznie realizowana jest ochrona zabytków i przyrody. W tym wypadku mimo zintegrowanej ochrony szczególnie ważne byłoby wykorzystanie instrumentów i zachowanie autonomii ochrony i konserwacji zabytków, ochrony środowiska i przyrody oraz ochrony krajobrazu. Jednak bez zmian strukturalnych, wysuwane postulaty wydają się być jedynie teoretycznymi marzeniami.



5. Przykład wyzwań dotyczących potrzeby zintegrowanej ochrony dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego wobec wyzwań inwestycyjnych i gospodarczych – brzegi Wisły i skarpa wiślana w rejonie Kazimierza Dolnego. Fot. J. Lewicki 2014.

Wydaje się, że zintegrowana ochrona dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego jest koniecznością w obecnej sytuacji. O potrzebie jej wdrożenia mówią nie tylko omówione powyżej akty prawne i wymienione dokumenty międzynarodowe, ale i wypracowane praktyczne rozwiązania stosowane w urzędach zajmujących się ochroną środowiska i ochroną zabytków. Ochrona zintegrowana może być także udaną próbą wzmocnienia coraz bardziej nieskutecznego systemu ochrony zabytków. Realizacja postulatu większego zintegrowania systemu ochrony zabytków i ochrony środowiska będzie decyzją polityczną, która może zapaść szybko i niespodziewanie. Większa współpraca i połączenie obu dyscyplin może być też nowym impulsem w praktycznej ochronie całego dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego, którą może znacząco usprawnić. Może też dostarczyć nowych instrumentów działania dla urzędowej ochrony zabytków, która aby była skuteczna musi się nieustannie dostosowywać do zmieniającej rzeczywistości i nowych wyzwań współczesności.



MEANDRY ORGANIZACYJNE SŁUŻB KONSERWATORSKICH W POLSCE PO 1918 R.

Antoni Oleksicki

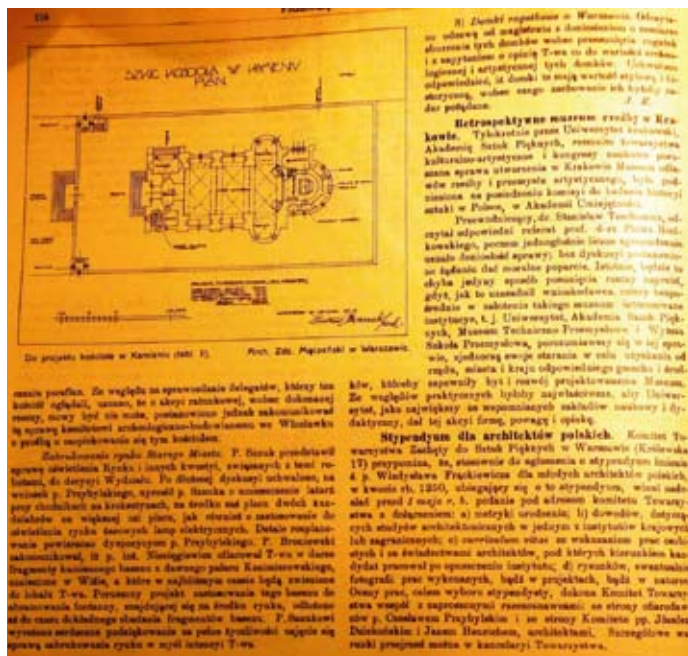
SUMMARY: This article briefly describes the history of historic preservation service in Poland after the year 1918. The author attempts to set out justifiable reasons behind the fact that historic preservation service is subordinate to the Minister of Culture and National Heritage. This subordination was established between World Wars and right after the transformation in 1989, i.e. in the years 1991–1996. After this time, solutions used in socialism were readopted and hence, it was not possible to standardise protection of historic monuments and sites in Poland. The main message emerging from this article

is that the bodies of historic preservation service should be subordinate to the General Historic Preservation Officer. Consequently, the structure will become less ambiguous: currently, in terms of merits, Regional Historic Preservation Officers are responsible to General Historic Preservation Officer. In administrative aspects, however, they are subordinate to governors of particular regions.

KEY WORDS: history of historic preservation administration in Poland, protection of monuments and sites, organisation of monument protection.

To już niemal sto lat od czasu powołania profesjonalnej administracji ochrony zabytków w Polsce! Przez te wszystkie lata, a zwłaszcza po 1989 r. mieliśmy do czynienia z niemal ciągłym kontredansem umiejscowienia organów ochrony zabytków w systemie administracyjnym Polski. Miejmy nadzieję, że planowane od blisko dziesięć lat zmiany polegające na podporządkowaniu Ministerstwu Kultury i Dziedzictwa Narodowego służb konserwatorskich zostaną wprowadzone w życie i to jeszcze przed setną rocznicą powołania służb ochrony zabytków!

Przechodząc do meritum, należy stwierdzić, że zabory pruski i austrowęgierski miały swoich konserwatorów zabytków już w 2 połowie XIX w. I w tych zaborach świadomość konieczności ochrony pamiątek narodowych była znacznie wyższa, niż w zaborze rosyjskim. W Królestwie Polskim i na obszarze tzw. Guberni Zachodnich taka rolę do pewnego stopnia zaczęło pełnić dopiero powołane do życia w 1906 r. Towarzystwo Opieki nad Zabytkami Przeszłości, które poza dokumentowaniem i akcją uświadamiającą konieczność ochrony pamiątek przeszłości przeprowadzało także prace konserwatorskie. Dzięki jego staraniom zostały chociażby zabezpieczone ruiny zamku w Czersku. Towarzystwo pełniło nieformalnie funkcję konserwatora zabytków, skupiając się przede wszystkim na ochronie pamiątek polskiej przeszłości, zaś swe rozstrzygnięcia publikowało systematycznie na łamach Przeglądu Technicznego. Ustalenia Towarzystwa, podejmowane np. w odniesieniu do warszawskiej Starówki miały charakter rozstrzygnięć stricte konserwatorskich, respektowanych przez właścicieli poszczególnych obiektów, czy władze miejskie.



Fot. 1.

Przegląd Techniczny nr 9, 1913 r., s. 118, Fragment sprawozdania z posiedzenia Konserwatorskiego Wydziału Towarzystwa Opieki nad Zabytkami Przeszłości, odbytego w dniu 4 lutego 1913 r. Omawiano wówczas min. sprawę brukowania rynku Starego Miasta w Warszawie oraz zamiaru Rady Miejskiej Warszawy rozebrania rogatek.

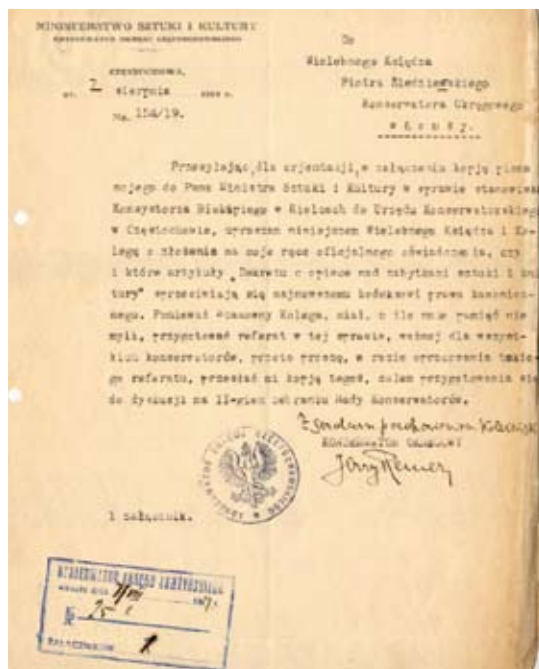
Funkcjonująca pod okupacją niemiecką i austro-węgierską Rada Regencyjna Królestwa Polskiego w dniu 1 października wydała dekret „O opiece nad zabytkami sztuki i kultury”, ogłoszony w Dzienniku Praw Państwa Polskiego nr 16 z dn. 8 listopada 1918 r., poz. 36. W dekrete tym określono przedmiot i zakres ochrony zabytków, ciekawe że już wówczas stwierdzono konieczność ochrony rozplanowań przestrzennych z ich tradycyjnym nazewnictwem: „art. 12 f. na gruncie dochowane do dziś rozplanowania starych miast i dzielnic staromiejskich wraz z dawnymi, historycznymi nazwami ulic i placów...”

Gdybyż tej zasady przestrzegano w naszych czasach, nie mielibyśmy dzisiaj jednakowo brzmiających, ale za to jakże patriotycznych i arcychrześcijańskich nazw ulic i placów w niemal wszystkich miastach i miasteczkach rozsianych po całej Polsce, lecz nazewnictwo historyczne, związane z tożsamością i dziedzictwem danej miejscowości...

Kolejny artykuł mówił o konieczności uzyskiwania zgody konserwatorskiej na wszelkie prace w obiekcie zabytkowym, a w tym także na wprowadzanie nowych instalacji!, jak również stwierdzał konieczność uzyskiwania pozwolenia konserwatorskiego „...przy wszelkich zmianach, zamierzonych w najbliższym otoczeniu ważniejszych zabytków.” Zaznaczyć należy, że przepis ten w zmienionej nieco formie funkcjonujący jeszcze w ustawie z 15 lutego 1962 r. (art. 27, ust. 3), został bezceremonialnie usunięty z treści ustawy uchwalonej w dniu 23 lipca 2003, za czasów drugiej koalicji SLD/PSL. Piszący te słowa miał możliwość rozmawiania z głównym autorem obowiązującej obecnie ustawy, który stwierdził autorytatywnie, tu cytując: „...nie ma możliwości wprowadzenia tego przepisu, ponieważ nie zgodzi się na to Unia Europejska...” Więc przepis ten usunięto, (choć, jako żywo, Unia do takich wewnętrznych spraw zupełnie się nie wtrąca!) z ogromną szkodą dla ochrony historycznie wykształconego krajobrazu.

W dekrete Rady Regencyjnej określono, jakkolwiek bardzo ogólnie ramy organizacyjne organów konserwatorskich. Zgodnie z dekretem, naczelnym organem ochrony było Ministerstwo Wyzna-

Religijnych i Oświecenia Publicznego (art.2), któremu podlegali **bezpośrednio** konserwatorzy okręgowi, ich liczbę i zasięgi okręgów pozostawiono do rozstrzygnięcia Ministerstwu. Takie były początki, Rada Regencyjna kładąc podwaliny pod organizację ochrony pamiątek przeszłości już wówczas wychodziła z założenia, iż konserwatorzy nie powinni podlegać administracji terenowej, a być bezpośrednio podporządkowani organowi centralnemu, tak by polityka państwa w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego mogła być realizowana w tak zwanym terenie bez zniekształceń, spowodowanych lokalnymi naciskami.



Fot. 2.

Przykład manieri korespondencyjnej z początków II Rzeczypospolitej. Pismo konserwatora okręgu częstochowskiego Jerzego Remera do konserwatora okręgu łódzkiego ks. Piotra Śledzińskiego, 1919 r. Własność Piotra Zdona z Biura Stołecznego Konserwatora Zabytków

Konserwatorzy zabytków nie byli jedynymi służbami podporządkowanymi bezpośrednio centralnym organom Państwa. Podobną podległość zastosowano tworząc Inspekcję Pracy, czy Kuratoria Oświaty.

Dekret Rady Regencyjnej funkcjonował w pierwszych latach Polski Niepodległej i był uzupełniany następującymi rozporządzeniami:

1. Ministra Sztuki i Kultury z dn. 5 kwietnia 1919 r. „w przedmiocie organizacji urzędów konserwatorskich”. Rozporządzenie to dotyczyło jedynie obszaru dawnego Królestwa Polskiego, a wzorowane było na organizacji Krajowego Urzędu Konserwatorskiego dla Galicji z siedzibą w Krakowie, powołanego z początkiem 1914 r. Powołano wówczas 9 okręgów konserwatorskich. Konserwatorzy okręgowi mieli obowiązek prowadzenia wykazu zabytków i wpisywania tychże do centralnego inwentarza wraz ze szczegółowym ich opisem
2. Kolejne rozporządzenie, datowane również 5 kwietnia 1919 r. dotyczyło wpisywania zabytków do inwentarza, czyli dzisiejszego rejestru zabytków.
3. Na mocy kolejnego rozporządzenia z dnia 17 maja 1924 r. powoływane były okręgowe Komisje Konserwatorskie
4. rozporządzenie z dnia 19 grudnia 1925 r. dotyczyło powoływania komisji mieszanych kościelno-państwowych, co wynikało z zapisów podpisanego 10 lutego 1925 konkordatu pomiędzy Rzeczypospolitą Polską a Stolicą Apostolską.

Warto na marginesie zwrócić uwagę, że pierwotna nazwa Ministerstwa Sztuki i Kultury w Wolnej Rzeczypospolitej była wprost powtórzeniem określenia przedmiotu ochrony z dekretu Rady Regencyjnej, dopiero później ministerstwo przybrało nazwę Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, funkcjonującą do końca II Rzeczypospolitej.

Opierając się na omawianym dekrete utworzono jeszcze w 1920 r. Grono Konserwatorów Zabytków Przedhistorycznych. Konserwatorów – archeologów było wówczas bardzo niewiele, zespół ten został powołany dla koordynacji ochrony zabytków archeologicznych na terenie całej Polski. Grono to borykało się z ogromnymi trudnościami w pracy, ponieważ do końca funkcjonowania dekretu nie stworzono rozporządzenia określającego zakres kompetencyjny tego ciała. Po wydaniu prezydenckiego rozporządzenia w 1928 r., sprawami archeologicznymi na całym obszarze Polski zajmowało się Państwowe Muzeum Archeologiczne w Warszawie, będące jedynym organem konserwatorskim dla zabytków archeologicznych. Jego przedstawicielami terenowymi byli „...rozsiاني po całym kraju miłośnicy archeologii, wywodzący się ze środowisk inteligenckich...”. Takie postawienie sprawy musiało budzić poważne wątpliwości... przede wszystkim w kęgach konserwatorskich. Korzystano także często z kompetentnej pomocy muzeów, tak było np. w 1938 r., gdy odkryte w Choroszczy pozostałości „zaczyska” a tak naprawdę pałacu biskupa Paca, które badał wówczas powiadomiony przez odkrywcę Józef Jodkowski, kierownik Muzeum grodzieńskiego, jedynej takiej placówki w rozległym województwie białostockim. Sytuacja ta rodziła jednak spory kompetencyjne z konserwatorami zabytków, które doczekały się uregulowania dopiero po wojnie w 1951 r. w ramach istniejącego wówczas Zarządu Muzeów i Ochrony Zabytków.

Tu może warto zaznaczyć, że od 1923 r. prowadzone były prace zmierzające do gruntownej reformy ustroju administracyjnego Rzeczypospolitej. Rozważano przy tym „poziome” podporządkowanie służb takich jak kuratorzy oświaty i konserwatorzy zabytków wojewodom. Efektem tych prac, był tzw. „Raport trzech”, opracowany na początku 1926 r. przez Michała Bobrzyńskiego, Stanisława Kasznica i Stanisława Smólskiego, gdzie sugerowano wprowadzenie takich zmian.

Prezydent Mościcki w dniu 6 marca 1928 r. podpisał rozporządzenie z mocą ustawy „O opiece nad zabytkami”. Rozporządzenie to, mimo wcześniejszych zamiarów „poziomego” przyporządkowania konserwatorów, jednak utrzymało w mocy dotychczasowe, bezpośrednie przyporządkowanie Ministerstwu Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Zdawano sobie prawdopodobnie już wówczas sprawę z tego, że podporządkowanie konserwatorów władzy terenowej będzie oznaczać uwikłanie ich w lokalne gry polityczne i gospodarcze interesy, przechodzące do porządku nad ochroną dziedzictwa w imię doraźnego interesu ekonomicznego. Dzisiejsi konserwatorzy, podporządkowani wojewodom, zwłaszcza ci spośród nich, którzy swoją pracę traktują poważnie, boleśnie przekonują się na co dzień o sile tych interesów...

Rozporządzenie Prezydenta wprowadzało nowocześniejszą, niemal współczesną definicję zabytku. zgodnie z którą, „...zabytkiem jest każdy przedmiot..., charakterystyczny dla pewnej epoki, posiadający wartość artystyczną, kulturalną, historyczną, archeologiczną lub paleontologiczną, stwierdzoną orzeczeniem władzy państwowej i zasługujący wskutek tego na zachowanie...” Zwraca uwagę szerokie, ale też i uznaniowe traktowanie pojęcia zabytek. W oparciu o jej zapisy można było (już wtedy!) chronić obiekty niemal współczesne. Dekret ten umożliwił utworzenie w listopadzie 1928 r. stanowiska Generalnego Konserwatora Zabytków Rzeczypospolitej Polskiej w randze radcy ministerialnego, a pierwszym konserwatorem generalnym został mianowany 6 marca 1930 r. Jerzy Remer, poprzednio konserwator częstochowski, kielecki i wileński.

Konserwatorzy ówcześni podczas spotkań środowiskowych zwracali często uwagę na fakt braku planów regulacyjnych i zabudowania, uwzględniających ochronę dziedzictwa kulturowego, co wręcz uniemożliwiało ochronę zabytków urbanistycznych. W końcu sprawą tą zajęło się Ministerstwo, a ókólnik Ministra WRiOP z dn. 24 października 1936 r. zobowiązywał wojewodów do wydania zarządzenia o przystępowaniu do „...sporządzania przez stosowne władze planów zabudowania wpisanych do rejestru miast lub dzielnic staromiejskich z zastrzeżeniem, że plany te powinny ... zmierzać do uzdrowienia stosunków w tych miastach lub dzielnicach w sensie nowoczesnym, lecz nie sprzecznym z zasadami racjonalnej ochrony zabytków...” Sytuacja ta, jako żywo przypomina czasy obecne, gdy planowanie w skali urbanistycznej praktycznie zanika i zdarza się, że plany, szumnie zwane „urbanistyczne” ograniczają się do jednej – dwu działek...

Dekret Prezydenta stworzył też podstawy do ewidencjonowania i katalogowania obiektów zabytkowych, jak również sanowania najważniejszych zabytków. Rozpoczęto prace nad Katalogiem Zabytków Sztuki. Do najważniejszych przedsięwzięć należy zaliczyć także prace powieździelibyśmy dzisiaj „rewaloryzacyjne” terenów pofortecznych w Zamościu, prowadzone w oparciu o badania St. Herbsta i J. Zachwatowicza, restaurację Zamku Królewskiego na Wawelu w oparciu o badania i projekty A. Szyszko-Bohusza, odsłonięcie części murów obronnych Starego Miasta w Warszawie, odtworzenie wystroju kamienic na Rynku warszawskiego Starego Miasta, prace remontowe w Łazienkach, prace remontowo konserwatorskie na warszawskim Zamku Królewskim, odbudowa zamku w Trokach koło Wilna, remont i konserwacja oraz zaprojektowanie i realizacja grobów królewskich w katedrze wileńskiej po katastrofalnej powodzi w kwietniu 1931 r., by wymienić te najbardziej znane.

Podjęto również na dość szeroką skalę inwentaryzację zabytków architektury. Inwentaryzacje te, szczęśliwie przetrwały wojnę i były potem szeroko wykorzystywane przy powojennych odbudowach miast i zespołów podworskich.



Fot. 3.1. Rynek Starego Miasta w Warszawie podczas prac renowacyjnych w 1927 r., gdy wprowadzano dekoracje malarskie



Fot. 3.2. Sterowiec nad remontowanym Zamkiem Królewskim w Warszawie, 1926 r.



Fot. 3.3. Remont Zamku – u góry wymiana więźby, poniżej z lewej, widok z bramy na remontowany dziedziniec zamkowy. Wszystkie zdjęcia pochodzą z tygodnika Światowid z l. 1926 /27

Nota bene gwałtowny protest ówczesnego konserwatora wileńskiego Stanisława Lorentza przeciwko planom sprzedaży przez kurię wileńską skarbów katedralnych w celu pokrycia kosztów restauracji świątyni po powodzi był przyczyną jego odwołania ze stanowiska w 1935 r. Jednak po tej dymisji niedawny konserwator... powołany został na stanowisko dyrektora będącego wtedy w budowie

warszawskiego Muzeum Narodowego. Podobnie w dwa lata później został odwołany ze stanowiska generalnego konserwatora Jerzy Remer, który nie zgadzał się na sprzedaż obrazów cechowych i polipetyku z kościoła augustianów w Krakowie. Jerzy Remer został wówczas przeniesiony na stanowisko wojewódzkiego konserwatora w Krakowie. Jak widać z tych przykładów, także i przed wojną konserwatorzy działali pod olbrzymią presją, przy czym ówczesne władze potrafiły zadbać o to, by ludzie posiadający wiedzę i doświadczenie konserwatorskie byli nadal wykorzystywani dla dobra ochrony dziedzictwa kulturowego kraju.

Kultura polska poniosła olbrzymie straty w czasie drugiej wojny światowej. Były one wielokrotnie omawiane i nie ma tu miejsca na ich dokładne przedstawianie. Ważne jest, że celowe niszczenie materialnych niematerialnych dóbr kultury podczas wojny, stały się podstawą do zmiany podejścia do ochrony zabytków po zakończeniu działań wojennych.



Fot. 4. Warszawa, Plac Zamkowy, zap. maj – kwiecień 1945 r.

Fot. Wł. Paszkowski, neg. Nr M32/28/21/1 w zasobie Woj. Urz. Ochr. Zabytków w Białymstoku

Czasy powojennej odbudowy zabytków, budziły wątpliwości natury merytorycznej. Wielkie znaczenie ma tutaj niejako programowy artykuł ogłoszony przez Jana Zachwatowicza w „Biuletynie Historii Sztuki i Kultury” Jan Zachwatowicz, Program i zasady konserwacji zabytków z czerwca 1946 „Znaczenie zabytków przeszłości dla narodu z drastyczną jaskrawością uwypukliły doświadczenia lat ostatnich, kiedy Niemcy pragnąc zniszczyć nas jako naród, burzyli pomniki naszej przeszłości. Bo naród i pomniki jego kultury to jedno. Z tej politycznej tezy wynikają zasadnicze wnioski, nie zawsze zgodne z naukowym poglądem.

...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...., Ilość i jakość zabytków w Polsce nie pozwala na stosowanie zasad głoszonych przez kongresy konserwatorskie. Oczywiście jest to w wysublimowanej nauce konserwatorskiej cofnięciem się o wiele dziesiątków lat, lecz na naszym gruncie jest jedynym sposobem postępowania.

Kataklizm ostatniej wojny postawił sprawę jeszcze ostrzej. Z premedytacją wydarło całe stronicę naszej historii, pisane kamiennymi zgłoskami architektury. Nie możemy się na to zgodzić. Poczucie odpowiedzialności wobec przyszłych pokoleń domaga się odbudowy tego co nam zniszczono, odbudowy pełnej, świadomej tragizmu popełnianego fałszu konserwatorskiego.”

Ostatecznie przeważała teza o konieczności odbudowy zespołów staromiejskich. Władza, jak powszechnie (i słusznie) uważano, umizgiwała się do społeczeństwa, czyniono różne gesty, które miały ją legitymizować w oczach narodu, a jednym z takich obszarów, na którym władza chciała zbliżyć się do społeczeństwa była ochrona dziedzictwa narodowego. Do odbudowy przystępowano w oparciu o możliwie szerokie zaplecze merytoryczne. Już w 1945 r. Naczelną Dyрекcyję Muzeów i Ochrony Zabytków, później wielokrotnie zmieniano jej nazwę, będącą organem o bardzo szerokich kompetencjach, będący zapleczem naukowym Generalnego Konserwatora zabytków, zajmujący się ewidencjonowaniem, nadzorem i wykonawstwem prac. Była też zapleczem merytorycznym konserwatorów wojewódzkich, dysponujących bardzo nielicznymi etatami – najczęściej był to oprócz konserwatora jeden etat merytoryczny oraz sekretarka. Dla Warszawy taką funkcję spełniało Biuro Odbudowy Stolicy z jego rozbudowanym Wydziałem Architektury Zabytkowej, w którym pracowali min. Jan Zachwatowicz, Piotr Biegański, Jacek Cydzik, czy Stanisław Jankowski.



Fot. 5. Pracownicy Biura Odbudowy Stolicy udają się służbowym autem do pracy, ok. 1946 r.

Fot. W. Pęcherski, negatyw w zasobie WUOZ w Warszawie

O ile odbudowa miast w przedwojennych granicach Polski była oczywista i spotykała się z pozytywną reakcją, nie budziła wątpliwości i realizowało ją z niekłamanym zapałem całe społeczeństwo, o tyle odbudowa miast na Ziemiach Odzyskanych, zwłaszcza wśród elit władzy, ale także wśród szerokich rzesz społeczeństwa, spotykała się z zastrzeżeniami. Mieliśmy odbudowywać i chronić niepolskie przecież dziedzictwo. Stąd też poszukiwania najdrobniejszych choćby śladów polskości w architekturze i budownictwie oraz odwołania do piastowskiej przeszłości tych ziem, z pomijaniem, lekceważeniem, a nawet zacieraniem śladów przynależności do krajów niemieckich.

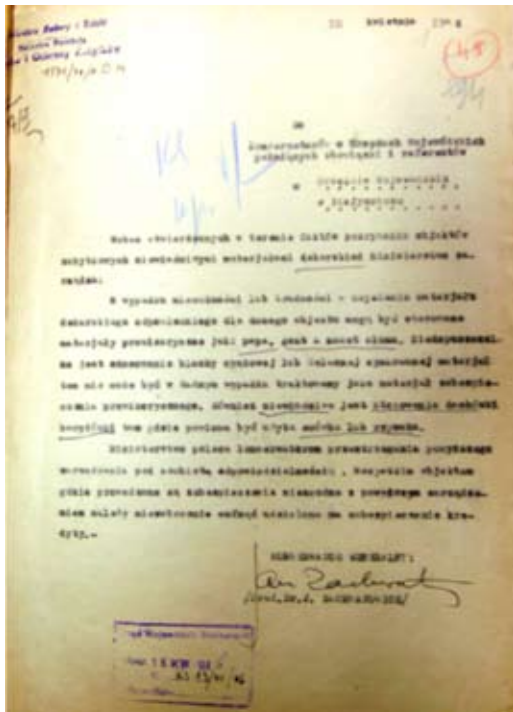
Na tej fali modernistyczny płaski dach wyrósł do rangi wyznacznika polskości, w opozycji do stromych gotyckich i neogotyckich dachów stosowanych przez wieki na tzw. Ziemiach Odzyskanych. Stąd tak wiele budynków o płaskich dachach i gabarytach przechodzących do porządku dziennego nad historycznymi podziałami działek, lokowanych w blokach przyrynkowych miast na tych terenach.

Niemal wszyscy przedwojenni konserwatorzy, którzy przeżyli wojnę i znajdowali się w kraju, zostali zatrudnieni w służbach konserwatorskich. Panowało w tej mierze zdrowe „kumoterstwo”, a zresztą przedwojenne środowisko konserwatorskie było nieliczne i wszyscy dobrze się znali. Wielu przedwojennych konserwatorów zabytków pełniło tę samą funkcję, choć często w diametralnie innym miejscu. Przykładem może być Zbigniew Rewski, przed wojną konserwator województwa wołyńskiego, po wojnie przez kilka lat konserwator olsztyński. Przedwojenny konserwator okręgu łomżyńskiego,

obejmującego dawne województwo białostockie, ks. dr Piotr Śledziewski, po wojnie został kierownikiem Wydziału Kultury w Białymstoku i jednocześnie pełnił funkcję wojewódzkiego konserwatora zabytków. Później, za zgodą Ministerstwa Kultury i Sztuki (!) ks. Śledziewski objął stanowisko dyrektora muzeum diecezji wrocławskiej, a konserwatorem na jego miejsce został Władysław Paszkowski, przed wojną pracujący w Wilnie, min. zajmował się odbudową zamku w Trokach.

Niewątpliwie taki stan rzeczy ułatwiał fakt utrzymania w mocy przedwojennego dekretu prezydenta Mościckiego, zresztą ochrona zabytków nie była pierwszym frontem ideologicznym. Ponadto w tym wypadku prawdziwi fachowcy byli tu naprawdę niezbędni. Jednakże konserwatorzy w przeciwieństwie do wspomnianych tu kuratorów oświaty i inspekcji pracy, zostali niestety inaczej przyporządkowani administracyjnie. Konserwatorów prawem kaduka podporządkowano urzędowi wojewódzkim, przekształconym po 1950 r. w Prezydium Wojewódzkich Rad Narodowych. Nastąpił nieszczęsny dualizm, rozdział pomiędzy podporządkowaniem merytorycznym a administracyjnym.

Zaznaczyć tu należy, że takie dwoiste podporządkowanie nie miało żadnego uzasadnienia prawnego, bowiem nadal obowiązywał przedwojenny dekret prezydenta Mościckiego, w którym nie było ani słowa o takiej podległości konserwatorów wojewódzkich. A jednak ustalił się taki uzus prawny, ostatecznie potwierdzony zapisami ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach z dnia 15 lutego 1962 r. Merytorycznie konserwatorzy nadal podlegali Generalnemu Konserwatorowi Zabytków, zaś administracyjnie włączeni zostali w struktury urzędów wojewódzkich, było to prawne usankcjonowanie stanu istniejącego. Powodowało to rozmaity sposób podchodzenia do materii zabytków w poszczególnych województwach, zależny bardzo od lokalnych uwarunkowań, a w tym także od siły politycznego nacisku na poszczególnych konserwatorów. Generalny Konserwator Zabytków usiłował ujednolicić to podejście, wprowadzić mówiąc dzisiejszym językiem standardy konserwatorskie, ale nie zawsze to się udawało.



Fot. 6.

Pismo okólne Jana Zachwatowicza z kwietnia 1946 r. do wojewódzkich konserwatorów zabytków, kategorycznie zabraniające stosowanie blachy na obiektach zabytkowych. W piśmie tym Generalny Konserwator Zabytków wskazywał na ewentualne użycie innych materiałów zastępczych, np. słomy. Oryginał w: Archiwum Państwowe w Białymstoku, Urząd Wojewódzki Białostocki, 1944–1950, nr 2407, Muzea i ochrona zabytków – konserwator, sprawozdania z powiatów, korespondencja w sprawie poszczególnych zabytków, 1946, s. 245.

We współczesnych opracowaniach dotyczących administracji konserwatorskiej okresu 1944/5–1980 podnoszony jest fakt, iż działalność administracyjna była poza wszelką kontrolą do czasu uchwalenia i powołania Naczelnego Sądu Administracyjnego, później powstały WSA. Taka sytuacja utrudniała jednak działania konserwatorów w przypadku nacisku politycznego czynników partyjnych, bądź administracyjnego ze stron wojewody, a w latach 1950–1972 przewodniczącego wojewódzkiej rady narodowej, bądź nawet dyrektora wydziału kultury, któremu przecież podlegał. Proces podejmowania decyzji administracyjnej nie miał bowiem charakteru kontradyktoryjnego. Konserwator, nawet jeśli słuszność była po jego stronie, nie miał możliwości odwoławczych od niesłusznych rozstrzygnięć, zapadających nad jego głową. Mógł jedynie w takiej sytuacji protestować, za co bywał odwoływany, bądź podawał się do dymisji, czego władza jednak bardzo nie lubiła, traktując taki gest jako swoistą zdradę polityczną. Powstanie Naczelnego Sądu Administracyjnego w 1980 r. stworzyło możliwość rozstrzygania konfliktów powstających pomiędzy organami władzy w procesie podejmowania decyzji. Głównym obszarem sporów były, a jest tak i dotychczas sprawy inwestycji w obszarach objętych ochroną konserwatorską, a także prace budowlane oraz konserwatorskie w obiektach architektury i budownictwa.

Zazwyczaj konserwatorzy stawali w opozycji do władz w przypadku zamiaru rozbiórki obiektów zabytkowych, przeprowadzania nowych ciągów ulicznych przez zwarte zespoły zabudowy zabytkowej, rozpoczynali też remont bądź odbudowę obiektów zabytkowych, która była niezgodna z przekonaniem partyjnych oficjeli. Tak było np. w Białymstoku, gdzie odbudowano ratusz, dzięki uporowi konserwatora Paszkowskiego który „wykołatał” w Warszawie środki na jego odbudowę.



Fot. 7. Odbudowany ratusz białostocki, stan z lipca 1997 r., fot. A. Oleksicki.

Na odbudowę nie godziły się jednak przez wiele lat miejscowi czynnicy PZPR, podnosząc fakt, iż ratusz rozebrali „...towarzysze radzieccy jeszcze w 1940 r., nu, a oni chyba wiedzieli, co robią...” Charakterystyczne, że jakiegokolwiek podnoszenie tej sprawy było możliwe dopiero po śmierci Stalina w 1953 r., ratusz ostatecznie odbudowano w l. 1954–1958 i była to bodaj najszybciej do dziś przeprowadzona inwestycja na potrzeby kultury w dawnym województwie białostockim, a obecnym podlaskim!

Jak stwierdzono wyżej, wprowadzona w 1962 r. ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami niczego w zakresie przyporządkowania konserwatorów nie zmieniła, owszem utrzymała je, mówiąc że konserwatora powołuje się na wniosek wojewody w uzgodnieniu z Ministrem Kultury i Sztuki. Z drugiej strony ustawa ta przyspieszyła prace ewidencyjne zabytków, umożliwiła też powołanie na szczeblu centralnym Ośrodka Dokumentacji Zabytków. W dalszym ciągu konserwatorzy byli

merytorycznie podlegli Ministerstwu Kultury i Sztuki, a organizacyjnie najpierw Prezydiom Wojewódzkich Rad Narodowych, później Urzędowi Wojewódzkim. Teoretycznie konserwatorzy byli w randze wicedyrektora Wydziału Kultury i Sztuki. W praktyce konserwator siedział za szafą oddzielającą go od księgowej wydziału, inspektora szkolnictwa artystycznego, czy zajmującego się nadzorem nad budownictwem w zakresie kultury – domów kultury, świetlic, klubów, itp. Konserwatorzy posiadali zazwyczaj skromne biuro, którym pracowało 2–3 pracowników merytorycznych, a wyjazd w teren, zakup materiałów fotograficznych, czy niezbędnych do wpisania do rejestru zabytków rozplanowania przestrzennego planów, zawsze był problemem. Czasami posiłkowali się w swej pracy pracownikami merytorycznymi muzeów z obszaru swej terytorialnej właściwości, jednak zawsze zależało to od dobrej woli dyrektora muzeum. Najczęściej pracownicy działów archeologii muzeów okręgowych zajmowali się sprawami archeologii, ten aspekt działalności konserwatorskiej był puszczonej niejako „w pacht” służbom muzealnym. Kierujący działem archeologii był nieformalnym zastępcą konserwatora wojewódzkiego w zakresie zabytków archeologicznych.

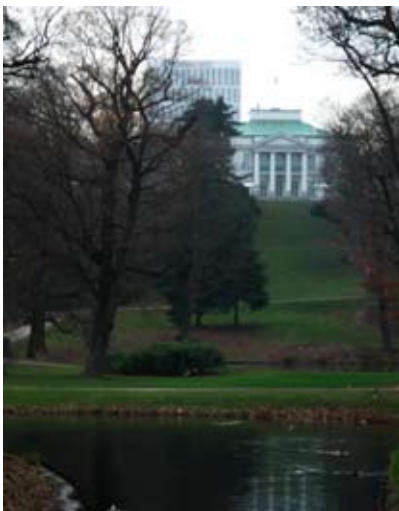
Narastający około połowy lat 60 XX w., a ukrywany starannie kryzys skłaniał władzę do poszukiwania oszczędności w administracji. Oczywiście czyniono to między innymi kosztem służb konserwatorskich, zabierając ich i tak skromny aparat pomocniczy. I okazało się wówczas, że konserwatorzy w pojedynkę nie są w stanie poradzić z nawałem pracy. Wtedy, ok. 1966/7 r. wymyślono „protezę”, powołując do życia Biura Badań i Dokumentacji Zabytków, których pracownicy będą zatrudniani na etatach muzealnych, co powinno w jakiejś mierze uchronić przed pomysłami likwidacji „przerostów administracyjnych”.

Pierwsza taka placówka powstała w 1967 w Bydgoszczy, kolejna w Białymstoku. Biura te najczęściej współpracowały przykładowo z konserwatorami, którzy nie mieli nawet sekretarki i zazwyczaj funkcję tę pełniła pracownica BBiDZ zatrudniona szumnie jako starszy asystent; zdarzało się jednak, a znam takie przykłady, że konserwator, aby coś uzyskać z Biura zmuszony był do pisania oficjalnego pisma.

Stan taki trwał aż do końca PRL, a w 1990 r. konserwator przez krótką chwilę był nawet przyłączony do wydziału planowania przestrzennego architektury i budownictwa w Urzędzie Wojewódzkim, zresztą nazwa ta przybierała różne formy w poszczególnych województwach, było ich przecież 49. Bezpośrednim konserwatora zwierzchnikiem był Architekt Wojewódzki, co stwarzało pole wielu konfliktów. Dyrektorzy, najczęściej będący jednocześnie architektami wojewódzkimi tych wydziałów bardzo często dążyli do zupełnego podporządkowania i zmarginalizowania konserwatorów, zwłaszcza w zakresie planowania przestrzennego. Na szczęście, stan ten trwał krótko i wprowadzona w życie w 1991 r. głęboko zmieniona ustawa o ochronie dóbr kultury i o muzeach podporządkowała wojewódzkie służby konserwatorskie Generalnemu Konserwatorowi Zabytków. Wielka w tym zasługa osobista ówczesnego generalnego konserwatora Tadeusza Zielniewicza oraz nieodżałowanej pamięci Wawrzyńca Kopczyńskiego, w tamtym czasie leszczyńskiego konserwatora zabytków oraz przewodniczącego Kolegium Wojewódzkich Konserwatorów Zabytków. Jednocześnie zlikwidowano fikcję urzędniczą, jaką niewątpliwie były Biura Badań i Dokumentacji Zabytków, włączając ich pracowników do utworzonych wtedy placówek Państwowej Służby Ochrony Zabytków. Biura, prowadząc na co dzień bieżącą pracę administracyjną na rzecz konserwatora, w zasadzie nie miały czasu na jakiegokolwiek badania naukowe, za to prowadziły znakomicie dokumentację zabytków w terenie i w tej dziedzinie ich zasługi są ogromne. Udokumentowanie zasobu substancji zabytkowej w Polsce, zwłaszcza w latach 70 i 80 XX w. jest niepodważalną zasługą tych instytucji. Przeprowadzona wówczas szeroka akcja inwentaryzacyjna stała się w znacznej mierze podstawą współczesnej gminnej ewidencji zabytków.

Stan taki trwał do 1993 r., gdy do władzy doszło SLD, które ustami ministra Tadeusza Polaka zajmującego się właśnie ochroną zabytków w kraju i dziedzictwem Polski zagranicą, kwestionowało od początku zasady, jak i sens wprowadzonej reformy administracji konserwatorskiej i dążyło usilnie do jej ponownego rozczłonkowania, podobnie jak to miało miejsce w czasach PRL. Pierwszym krokiem na drodze do likwidacji rozwiązań wprowadzonych w 1990 r. było bezpośrednie podporządkowanie Ośrodka Dokumentacji Zabytków z jego strukturami terenowymi Ministrowi Kultury i Sztuki, a nie jak do tej pory było Generalnemu Konserwatorowi Zabytków. Zabrano w ten sposób zaplecze merytoryczne generalnego konserwatora. Niewątpliwie ta sytuacja, poza uwarunkowaniami politycznymi, była także efektem osobistych animozji i uprzedzeń na szczytach ówczesnej władzy, tzn. pomiędzy ministrem Polakiem a ówczesnym Generalnym Konserwatorem Zabytków, zakończona odejściem tego ostatniego ze stanowiska w 1995 r. Charakterystyczna rzecz, już przegranych przez SLD w 1997 r. wyborach, b. minister Polak, w swoim czasie główny rzecznik i promotor podporządkowania konserwatorów wojewodom, podnosił prywatnie, jak też na łamach lewicowej prasy jakie to stało się nieszczęście dla stanu dziedzictwa kulturowego w związku z włączeniem konserwatorów do wojewódzkich służb zespolonych....

Ostatecznie, na mocy ustawy z dnia 8 lipca 1996 r. wprowadzono zmianę prawną, polegającą na tym, że od dnia 1 października 1996 r. ochronę dóbr kultury na terenie województwa będzie sprawował wojewoda przy pomocy wojewódzkiego konserwatora zabytków, jako kierownika jednostki organizacyjnej – Wojewódzkiego Oddziału Służby Ochrony Zabytków, wchodzącego w skład rządowej administracji ogólnej w województwie. Wojewódzki Konserwator Zabytków wszedł w ten sposób w skład tzw. administracji niezespolonej, bezpośrednio podległej wojewodzie, ze wszystkimi tego stanu rzeczy konsekwencjami. Odległym śladem stanu sprzed 1 października 1996 r. był pozostawiony w nazwie instytucji „Oddział”. Mogło to budzić nadzieje, że z czasem oddziały te zostaną połączone pod zarządem Generalnego Konserwatora Zabytków, ale, niestety tak się nie stało. Ten stan usankcjonowała nowa ustawa z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zmieniając nazwę na Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków. Wśród wielu wad tej ustawy koronną moim zdaniem (co podnosiłem wyżej), jest usunięcie zapisu dotyczącego ochrony widoku na zabytek, co przyczyniło się do zniszczenia otoczenia wielu znakomitych obiektów zabytkowych, vide górujący nad Belwederem biurowiec.



Fot 8. Łazienki, widok na Belweder. W tle biurowiec na Placu Unii Lubelskiej, fot. A. Oleksicki, grudzień 2015 r.

Środowiska konserwatorskie nigdy nie zgadzały się z takim wypaczeniem idei ochrony zabytków i wielokrotnie podnoszono konieczność wprowadzenia niezbędnych zmian, zmierzających do przywrócenia stanu, jaki miał miejsce u zarania II Rzeczypospolitej i przez cały okres międzywojenny. Najdobitniej w tej sprawie wypowiedział się Kongres Konserwatorów Polskich, zwołany przez Stowarzyszenie Konserwatorów Zabytków w dniach 5–7 października 2005 r., w rezolucji którego czytamy min. „...w przekonaniu iż ochrona dziedzictwa kultury jest zadaniem ogólnonarodowym i wielopokoleniowym, które musi być realizowane ponad wszelkimi podziałami społecznymi, politycznymi i ideologicznymi, domagamy się przywrócenia jednolitej (...) państwowej służby ochrony zabytków... Domagamy się również przywrócenia apolitycznego, merytorycznego stanowiska Generalnego Konserwatora Zabytków oraz jego Urzędu...”

Jednak postulat ten nie uzyskał poparcia odchodzących wtedy władz, zaś nowe miały co innego na głowie, dalej więc mamy do czynienia ze zdecentralizowanym modelem służb ochrony, a więc takim, z jakim mieliśmy do czynienia w czasach słusznie minionej PRL. Dodatkowo nakłada się na to niejasność wynikająca z dualistycznej administracji w terenie – państwowej i samorządowej.

Mamy więc dzisiaj do czynienia z różnymi standardami przyjmowanymi przez konserwatorów wojewódzkich, co kilka lat temu z przekazem spuentował Tomasz Merta generalny konserwatorów zabytków: „...dzisiaj mamy do czynienia w Polsce z szesnastoma udzielnymi księstwami konserwatorskimi...” W sytuacji, gdy konstrukcja naszej ustawy powoduje, iż z konserwatorskim błogosławieństwem zabytek można bezkarnie zniszczyć (tu znowu kłania się celne stwierdzenie, tym razem jednego z kolegów – konserwatorów: „...nic nie uchroni zabytku przed konserwatorem...”), moim zdaniem należy wzmóc merytoryczny nadzór nad poczynaniami poszczególnych urzędów konserwatorskich i doprowadzić do ujednolicenia standardów konserwatorskiego postępowania względem obiektów zabytkowych. Nie dokona tego nikt inny niż Generalny Konserwator Zabytków, który w ramach jednej, scentralizowanej administracji konserwatorskiej będzie posiadał kompetencje i możliwości uporządkowania podejścia konserwatorów do zabytków na obszarze całej Polski. Dzisiaj na przykład w jednym województwie z pietyzmem broni się architektury modernistycznej a nawet socrealistycznej, (nolens volens naszego dziedzictwa) przed ocieplaniem styropianem, zaś w innym nawet dziewiętnastowieczne kamienice ulegają takim zabiegom. Podobnie z oknami w obiektach zabytkowych, widziałem neogotyckie kościoły, w których z przyzwoleniem konserwatorskim wprowadza się fatalne „dubelty”, które kompletnie maskują delikatne ceglane laskowania, przyczyniając się przy okazji do ich destrukcji. Wprowadzenie jednolitych standardów konserwatorskich jest niemożliwe w przypadku podporządkowania urzędów konserwatorskich wojewodom.

Wojewodowie, z całym szacunkiem dla tego urzędu, z takich czy innych względów, będą zawsze chronić powołanych przez siebie konserwatorów, bo to jest ich dobre prawo, ale też, powiedzmy to szczerze, zdarza się, że chronią „wygodnych”, a więc posłusznych im urzędników – a nie konserwatorów z prawdziwego zdarzenia, mających własne, niezależne od lokalnej administracji zdanie w kwestii ochrony zabytków. Do legendy konserwatorskiej przeszło stwierdzenie jednego z konserwatorów, że „...nie wpisał zabytku do rejestru, ponieważ stworzyłoby to problemy inwestorowi...” Dzięki takiej postawie dziewiętnastowieczny szpital żydowski, w mieście którego 75% zabudowy w centrum podczas wojny zniszczono, przeszedł swoistą metamorfozę – zmieniono kąt nachylenia dachu, drewniane okna zastąpiono plastikowymi, cały budynek owinięto styropianem, a teraz pojawił się w nim grzyb na skutek niedostatecznego przewietrzania...

Ostatnio, w 2012 r. miała miejsce kolejna próba jeszcze głębszego podporządkowania służb konserwatorskich urzędowi wojewódzkim i wprowadzenia ich z powrotem za szafę, jak to miało

miejsce w czasach PRL a to za sprawą tzw. „konsolidacji” wymyślonej przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji kierowanego przez ministra Michała Boni. Pod hasłem „usprawniania i zmniejszania administracji” próbowano sprowadzić pozycję konserwatora do rangi inspektora w urzędzie wojewódzkim, pomijając takie aspekty, jak chociażby sposób podporządkowania konserwatorom wojewódzkim delegatur, czy poszczególnych pracowników urzędów konserwatorskich. Reformę te uzasadniano oszczędnościami, jakie miała rzekomo przynieść – Początkowe koszty miały wg autorów projektu wynosić ponad 80 mln zł i były to koszty wprowadzenia planowanej „reformy”. Nie uwzględniono jednak takich kosztów jak wielkie zamieszanie w jednostkach administracyjnych, które w połowie roku skupiłyby się przede wszystkim na wprowadzanych zmianach organizacyjnych, z konieczności obsługę ludności i podmiotów prawnych przesuwając na drugi plan. Autorzy podkreślali z naciskiem, że w pierwszym pełnym roku funkcjonowania tej tzw. „konsolidacji” zostaną wygenerowane oszczędności w kwocie ok. 38 749 zł w skali roku! Zastanawiająca dokładność, co do złotych! Nie określono za to, czego te oszczędności mają dotyczyć – czy funduszu płac, czy kosztów rzeczowych obsługi administracyjnej, czy też stanowią swego rodzaju kompilację tych dwu czynników. Autorzy nigdzie nie podali, jakie mianowicie będą całkowite koszty administracji zespolonej oraz jaki procent tych kosztów będą stanowiły oszczędności wygenerowane w związku z wprowadzeniem reformy. Trudno te koszty policzyć, a wobec szczupłości ram czasowych przeznaczonych na rzetelne ustosunkowanie się do propozycji Ministerstwa Cyfryzacji (materiały otrzymaliśmy w piątek, 28 grudnia 2012 r. w okresie między Świętami a Nowym Rokiem, odpowiedzi należało udzielić do 5 stycznia!) było to wręcz niemożliwe. Zdroworozsądkowo patrząc, oszczędności te w skali budżetu Państwa są wręcz pomijalne i mieszczą się w granicach błędu statystycznego. Z tego punktu widzenia, wprowadzanie tzw. konsolidacji było praktycznie bezzasadne. Powodowanie tak wielkiego zamieszania w systemie administracyjnym, które w rezultacie ma przynieść tak skromne efekty budżetowe jest co najmniej zastanawiające. Na szczęście, wraz z odejściem pana Michała Boni do Parlamentu Europejskiego, sprawa tak pomyślanej, kolejnej „reformy administracyjnej” przycichła i mam nadzieję, że nigdy już do niej nie będziemy wracać.

Wierzę natomiast, że uda się wreszcie wrócić do modelu jako funkcjonował w okresie międzywojennym, a później przez krótki czas, w latach 1991–1996, bo tylko w ten sposób można racjonalnie administrować ochroną zabytków w Polsce. Może wreszcie dopracujemy się ogólnopolskich standardów ochrony, bo jak do tej pory Polska stanowi zlepek dość luźno powiązanych ze sobą udzielnych „księstw konserwatorskich” (określenie ministra Tomasza Merty). Z tego powodu niedopuszczalne w jednym województwie ocieplanie styropianem obiektów architektonicznych, pochodzących np. z XVII wieku, w innym nie budzi już sprzeciwu służb konserwatorskich!

O skuteczności modelu bezpośredniego powiązania służb konserwatorskich w jeden ogólnopolski organizm administracyjny i uczynienia ich nadrzędnym organem pod względem merytorycznym i organizacyjnym Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, świadczy krótki okres działania tego typu rozwiązania w l. 1991–1996. Świadczą też opinie środowiskowe, uchwały Kongresu Kultury Polskiej i innych gremiów specjalistycznych jak Polski Komitet Narodowy ICOMOS, czy uchwała przywoływanego wyżej kongresu Stowarzyszenia Konserwatorów Zabytków z października 2005 r. Ostatnio postulat taki znalazł się w przyjętym uchwałą Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2014 r. Krajowym Programie Opieki nad Zabytkami. Do dziś niestety postulat ten nie wszedł w życie, stając się „pium desiderium”. Za takim rozwiązaniem stanowczo opowiadają się służby konserwatorskie w całej Polsce oraz wspierające je w tej mierze środowiska naukowe i konserwatorskie. Wyrażam przekonanie, że dzięki osobistemu zaangażowaniu obecnego kierownictwa resortu, tym razem rozwiązanie to dojdzie do skutku.

W niniejszym tekście wykorzystałem następujące opracowania:

- Andrzej Gaczoł, Z dziejów państwowej służby ochrony zabytków w Polsce, [w:] 90 lat służby ochrony zabytków Polsce, materiały pokonferencyjne, Wojanów, 26–28 listopada 2008, s. 39–85;
- Andrzej Tomaszewski, Polskie Służby konserwatorskie (1918–2008). Stan badań. Potrzeby badawcze, tamże, s. 85–91;
- Bohdan Rymaszewski, Polska ochrona zabytków, Warszawa, 2005;
- Jan Pruszyński, Prawo ochrony zabytków 1944–1989. Próba oceny, [w:] Ochrona i konserwacja dóbr kultury w Polsce 1994–1989, t. I; praca zbiorowa pod redakcją Andrzeja Tomaszewskiego, Stowarzyszenie Konserwatorów Zabytków, Warszawa, 1996, s. 15–36;
- informacje uzyskane od mec. M. Cherki (dotyczyły międzywojennych prób reformy administracji).



PROGRAMY OCHRONY I OPIEKI NAD ZABYTKAMI – NIEDOCENIONY ELEMENT POLSKIEGO SYSTEMU OCHRONY ZABYTKÓW

Andrzej Siwek

SUMMARY: Under the Act of 23 July 2003 on the Protection and Guardianship of Monuments, a coherent model for caring for historic monuments and sites on both central and local levels was introduced. This concept is intertwined with monitoring and flow of information. The system of managing documents is aimed at optimising actions pertaining to the protection of cultural heritage. As there is a clear hierarchy of these documents, which can also correlate with each other, there are sound reasons behind establishing a coherent protection policy – from municipal/communal level to the central one. National, regional, district, and municipal/communal programmes pertaining to care for historic monuments and sites are strategic tools which shape policy, direct actions towards specific aims,

and reflect the will. In a number of cases, however, no programmes have ever been developed. Administrative and legal supervision is still the predominant model in the protection of monuments and sites. The period of 2003 - 2016 was the time to „become familiar” with the new tool applied in heritage protection and management. One should learn from these experiences and promote the idea of devising a coherent strategy aimed at protecting historic monuments and sites by implementing programmes on all administrative levels.

KEY WORDS: Protection of historic monuments and sites, care for historic monuments and sites, guardianship of monuments and sites, heritage management, local government, strategic documents.

Wprowadzenie

U podstaw dyskusji na temat założeń systemu służb konserwatorskich w Polsce znajdujemy pytania ogólniejsze. Dotyczą one rozumienia przedmiotu ochrony, oczekiwanego modelu ochrony zabytków, sposobów działań i podziału odpowiedzialności pomiędzy uczestnikami działań.¹ Stąd tak wiele uwagi skupia rozważanie organizacji i zakresów kompetencji służb konserwatorskich państwowych i samorządowych.² Stąd znaczenie nurtu refleksji doktrynalno teoretycznej, który próbuje wskazać kierunek ewolucji systemu, od ochrony administracyjno prawnej, do zarządzania dziedzictwem.³ Na razie jednak, w naszym systemie, trudno znaleźć działające mechanizmy, które do takiego modelu

¹ Szmygin B., Teoria i kryteria wartościowania dziedzictwa jako podstawa jego ochrony /w:/ II Kongres Konserwatorów Polskich. Warszawa – Kraków 6–9 października 2015. Tezy, red. Jasieńko J., Kadłuczka A., Warszawa – Kraków 2015, s. 53–58; Araoz G. F., Tendencje dziedzictwa dziś i jutro – z perspektywy ewolucji filozofii i teorii konserwacji /w:/ II Kongres Konserwatorów ..., s. 19–25; Dobosz P., Systemy prawne ochrony zabytków z perspektywy teorii prawa administracyjnego, Kraków 2015, s.184–202.

² Konopka M., Zalasieńska K., Nic dwa razy się nie zdarza, Biuletyn Informacyjny PKN ICOMOS, styczeń – marzec 2016; Nr 1(32) 2016, s. 17–24.

³ Purchla J., Dziedzictwo kulturowe a kapitał społeczny /w:/ Dlaczego i jak w nowoczesny sposób chronić dziedzictwo kulturowe, red. Rottermund A., Warszawa 2014, s. 21–30.

prowadzą.⁴ Innym postulatem systemowym pozostającym wciąż tylko w sferze dyskusji jest kwestia monitoringu zasobu zabytków i monitoring skuteczności działań na rzecz ochrony tego zasobu.⁵

Świadomość zmian w otaczającym nas świecie idzie w parze ze świadomością potrzeb ewolucji narzędzi ochrony zabytków. Szukając rozwiązań budujemy kolejne koncepcje z myślą o przyszłości, zakładając a priori wyczerpanie możliwości działań w obecnie obowiązującym systemie.⁶ Jednak, czy faktycznie wyczerpaliśmy je wszystkie? Czy nie ma mechanizmów, które odpowiednio użyte mogły by nas zbliżyć do optymalizacji działań? Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z 2003 wprowadziła w obieg formalny nieznane wcześniej systemowi dokumenty – krajowy program ochrony zabytków oraz wojewódzkie, powiatowe i gminne programy opieki nad zabytkami.⁷ W świetle zapisów ustawowych są to dokumenty o charakterze strategiczno zarządczym. Zatem służące wdrażaniu modelu zarządzania dziedzictwem. Ponad dwunastoletni okres obowiązywania ustawy – od 2003 prawie do połowy 2016 – pozwala już na wyciąganie wniosków, co do znaczenia i skuteczności owej propozycji ustawowej. Analizy dotyczące konfrontacji intencji ustawodawcy (znanych choćby z autorskich komentarzy do ustawy z 2003)⁸, z praktyką realizacyjną dają podstawy do snucia wniosków na tematy systemowe. Bowiem zapisany w ustawie model funkcjonowania planów opieki nad zabytkami na każdym ze szczebli samorządu terytorialnego, z zaprojektowanym mechanizmem monitoringu, weryfikacji i przepływu informacji (wymagane ustawowo sprawozdania z realizacji programu) nosi znamiona obiecującej konstrukcji, która może posłużyć mobilizacji do ochrony i upowszechnieniu odpowiedzialności za zabytki. Jednak w praktyce model ten nigdy nie zafunkcjonował w pełni, nie stał się systemem zamkniętym, zasilanym informacjami z realizacji wcześniejszych edycji dokumentów oraz dokumentami samorządu regionalnego i lokalnego. Nie widać symptomów zmian w tym kierunku.

Nasuwa się wniosek, iż model ochrony z udziałem planów ochrony i opieki nad zabytkami zapisany w ustawie jest niedocenionym elementem systemu ochrony zabytków w Polsce. Elementem, który w znaczącym stopniu powinien poprawić synergię funkcjonowania państwowej służby konserwatorskiej i samorządu, a finalnie pomóc w budowaniu docelowego modelu zarządzania partycypacyjnego dziedzictwem, służącego skuteczniejszej ochronie zabytków w uwarunkowaniach współczesności. Przyjrzyjmy się jednak problemowi systematycznie, poszukajmy odpowiedzi na pytanie – czemu model nie spełnia oczekiwań?

Model ustawowy

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z jednej strony bierze swój początek z wcześniejszych norm prawnych w tym zakresie, z drugiej wprowadza szereg nowości. Wśród nowości znalazły się konstrukcje dokumentów strategicznych opisanych w Rozdziale 8

⁴ Pawłowska K., *Interesariusze w procesach zarządzania obiektami wpisanymi na listę światowego dziedzictwa natury i kultury UNESCO* /w:/ Wybrane zagadnienia zarządzania dobrami UNESCO w Polsce, red. Szmygin B., Warszawa 2015, s. 9–34.

⁵ Siwek A., *Ewidencja i monitoring – filary systemu ochrony zabytków*, Biuletyn Informacyjny PKN ICOMOS, styczeń – marzec 2016; Nr 1(32) 2016, s. 24–28.

⁶ Dobosz P., *Paradygmat przyszłych zmian w systemie prawnej ochrony zabytków i opiece nad nimi w Polsce* /w:/ II Kongres Konserwatorów ..., s. 69–73.

⁷ Zalaśńska K., Zeidler K., *Wykład prawa ochrony zabytków*, Warszawa – Gdańsk 2015, s. 173–183.

⁸ Soldani A., Jankowski D., *Zabytki. Ochrona i opieka. Praktyczny komentarz do nowej ustawy*, Zielona Góra 2004.

pod tytułem „Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz ochrona zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych.”⁹ Wbrew tytułowi, w rozdziale tym odniesiono się nie tylko do dokumentów szczebla centralnego, ale i dokumentów przypisanych samorządom wojewódzkim, powiatowym i gminnym.¹⁰ Ustawodawca szczegółowo określił cele i zakres rzeczowy programów oraz organy odpowiedzialne za realizację wymienionych wyżej dokumentów i tryb ich funkcjonowania. Być może z tej przyczyny we wspomnianym, autorskim komentarzu do ustawy, nie poświęcono sprawie zbyt wiele uwagi, mimo nowatorskiego charakteru zapisów.¹¹ Szerzej i wnikliwie nowy element systemu skomentował Rafał Golać, autor poczytnego komentarza do nowej ustawy. Zacytujmy fragmenty historycznego już omówienia:

„Rozdział niniejszy przewiduje niewystępujący na gruncie ustawy o ochronie dóbr kultury system programowania ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, którego centralnym ogniwem jest krajowy program w tym zakresie /.../ Wprowadzenie wyraźnych rozwiązań w tym przedmiocie ma na celu wypracowywanie przez organy administracji odpowiedniej strategii postępowania, czyli opartej na doświadczeniu praktycznym polityki ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na szczeblu ogólnokrajowym i lokalnym, tak aby uniknąć podejmowania nieprzemyślanych decyzji i wzmocnić system organizacyjny powyższej ochrony i opieki.”¹²

Mamy zatem dowód, iż od początku postrzegano ów zapis, jako novum służące polityce ochronnej i racjonalnemu zarządzaniu dziedzictwem. Ustawodawca stworzył bowiem przejrzysty i komplementarny system dokumentów strategicznych odpowiadający strukturze administracyjnej państwa oraz zasadom zarządzania, w którym wskazał właściwe źródła informacji wyjściowych, wykonawców, mechanizm kontroli oraz reagowania na zmiany. Co najważniejsze system ów zakładał hierarchizację działań i celów, w odniesieniu do gmin, powiatów, województw i kraju. Można powiedzieć, że tak zaprogramowany system, to śmiało otwarcie na nowoczesne tendencje w dyskusji o zarządzaniu dziedzictwem w skali międzynarodowej.¹³

Centralną składową tak skonstruowanego systemu jest krajowy program ochrony zabytków. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w Art. 84. stanowi, iż: „W celu stworzenia warunków niezbędnych do realizacji ochrony zabytków i opieki nad zabytkami minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego inicjuje i opracowuje, przy pomocy Generalnego Konserwatora Zabytków, krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.” Zatem określono cel działania oraz organy sprawcze i wykonawcze. W kolejnym artykule (art. 85 cyt. Ustawy) doprecyzowano zawartość programu, w którym: /.../ określa się, w szczególności, cele i kierunki działań oraz zadania w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, warunki i sposób finansowania planowanych działań, a także harmonogram ich realizacji.” Określono też czteroletni cykl obowiązywania programu.

⁹ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz. U. 2003, Nr. 162, poz. 1568. Tekst ujednolicony: Dz. U. 2014, poz. 1446; Dz. U. 2015, poz. 397, 774.

¹⁰ Ustawa o ochronie zabytków..., art. 87.

¹¹ Soldani A., Jankowski D., Zabytki..., s. 109–111.

¹² Golać R., Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz, Zakamycze 2004, s. 154.

¹³ Piotrowska-Nosek K., Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji /w:/ Konwencje UNESCO w dziedzinie kultury. Komentarz, red. Zalaszińska K., Warszawa 2014, s. 262–264.

Sformułowanie „w szczególności” oznacza, że lista celów nie jest zamknięta, a jej poszerzanie należy do inicjatyw Ministerstwa.¹⁴ Artykuł 86 odnosi się do trybu uchwalenia programu, a przypisanie tej funkcji Radzie Ministrów sytuuje ów akt w rzędzie istotnych dokumentów rządowych. Przywołany, w ustępie 2 cytowanego artykułu, obowiązek przedstawiania co 2 lata, przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Radzie Ministrów, sprawozdania z realizacji krajowego programu, wprowadza mechanizm monitoringu działań.¹⁵ Zatem istotą dokumentu jest jego cykliczność, weryfikowalność, a co za tym idzie elastyczne reagowanie na sygnały zewnętrzne w czteroletnich cyklach strategicznych. Ponadto w artykule 87, ustęp 6 wskazano, że: „Sprawozdanie z realizacji wojewódzkiego programu opieki nad zabytkami jest przekazywane Generalnemu Konserwatorowi Zabytków i właściwemu wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków w celu jego wykorzystania przy opracowywaniu, aktualizacji i realizacji krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.” Zatem wskazano precyzyjnie źródło informacji dla aktualizacji krajowego programu ochrony zabytków, wiążąc go zarazem logicznie ze strategicznymi dokumentami wojewódzkimi.¹⁶



1. Ustawowy model przepływu informacji przy realizacji i aktualizacji Krajowego Programu Ochrony Zabytków (oprac. AS).

Wspomniany, obszerny artykuł 87 w całości odnosi się do samorządowych dokumentów strategicznych w zakresie opieki nad zabytkami. W artykule tym zawarto jednocześnie istotę modelu komplementarnych dokumentów współtworzących zhierarchizowaną, regionalną i krajową politykę ochronną. Zatem na podstawie art. 87.1. ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami „Zarząd województwa, powiatu lub wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza na okres 4 lat odpowiednio wojewódzki, powiatowy lub gminny program opieki nad zabytkami.” Owe programy przyjmuje odpowiednio sejmik województwa, rada powiatu i rada gminy, po uzyskaniu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków. Programy te są ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Z realizacji programów zarząd województwa, powiatu i wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza, co 2 lata, sprawozdanie, które przedstawia się odpowiednio sejmikowi województwa, radzie powiatu lub radzie gminy.¹⁷

¹⁴ Golat R., Ustawa..., s. 155.

¹⁵ O rodzajach monitoringu: Siwek A., Monitoring zabytków w kontekście zarządzania miejscem światowego dziedzictwa /w:/ Wybrane zagadnienia zarządzania dobrami UNESCO ..., s. 147–166.

¹⁶ O potrzebie dostrzegania spójności polityki państwa i szczebla wojewódzkiego por. Wodnicka D., Dziedzictwo kulturowe w polityce rozwoju województwa /w:/ Dlaczego i jak w nowoczesny sposób chronić..., s. 153–156.

¹⁷ Ustawa o ochronie zabytków..., art. 87, ust. 1–5.

Wprawdzie nie wprowadzono tu obowiązku informowania o realizacji programu (sprawozdania) przez gminy i powiaty jednostek administracji samorządowej wyższego rzędu, jednak publiczny charakter dokumentów, w warunkach postępującej informatyzacji działań urzędowych, czyni te sprawozdania bardziej dostępnymi i publicznymi. Odnotujemy, że nie zobligowano również gmin i powiatów do przekazywania informacji o realizacji programu Wojewódzkim Konserwatorom Zabytków. Przepływ informacji między samorządem, a administracją rządową usankcjonowano jedynie na poziomie województwa, we wspomnianym ustępie 6, art. 87. Osobnej uwagi wymaga ustęp 2 cytowanego art. 87. W sposób szczegółowy, ale zarazem na zasadzie zbioru otwartego („w szczególności”)¹⁸ określono w nim cele opracowywania samorządowych dokumentów strategicznych – programów opieki nad zabytkami. Cele te dotyczą włączenia problemów ochrony zabytków do systemu zadań wynikających z koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, traktowania uwarunkowań ochrony zabytków, w tym krajobrazu kulturowego i dziedzictwa archeologicznego, przy uwzględnieniu uwarunkowań ochrony przyrody i równowagi ekologicznej, zahamowania procesów degradacji zabytków, eksponowania zabytków oraz walorów krajobrazu kulturowego, zwiększania atrakcyjności zabytków, dla potrzeb społecznych, turystycznych i edukacyjnych oraz generowania środków na ten cel, określenia warunków współpracy z właścicielami zabytków oraz tworzenia miejsc pracy związanych z opieką nad zabytkami.

Cele związane z troską o zachowanie substancji zabytkowej połączono z celami związanymi ze społeczną rolą zabytków oraz uwarunkowaniami ekonomicznymi.

Dopełnieniem modelu współdziałania dokumentów strategicznych i innych aktów prawa miejscowego lub dokumentów zarządczych są zapisy art. 18 cytowanej ustawy, w którym, w ustępach 1 i 2 czytamy, iż „przy sporządzaniu i aktualizacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego powiatu, strategii rozwoju gmin, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego [...] uwzględni się krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”. Natomiast art. 19 ust. 1 i 2 wskazują, iż: „W przypadku gdy gmina posiada gminny program opieki nad zabytkami, ustalenia tego programu [uwzględni się] [...] w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.” Przywołane artykuły określają rolę dokumentów strategicznych szczebla centralnego i gminnego w tworzeniu polityki przestrzennej i prawa miejscowego w zakresie gospodarowania przestrzenią zarówno w skali makro, jak i lokalnej. Tym samym ma być zapewniony związek i spójność polityki ochronnej z polityką przestrzenną. To interesujący element omawianego modelu, w znacznej mierze pozostający w sferze teorii, nieobecny w praktyce. Wreszcie logiczną klamrą dopinającą system jest art. 21 cytowanej ustawy, który wskazuje, iż: „Ewidencja zabytków jest podstawą dla sporządzania programów opieki nad zabytkami przez województwa, powiaty i gminy.” Mamy tu do czynienia z jednoznacznym wskazaniem źródła informacji, a co za tym idzie stopnia szczegółowości przewidywanego dla wspomnianych dokumentów. Jednocześnie mamy tu pośrednio potwierdzoną wolę, by za pośrednictwem prawa miejscowego, czyli planów zagospodarowania przestrzennego, ewidencja zabytków znajdowała odzwierciedlenie w zapisach ochronnych.¹⁹ Zauważmy jednocześnie, że w omawianym modelu zależności nie ma ustawowego

¹⁸ Golat R., *Ustawa...*, s. 156–158.

¹⁹ Tak rozumiemy korelację: ewidencja źródłem dla programów opieki (art. 21), programy opieki odzwierciedlane w dokumentach planistycznych (art. 19).

zobowiązania uzależniania zapisów gminnego programu opieki nad zabytkami od analogicznych aktów innych jednostek samorządu (powiat, województwo), czy kraju, co można poczytać za niekonsekwencję systemu.²⁰ Taka korelacja zapisów wydaje się najbardziej oczekiwana i uzasadniona, dla wspólnego budowania spójnej polityki ochrony zabytków w regionie, przy pełnym poszanowaniu specyfiki problematyki ochrony dziedzictwa w konkretnej gminie.

Podsumowując, można stwierdzić, iż ustawodawca w 2003 wprowadził w obieg prawny model funkcjonowania dokumentów strategiczno zarządczych, adresowanych do samorządu, rządowej administracji konserwatorskiej i rządowej administracji centralnej. Mimo niekonsekwencji i mankamentów zaproponowany model zarządzania strategicznego z jednej strony jawi się, jako element recepcji globalnej doktryny konserwatorskiej kreowanej w kręgach światowego dziedzictwa, z drugiej jako próba wyjścia poza dotychczasowe ramy polityki konserwatorskiej w kraju. Program, jako dokument strategiczny, niezależnie od szczebla realizacji, ma na celu ukierunkować i zoptymalizować działania w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego, a w szczególności zabytków nieruchomych i krajobrazu, jako elementów o kluczowym znaczeniu dla tożsamości, historii i kultury danego obszaru. Jednocześnie hierarchizacja dokumentów i narzucająca się możliwość ich wzajemnego korelowania dają podstawy budowania spójnej polityki ochronnej od szczebla gminy, po centralny. Jednoznacznie określony w ustawie system sprawozdań z realizacji programów powinien stać się elementem regionalnego i krajowego monitoringu ochrony zabytków (lub szerzej dziedzictwa). Niestety, jak sygnalizowaliśmy we wstępie, ów obiecujący model współdziałania i zarządzania, w praktyce nie spełnia pokładanych nadziei. Dlaczego?

Praktyka i bariery systemowe

Z perspektywy ponad dekady obowiązywania „nowej” ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z 2003 można stwierdzić, że model oparty o współdziałające programy opieki nad zabytkami wdrażany jest w Polsce bardzo opornie. Nie zbudowano dotąd spójnego mechanizmu tworzenia komplementarnych polityk konserwatorskich w skali regionu i kraju. W wielu przypadkach programy w ogóle nie zaistniały, jako dokument publiczny. Z danych zbieranych w 2012 przez Narodowy Instytut Dziedzictwa wynika, że pod względem statystycznym zaledwie około 20% gmin w Polsce miało wówczas aktualny gminny program opieki nad zabytkami.²¹ Z czego w dwóch województwach ten procent wynosił ponad 30% (wielkopolskie 41,2%, pomorskie 38,2%) w 6 województwach mieścił się w przedziale 20–30%, w 5 w przedziale 10–20% oraz w 3 poniżej 10%. W 2012 swoistym rekordzistą było województwo lubelskie, gdzie odnotowano realizację gminnych programów opieki nad zabytkami dla 4,2% gmin. W przypadku powiatów statystyki te wypadły jeszcze gorzej. W 3 województwach programy miało 25% powiatów (opolskie, wielkopolskie, pomorskie), w 4 statystyka mieściła się w przedziale ponad 10% poniżej 20%, w 9 województwach było poniżej 10%, z czego w dwóch uzyskano wynik 0% (lubuskie i podlaskie). W przypadku programów wojewódzkich w 2012 nie było

²⁰ Potrzebę takich relacji wskazali Autorzy „Instrukcji” opracowanej w Krajowym Ośrodku Badań i Dokumentacji Zabytków (dziś NID), która jednak jest materiałem instruktażowym, a nie normą prawną w tym zakresie. Por. Błyszkosz T., Fortuna–Marek A., Jagielska E., Liżewska I., Oszczanowska B., Welc-Jędrzejewska J., Gminny program opieki nad zabytkami. Poradnik metodyczny, Kurier Konserwatorski, Nr 3; 2009, s. 15–18.

²¹ Narodowy Instytut Dziedzictwa, wyniki ankiety przeprowadzanej przez Oddziały Terenowe w 2012 r., dane w dyspozycji Pionu Analiz i Strategii Zarządzania Dziedzictwem.

województwa, gdzie nie podjęto wysiłku sporządzenia takiego programu, ale nie wszędzie udało się zachować ich aktualność. W 3 województwach pracowano wówczas nad nowelizacją programu, który utracił aktualność. Obecnie z wyrwykowo pozyskiwanych danych wyłania się obraz pewnego postępu w ilościach realizowanych dokumentów strategicznych. Chociaż dane zamieszczone w „Wojewódzkim programie opieki nad zabytkami w Małopolsce na lata 2014–2017” nie nastrajają entuzjastycznie.²² W 2014 r. 30 gmin w Małopolsce posiadało aktualny program opieki, co stanowiło 16,48% gmin w województwie. W skali powiatów były to 3 jednostki, czyli 13,64% powiatów województwa. Według danych Urzędu Marszałkowskiego w okresie 2003–2013 w skali województwa małopolskiego obowiązywały 42 gminne programy opieki nad zabytkami, 5 powiatowych i 2 wojewódzkie, a kolejny wojewódzki na lata 2014–2017 był w opracowaniu. Trzeba przy tym odnotować, że tylko województwu udało się zachować ciągłość i odnawialność dokumentów.²³ Trudno jednak dziwić się opieszałości samorządów, skoro wbrew zapisom ustawowym, mimo podejmowanych prób, pierwszy „Krajowy program ochrony zabytków” został przyjęty dopiero w 2014 r. na lata 2014–2017.²⁴ Program ma charakter techniczny, porządkujący system i dotyczy działań które mogą być wykonane za pośrednictwem jednostek podległych Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego, zatem nosi cechy bliższe programu opieki, niż wizji strategicznej dla polityki państwa w zakresie ochrony dziedzictwa.

Wśród ograniczeń, które spowalniały budowanie systemu można wymienić kwestie ustawowo określonego źródła danych, czyli ewidencji zabytków. Ustawodawca z góry założył, że jej powstanie nie będzie łatwe, stąd początkowo ustalono 3 letni termin od daty wejścia w życie ustawy, na jej organizację.²⁵ Termin ten następnie prolongowano. Dyskusje wokół znaczenia i sprzeczności związanych z gminną ewidencją zabytków na pewno nie sprzyjają wykorzystywaniu jej, jako źródła dla programów strategicznych.²⁶ Szczególnie podkreślenia wymaga wewnętrzny konflikt w konstrukcji ewidencji, która z założenia miała pełnić funkcję informacyjną, a z czasem przychyła się ku coraz wyraźniej dopowiedzianej formie ochrony.²⁷ Wątpliwości i niekonsekwencje w konstrukcji systemu można mnożyć. Już w warstwie tekstu ustawy zwraca uwagę niespójność terminologiczna. Ustawa wprowadza nienazywany wcześniej podział na opiekę i ochronę, odpowiednio przynależne do obowiązków administracji publicznej oraz dysponentów zabytków.²⁸ Odnosnie programu krajowego użyto terminu „ochrony zabytków” (art. 85), a programy regionalne nazwano „programem opieki” (art. 87). Z nazwą tą sprzeczne są cele programów

²² Wojewódzki program opieki nad zabytkami w Małopolsce na lata 2014–2017, red. Szpala A., Kraków 2014, s. 73–77.

²³ Kolejno obowiązywały programy na lata 2005–2009; 2010–2013; 2014–2017. Program uchwalony dla Małopolski w 2005 był pierwszym w Polsce i dla części województw stał się dokumentem wzorcowym.

²⁴ Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z 23 lipca 2003, Art. 146: W terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego opracuje krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

²⁵ Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z 23 lipca 2003, Art. 143: W terminie 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy, Generalny Konserwator Zabytków, wojewódzcy konserwatorzy zabytków i wójt (burmistrz, prezydent miasta) założą odpowiednio krajową, wojewódzką i gminną ewidencję zabytków.

²⁶ Jafra T., Rola samorządu terytorialnego w zakresie ochrony i opieki nad zabytkami /w:/ Prawne wyzwania ochrony dóbr kultury we współczesnym świecie, red. Dobosz P., Adamus M., Mazur A., Kraków 2015, s. 63–64.

²⁷ Zalaszińska K., Zeidler K., Wykład..., s. 69–72.

²⁸ Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z 23 lipca 2003, art. 4 i 5.

samorządowych określone w art. 87, przynależne do sfery ochrony, właściwej, zresztą zgodnie z logiką, dla działań administracji publicznej. Owa niekonsekwencja terminologiczna dała asumpt do opracowywania programów opieki ograniczonych tematycznie do obiektów stanowiących mienie komunalne. W takim ujęciu były to raczej plany działania, niż dokumenty strategiczne w rozumieniu systemów zarządzania.²⁹ Prawdopodobnie takie rozumienie programów opieki nad zabytkami dało też podstawę do stwierdzenia, iż: „elementem fakultatywnym jest natomiast potrzeba uwzględniania w powyższych opracowaniach [studia uwarunkowań, mpzp] gminnych programów opieki nad zabytkami/.../. Gminne programy opieki nad zabytkami nie muszą być bowiem obowiązkowo opracowywane w każdej gminie /.../”³⁰ Oczywiście można powiedzieć, że to błędna i incydentalna interpretacja, ale zarazem symptomatyczna. Trzeba zaznaczyć, że część samorządów przyjęła diametralnie odmienną interpretację opracowując programy opieki, jako dokumenty strategiczne o szerokiej podbudowie doktrynalnej i poznawczej. Przykładem takich opracowań są programy opieki województwa małopolskiego, doskonalone od prekursorskiej w skali kraju wersji z 2005, przez dwie kolejne edycje.³¹

Podsumowując można stwierdzić, że wdrażanie w praktyce ustawowo narzuconych systemowi ochrony zabytków dokumentów strategicznych pozostaje wciąż w sferze eksperymentów, a nie sprawnie działającego systemu. Oznacza to, iż w praktyce ochrony zabytków w Polsce niepodzielnie dominuje model kontroli administracyjno prawnej, nad systemem racjonalnego zarządzania, gdzie inicjatywy i działania poszczególnych interesariuszy podporządkowane są z góry założonej hierarchii celów.

Wnioski

System krajowych i regionalnych dokumentów strategicznych wprowadzony w ustawie z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jako model działania ma szereg zalet. Łączy się z nowym spojrzeniem na system ochrony zabytków w ogólności, tworzy model logiczny i zwarty (zwłaszcza w przypadku dokonania drobnych korekt współzależności). Jest drogą do szerszego angażowania samorządów do działań na rzecz ochrony zabytków oraz sposobem na lepsze pozyskiwanie danych o zasobie, potrzebach i realizacjach (monitoring systemu). Zarazem odwołuje się do narzędzi elastycznych, dających się weryfikować i optymalizować w określonych przedziałach czasu. Słabością systemu są niedostatki specjalistów w zakresie ochrony i zarządzania dziedzictwem, szczególnie na szczeblach powiatu i gminy, co przy nowatorstwie i wysokim poziomie wymagań, jakie niosą owe narzędzia odbija się na realizacji zadań. Słabością jest brak tradycji i doświadczeń w zarządzaniu dziedzictwem oraz niska ranga programów opieki w hierarchii samorządowych dokumentów strategicznych. Z punktu widzenia systemu słabością jest też niefunkcjonujący i niedookreślony formalnie przepływ informacji między szczeblami administracji przewidziany przez ustawodawcę. Tym niemniej ów model działania wiąże się z poważnymi szansami optymalizacji ochrony dziedzictwa, przez rozwój praktyki stosowania i doskonalenie narzędzi w kolejnych edycjach oraz wzrost znaczenia dziedzictwa zarówno w strategiach ochrony wartości, w rozwoju przemysłów czasu wolnego, jak i w kreowaniu wizerunku samorządów. Bez wątpienia przyjęcie krajowego programu ochrony zabytków przyczynia się do dopełnienia

²⁹ Fortuna-Marek A., Siwek A., *Plany działania – jako element zarządzania miejscem światowego dziedzictwa* [w:] *Wybrane zagadnienia zarządzania dobrami UNESCO ...*, s. 75–79.

³⁰ Golat R., *Ustawa...* s. 43. Komentarz do art. 19.

³¹ Dokument z 2005 r. opracowano w Departamencie Edukacji i Kultury Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego pod kierunkiem J. Sepiōła.

modelu i „uszczelnienia” systemu zarządzania dziedzictwem. Jednak w przyszłości potrzeba większej synergii dokumentów. Szansą jest szersze przejmowanie wzorów z rozwijającej się bujnie pragmatyki ochrony i zarządzania miejsc światowego dziedzictwa UNESCO. Jednak na finalny odbiór owego modelu wpływ mają też konkretne zagrożenia, wśród których do najistotniejszych należy ograniczona wydolność prawna i praktyczna systemu ochrony zabytków w kraju, pozostawianie programów li tylko w sferze teorii, skłonność do „pisanie na półkę”. Wciąż obecnym problemem jest złe określenie obszaru tematycznego programów – zbyt szerokie (ponad zakres możliwości oddziaływania), lub tendencyjnie zawężone pole tematyczne. Zagrożeniem zawsze obecnym jest potencjalna możliwość obniżania rangi problematyki dziedzictwa w polityce samorządowej wszystkich szczebli.

Wojewódzkie, powiatowe i gminne programy opieki nad zabytkami to narzędzia strategiczne, kreujące politykę, wyrażające wolę, określające kierunki działania (priorytety) dla optymalizacji ochrony konkretnych obiektów i obszarów zabytkowych, elementów dziedzictwa kulturowego regionu. Zapis ustawowy czyni je potencjalnym „systemem nerwowym” ochrony zabytków, zapewniającym przepływ informacji, koordynację i możliwość racjonalizacji działań, szczególnie przez hierarchizację celów. Jednak jakkolwiek ocenialibyśmy model wprowadzony w ustawie z 2003, to musimy przyznać, że dotąd nie został wdrożony zgodnie z intencją ustawodawcy. Owa konstatacja i analiza przyczyn mówią wiele już nie tylko o samym modelu, ale i o całym systemie ochrony dziedzictwa w Polsce. Po pierwsze wskazują na liberalny stosunek do zapisów prawa – możliwość długotrwałego ignorowania wprowadzonej normy prawnej i to na każdym szczeblu administracji. Dają wyobrażenie o wielkim zróżnicowaniu przygotowania (zarówno profesjonalnego, jak i mentalnego) samorządów do sprawowania ochrony dziedzictwa – od przykładów doskonałych, przekraczających ramy systemu, po zupełne systemu ignorowanie. Historia wdrażania i funkcjonowanie samorządowych programów opieki nad zabytkami, to też niewyzyskany w pełni przyczynek do dyskusji o docelowym kształcie systemu ochrony zabytków. Zarazem sygnał o zachowawczości praktyki ochrony zabytków. Sprawnie użytkowane są formy z dawna zakorzenione, jak rejestr zabytków, czy plany zagospodarowania przestrzennego. Nowości, takie jak park kulturowy, czy programy opieki przyjmują się z trudem i pomału. To konstatacja, której nie należy lekceważyć w budowie koncepcji zmian systemu – powinny być ewolucyjne, odwołujące się do funkcjonujących rozwiązań i w ich ramach znajdować optymalizację. W tym kontekście lata 2003–2016 można potraktować jako okres „oswajania się” z nowym modelem ochrony i zarządzania dziedzictwem. Doświadczenia tego okresu należy spożytkować i dążyć do utrwalenia modelu, który zdaje się być obiecujący, ale wciąż niedostatecznie uregulowany (przepływy informacji) oraz wdrożony (mały procent realizacji). Nie należy jednak odrzucać koncepcji, bo można bez ryzyka stwierdzić, że w przyszłości zarządzanie, jako alternatywa ochrony, informacja jako zasób i dokumenty strategiczne, jako narzędzia będą tylko zyskiwać na znaczeniu.



WAWEL W POLSKIM SYSTEMIE SŁUŻB KONSERWATORSKICH

Piotr M. Stępień

SUMMARY: The article describes the system of historic preservation care provided to the architectural complex of outstanding historical value located on the Wawel Hill. The historic preservation supervision is organised in a very particular way, i.e. responsibilities of the Regional Historic Preservation Officer are delegated to the Head of the Wawel Royal Castle acting as Historic Preservation Officer of the Wawel Hill. His area of competence covers the entire Wawel Hill within the boundaries set forth in the register of historic monuments and sites (A-7), i.e. not only the museum premises and the land on which it is located (owned by the State Treasury) but also church facilities (including Wawel Cathedral) and hill slopes for which Cracow Municipality is responsible. It seems that there are sound reasons behind the scope of historic preservation supervision covering both movable (exhibit items) and immovable (architecture) properties. With regard to Wawel, it is also particularly important to

keep this ensemble of great historical significance under joint historic preservation supervision. It is therefore not recommended for three separate bodies, i.e. the museum, the church, and the municipality, to be responsible for this group of historic monuments. This results from the fact that a standardised and uniform concept needs to be defined for this ensemble and a great number of problems pertaining to technical and conservation issues need to be solved comprehensively. Furthermore, this article details duties carried out by Historic Preservation Officer of the Wawel Hill and explores matters for which Regional Conservation Officer is responsible. The author is of the opinion that the organisation of the discussed historic preservation supervision may be a role model for other residences of great historical value and other protected ensembles used as museums.

KEY WORDS: Wawel, museum, historic preservation.

Od kilkudziesięciu lat opieka konserwatorska nad zespołem zabytkowym Wzgórza Wawelskiego zorganizowana jest w szczególny sposób, poprzez powierzenie Dyrektorowi Państwowych Zbiorów Sztuki na Wawelu, a obecnie Zamku Królewskiego na Wawelu, zadań z zakresu wojewódzkiego konserwatora zabytków, jako Konserwatorowi Zabytków Wzgórza Wawelskiego.¹

Ta forma organizacji nadzoru konserwatorskiego nad pracami prowadzonymi na Wawelu zastąpiła w latach 60. XX wieku komitety i komisje powoływane od 1905 r. tj. od czasu przejścia zamku królewskiego z rąk armii austriackiej i rozpoczęcia restauracji tego zespołu.² Ostatnim z tych organów była Komisja dla Spraw Odbudowy Wawelu pod przewodnictwem prof. Jerzego Szablowskiego, wówczas już dyrektora Państwowych Zbiorów Sztuki na Wawelu, powołana w 1955 r. przez ministra kultury i sztuki. Członkami tej komisji byli m.in. prof. Witold Minkiewicz i prof. Jan Zachwatowicz. Komisja ta została zlikwidowana w 1963 r. po powołaniu Głównej Komisji Konserwatorskiej przy Zarządzie

¹ Niniejszy tekst jest rozszerzeniem wypowiedzi autora w dyskusji na zakończenie konferencji PKN ICOMOS „System służb konserwatorskich w Polsce” w dn. 3.12.2015 r. w Warszawie.

² Historię komitetów do 1939 r. omawia: Fuchs Franciszek, *Z historii odnowienia wawelskiego zamku 1905–1939*, Biblioteka Wawelska I, Kraków 1962, s. 19–31.

Muzeów i Ochrony Zabytków w Ministerstwie Kultury i Sztuki. Z inicjatywy prof. Alfreda Majewskiego, członka komisji i ówczesnego dyrektora Kierownictwa Odnowienia Zamku Królewskiego na Wawelu, odbyło się jeszcze jedno posiedzenie w dn. 17.07.1965 r. Wcześniej tj. 14 stycznia 1960 r. zarządzenie nr 4 Ministerstwa Kultury i Sztuki rozszerzyło zakres działalności Kierownictwa Odnowienia Zamku Królewskiego na Wawelu o „sprawowanie nadzoru konserwatorskiego nad Wzgórzem Wawelskim”. Jednak dwanaście lat później, 6 marca 1972 r. zarządzenie nr 15 tegoż ministerstwa powierzyło funkcję konserwatora Wzgórza Wawelskiego Państwowym Zbiorom Sztuki na Wawelu. W imieniu PZS sprawował tę funkcję dyrektor tej instytucji prof. Jerzy Szablowski.

Przy zmianach ustaw dotyczących ochrony zabytków kolejne zarządzenia lub porozumienia przedłużały powyższą decyzję, z krótką przerwą w latach 2008–2009. Obecnie podstawą prawną działania Dyrektora Zamku Królewskiego na Wawelu – Państwowych Zbiorów Sztuki jako Konserwatora Zabytków Wzgórza Wawelskiego jest porozumienie z dnia 30 grudnia 2010 r. zawarte pomiędzy Wojewodą Małopolskim i Dyrektorem Zamku Królewskiego na Wawelu – Państwowych Zbiorów Sztuki w Krakowie w sprawie *powierzenia niektórych spraw z zakresu właściwości Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków*,³ które z kolei opiera się na zapisie art.96 ust.3 Ustawy o *ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* z dn. 23.07.2003 r., przewidującym możliwość powierzenia takich kompetencji „kierownikom instytucji kultury wyspecjalizowanych w opiece nad zabytkami”.

Kompetencje Konserwatora Zabytków Wzgórza Wawelskiego określone w w/w porozumieniu obejmują całość Wawelu w granicach wpisu do rejestru zabytków (nr A-7)⁴ tzn. nie tylko obiekty i teren muzeum, stanowiące własność Skarbu Państwa, ale także obiekty kościelne z katedrą Wawelską na czele, oraz stoki wzgórza zarządzane w większości przez Gminę Miasta Krakowa. Zakres porozumienia obejmuje wydawanie opinii, uzgodnień, decyzji administracyjnych i sprawowanie nadzoru konserwatorskiego w niemal wszystkich rodzajach spraw, za wyjątkiem decyzji dotyczących rejestru i ewidencji zabytków (co wynika z art.96 ust.4 cyt. ustawy), podziału zabytku i rozbiórek. Porozumienie określa także zasady współpracy pomiędzy Małopolskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków i Konserwatorem Zabytków Wzgórza Wawelskiego oraz nadzór nad wypełnianiem powierzonych zadań.

W ramach tej współpracy Małopolski Wojewódzki Konserwator Zabytków i Konserwator Zabytków Wzgórza Wawelskiego wzajemnie udostępniają dokumentację, rejestry, ewidencje, archiwalia, zbiory biblioteczne itd. (par. 3 ust. 1 i 4). Inną formą współpracy jest udział Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków lub jego przedstawicieli w „komisjach konserwatorskich dotyczących istotnych działań konserwatorskich czy budowlanych na obszarze całego Wzgórza Wawelskiego” (par. 3 ust. 3). Z kolei Konserwator Zabytków Wzgórza Wawelskiego ma prawo „korzystać z pomocy Wojewódzkiej Rady Ochrony Zabytków jako organu opiniodawczego” (par.3 ust.2).

Zgodnie z par.4 Porozumienia „Kontrolę nad realizacją powierzonych zadań sprawuje Wojewoda Małopolski przy pomocy Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków”, a „Konserwator Zabytków Wzgórza Wawelskiego zobowiązany jest powiadamiać Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o treści wydanych decyzji administracyjnych oraz innych dokumentach dotyczących obiektów chronionych”.

³ Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego Nr 9/2011 poz. 64.

⁴ Aktualne granice wpisu Wzgórza Wawelskiego do rejestru zabytków określa decyzja Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dn. 8.09.2008 r. o zmianie decyzji w sprawie wpisu do rejestru zabytków nieruchomych znak OZKr.DW.4141-A-62/08.

Sprawowanie nadzoru konserwatorskiego nad Wawelem przez dyrektora muzeum trwa już ponad czterdzieści lat pomimo zmian ustawodawstwa, ponieważ system ten był i jest oceniany jako efektywny. Z jednej strony ustanowienie odrębnego organu administracji konserwatorskiej dla Wawelu wynika z rangi tego zespołu zabytkowego, z drugiej – utrzymywana jest zasada, że działalność tego organu winna obejmować nie tylko obiekty muzeum, ale cały zespół zabytkowy Wawelu.

Muzeum państwowe o nazwie „Zamek Królewski na Wawelu – Państwowe Zbiory Sztuki” zaliczane jest do muzeów o charakterze rezydencji historycznej.⁵ Specyfiką tych muzeów jest to, iż zabytkowa architektura jest częścią zbiorów muzeum, i to częścią poniekąd najważniejszą – bez niej muzea takie nie byłyby rezydencjami historycznymi, lecz muzeami „klasycznymi”, galeriami sztuki. Wydaje się zatem słuszne, aby w takich zespołach zabytkowych nie rozdzielać nadzoru konserwatorskiego nad nieruchomą częścią zbiorów tj. architekturą i częścią ruchomą – eksponatami, nadzór nad którymi dyrektor muzeum sprawuje z mocy ustawy o muzeach. Taką właśnie intencję ustawodawcy odczytać można w zapisie art.96 ust.3 Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z dn. 23.07.2003 r.

W odniesieniu do Wawelu jest także istotne, aby tego zespołu o wyjątkowej randze nie rozdzielać pod względem nadzoru konserwatorskiego na część „muzealną”, „kościelną” i „miejską”, ponieważ wymaga spójnej, jednolitej koncepcji, a także całościowego rozwiązania wielu problemów techniczno-konserwatorskich, jak np. zabezpieczenie stoków wzgórza, warunkujące dobry stan pozostałych elementów zespołu, niezależnie od własności i zarządu.

W opinii autora organizacja nadzoru konserwatorskiego funkcjonująca od ponad 40 lat na Wawelu powinna być nie tylko utrzymana przy dyskutowanych obecnie zmianach w systemie służb konserwatorskich w Polsce, ale może stanowić wzór dla innych rezydencji historycznych, a także dla innych zespołów objętych ochroną konserwatorską, w których działają dedykowane im muzea.

Powierzenie dyrektorowi muzeum zadań wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga oczywiście utworzenia i wydzielenia w strukturze muzeum odpowiedniej jednostki organizacyjnej, stanowiącej biuro konserwatora, bezpośrednio podległej dyrektorowi i niezależnej od tych jednostek, których działanie podlega kontroli konserwatorskiej jak działy remontów, administracja itd.⁶ Pod względem prawnym dyrektor muzeum wypełniający zadania nadzoru konserwatorskiego jest w pewnym sensie podmiotem odrębnym od muzeum jako inwestora.⁷ Zachowane muszą być te same procedury i standardy, jakie obowiązują w działalności wojewódzkiego konserwatora zabytków. Dla wypełnienia zadań konserwatorskich dyrektor korzysta jednak z całości potencjału organizacyjnego instytucji, w tym archiwum i pracowni konserwatorskich. Te ostatnie są szczególnym atutem muzeów wobec braku takich jednostek w obecnym systemie służb konserwatorskich w Polsce.⁸ W przypadku Wawelu, stanowiącego w całości stanowisko archeologiczne, istotnym narzędziem dla wypełnienia powierzonych zadań jest pracownia archeologiczna Zamku Królewskiego na Wawelu.

Wobec wielokrotnie podnoszonego niedoinwestowania i braków kadrowych państwowej służby konserwatorskiej w Polsce, obok samorządowej służby konserwatorskiej – muzea mogą i powinny stać się strukturą wspomagającą.

⁵ Zamek Królewski na Wawelu należy do zespołu czterech Muzeów Rezydencji Królewskich, obejmującego także Zamek Królewski w Warszawie, Muzeum Łazienki Królewskie i Muzeum Pałacu Króla Jana III w Wilanowie – zob. <http://www.rezydencjekrolewskie.pl/>

⁶ W Zamku Królewskim na Wawelu jest to stanowisko ds. konserwacji architektury.

⁷ na podstawie opinii prawnej

⁸ We Włoszech takie zaplecze dla służby konserwatorskiej stanowi Istituto Superiore per la Conservazione ed il Restauro i jego terenowe oddziały.



UWARUNKOWANIA I ZAŁOŻENIA SYSTEMU SŁUŻB OCHRONY ZABYTKÓW W POLSCE

Bogusław Szmygin

SUMMARY: Since 1989, the system of monument protection in Poland has been adapting to the changes occurring in the Polish political system. Defining the scope of power and duties of historic preservation services is not only a tremendously important element of these changes. It is also a key factor in how the monument protection system functions.

The nature of the changes results in stakeholders playing increasingly significant role in protection of monuments and sites – they become major partners to historic preservation services. Moreover, these services may find regional government bodies having broad scope of duties pertaining to monument protection particularly useful.

Increasing significance of the role that local government bodies have been playing results in the scope of power

and duties of regional historic preservation offices being broadened. Local government bodies are therefore going to participate more actively in the protection of historic monuments and sites. At the same time, their actions should be inspired, planned, and coordinated by regional historic preservation services. Support and supervision, on the other hand, should be provided by state historic preservation service being independent of local government bodies. The state and local government services cannot be therefore considered an alternative – they should fully and closely cooperate with each other. For this reason, cooperation among these services should be promoted and encouraged.

KEY WORDS: state and regional historic preservation services.

W Polsce w 1989 roku dokonały się radykalne zmiany, które objęły wszystkie istotne elementy tworzące system współczesnego państwa – politykę, gospodarkę, społeczeństwo, kulturę, itd. W wyniku tych przemian kształtuje się nowy system, który w wielu aspektach określa również funkcjonowanie ochrony zabytków. Nowy ustrój charakteryzuje m.in.: zbywanie przez państwo odpowiedzialności w możliwie wielu obszarach, przejmowanie coraz liczniejszych funkcji przez samorządy wszystkich szczebli (generalna decentralizacja państwa), prywatyzacja wszelkich zasobów (również zabytków), komercjalizacja kultury (również zabytków), unifikacja otoczenia (również zabytków), osłabianie wszelkich instytucji regulacyjnych (również urzędów konserwatorskich), upadek planowania przestrzennego¹.

Efekt synergetyczny tych procesów istotnie wpływa na transformację systemu ochrony zabytków i oddziałuje na zabytkowy zasób. Ponad 25 lat tworzenia nowego systemu pozwala już na stwierdzenie,

¹ Problematyka zmian systemu ochrony zabytków w związku z transformacją ustroju była podjęta m.in. w publikacjach: A.Bohm, P.Dobosz, P.Jaskanis, J.Purchla, B.Szmygin, *Raport na temat funkcjonowania systemu ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce po roku 1989*, J.Purchla (red), Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2009; *System ochrony zabytków w Polsce – diagnoza, analiza, propozycje*, B.Szmygin (red), PKN ICOMOS, Stołeczny Konserwator Zabytków, Warszawa-Lublin 2011; *Protecting and safeguarding cultural heritage. Systems of Management of Cultural Heritage in the Visegrad Countries*, J.Purchla (red), International Cultural Centre, Kraków, 2011; *Dlaczego i jak w nowoczesny sposób chronić dziedzictwo kulturowe*, A.Rottermund (red), PK ds. UNESCO, Warszawa 2014.

że wprowadzenie gospodarki rynkowej i rozwiniętej demokracji nie tworzy samoistnie warunków wystarczających do powstania sprawnego systemu ochrony dziedzictwa. Dlatego też transformacja ustrojowa w Polsce nie doprowadziła do powstania efektywnego systemu ochrony dziedzictwa.

W takiej sytuacji środowisko konserwatorskie ma obowiązek kompleksowego zdiagnozowania obecnych uwarunkowań i stworzenia wizji skutecznego systemu ochrony dziedzictwa². Zrozumienie takiej potrzeby jest coraz powszechniejsze wśród polskich konserwatorów, czego dowodem jest niegasnąca dyskusja na ten temat. W ostatnich latach odbyło się kilka ważnych konferencji poświęconych tej problematyce, przede wszystkim dwa Kongresy Konserwatorskie (2005 i 2016), Kongres Kultury Polskiej (2009), konferencja PKN ICOMOS poświęcona systemowi służb konserwatorskich (2011)³. Wnioski wynikające z tych spotkań w znacznym zakresie się pokrywają.

Przede wszystkim wszyscy są zgodni, że niezmiernie wzrosła rola interesariuszy uczestniczących w procesie ochrony zabytków. Postawa i opinie społeczeństwa, zainteresowanie i wsparcie mediów, możliwości i zaangażowanie samorządów, zamożność i plany właścicieli obiektów zabytkowych mają coraz większe znaczenie w ich ochronie. Czynniki te powinny być uwzględnione w przemodelowaniu systemu ochrony zabytków. Potwierdzają to jednoznacznie zapisy przyjmowanych w ostatnich latach międzynarodowych dokumentów programowych, na przykład *Konwencji z Faro* czy *Rekomendacji w sprawie Historycznego Krajobrazu Miejskiego*⁴.

Drugim ważnym elementem jest rosnące znaczenie dziedzictwa jako czynnika prorozwojowego. Oczywiście dziedzictwo zawsze było postrzegane również z tego punktu widzenia. Jednak w dominującej przez dekady modernistycznej wizji rozwoju było ono niejako poza głównym obszarem zainteresowań⁵. Dopiero w doktrynie zrównoważonego rozwoju dziedzictwo stało się zasobem, wokół którego buduje się strategie funkcjonowania gospodarki i społeczeństw. Takie podejście jest również bardzo jednoznacznie deklarowane w dokumentach programowych i doktrynalnych dotyczących współczesnej roli dziedzictwa⁶.

Trzecim czynnikiem jest wielokierunkowe poszerzenie pojęcia dziedzictwa. Dziedzictwo – rozumiane znacznie szerzej niż zabytek – może obecnie obejmować wszelkie wytwory kultury materialnej i niematerialnej powstałe w przeszłości. Nie ma już ograniczeń związanych z wiekiem, materiałem, sposobem wykonania, funkcją, wartością artystyczną lub estetyczną dawnych wytworów.

² Elementy wizji systemu zawiera *Krajowy program ochrony zabytków*, opracowany w ramach Rady Ochrony Zabytków, jednak jest on ograniczony przyjętym horyzontem czasowym – por.: *Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2014–2017*, Warszawa 2014.

³ I Kongres Konserwatorów Zabytków, Warszawa 2005; II Kongres Konserwatorów Zabytków, Warszawa-Kraków, 2015; Kongres Kultury Polskiej, Kraków 2009; Konferencja – *System ochrony zabytków w Polsce – diagnoza, analiza, propozycje*, Warszawa 2011.

⁴ *The Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society* (The Faro Convention), Council of Europe, Faro, 27th October 2005; *Recommendation on the Historic Urban Landscape*, UNESCO General Conference, 36th Session, 2011, Paris.

⁵ Na modernistyczny charakter teorii konserwatorskiej zwraca uwagę m.in. Julian Smith, *Marrying the old with the new in historic urban landscapes*, [w:] *Managing Historic Cities*, World Heritage Centre, Paris 2010, s.48.

⁶ Por. np.: *Deklaracja z Hangzhou*, przyjęta przez kongres UNESCO (15-17 maja 2013 roku) - *Kultura: klucz do zrównoważonego rozwoju* (Culture: Key to Sustainable Development); *Konkluzje Rady Europy z dnia 21 maja 2014 roku dotyczące dziedzictwa kulturowego jako strategicznego zasobu dla zrównoważonej Europy*; *The Namur Declaration*, przyjęta przez zgromadzenie ministrów przy Radzie Europy, 23-24 kwietnia 2015.

O uznaniu dobra za dziedzictwo decyduje podmiot, którym mogą być nawet niewielkie, lokalne społeczności. W tej sytuacji liczba dóbr uznawanych za dziedzictwo nieustannie się poszerza, a w konsekwencji coraz bardziej różnicują się zasady i formy ochrony.

Suma wymienionych czynników sprawia, że ochrona zabytkowego zasobu jest coraz bardziej skomplikowana. Nowe uwarunkowania trzeba więc uwzględnić w funkcjonowaniu systemu ochrony zabytków. W szczególności ponownego określenia wymaga pozycja i zadania służb konserwatorskich.

W kształtującej się nowej rzeczywistości kluczowe znaczenie ma określenie i uzasadnienie uprawnień służb konserwatorskich. Coraz większa rola pozostałych interesariuszy, biorących udział w procesie ochrony zabytków – szczególnie właścicieli, użytkowników i inwestorów, wymaga uzasadnienia dla zachowania przez konserwatora uprzywilejowanej pozycji w decydowaniu o sposobie utrzymania zabytków. Sprywatyzowanie własności, odpowiedzialności i finansowania zabytków, otwiera bowiem kwestię zakresu uprawnień służb konserwatorskich. Trzeba przekonywująco umotywować istnienie w systemie państwa kolejnego organu, który może tak znacząco ingerować w prawo decydowania własnością (zabytkiem) przez obywateli, instytucje, organizacje. Jest to przecież ograniczenie podstawowego prawa w państwie demokratycznym.

Argumenty w tej kwestii powinny być zbudowane przede wszystkim poprzez odwołania do aksjologii. Służby konserwatorskie obdarzone specjalnymi uprawnieniami są konieczne, ponieważ ochrona zabytków - utrzymanie wybranych, niewspółczesnych obiektów w określonej formie i wyłączenie ich z procesu dowolnych przekształceń – z definicji tworzy sytuację konfliktową. Narzucenie formy utrzymania obiektu uznanego za zabytek ogranicza bowiem swobodę jego wykorzystania w prymarnej funkcji jako obiektu budowlanego – na przykład mieszkania, biura, świątyni, hotelu, miejsca produkcji, obiektu kultury, albo też jako działki budowlanej (burząc obiekt). Ochrona zabytków jest więc w praktyce rozwiązywaniem konfliktu i ustalaniem kompromisu pomiędzy wartościami zabytkowymi a wartościami utylitarnymi (w szerokim rozumieniu).

Konflikt ten jest trwale wpisany w istotę ochrony zabytków. Co niezmiennie istotne, w powszechnym społecznym dyskursie spór ten wcale nie jest rozstrzygany na korzyść wartości zabytkowych (gdy są konfrontowane z wartościami użytkowymi). Dlatego właśnie konieczna jest interwencja służb konserwatorskich (specjalistów potrafiących określić wartości zabytków), które z jednej strony mają prawo określać formę utrzymania zabytków, a z drugiej egzekwować jej realizację (działając w interesie społecznym)⁷. Dorobek naszej cywilizacji polega między innymi na tym, że społeczeństwa zgadzają się na taki arbitraż i ograniczenie.

Takie było zawsze uzasadnienie istnienia służb konserwatorskich. Jest ono nadal aktualne, chociaż w ochronie zabytków zmieniło się tak wiele – rozumienie zabytku, zasady i formy ochrony. Mechanizm konfliktu wartości, który nadaje sens istnienia służb konserwatorskich, pozostaje niezmienny. Dlatego współczesne państwa, które chronią swoje zabytki, utrzymują system służb konserwatorskich. W międzynarodowej debacie konserwatorskiej takiego rozumowania nie podważa się, gdyż nie stworzono skutecznych systemów ochrony zabytków bez służb konserwatorskich, dysponujących uprawnieniami ograniczającymi prawa właścicieli zabytków.

⁷ Kategoria *interesu społecznego* zapisana w definicji zabytku (art. 3 ustawy o ochronie i opiece nad zabytkami) jest kluczowym argumentem, który uzasadnia ograniczenia i dodatkowe prawa związane z ochroną obiektu zabytkowego.

Dlatego trzeba jednoznacznie założyć, że uznając potrzebę ochrony zabytków (polegającą na trwaniu ich w określonej formie, a więc ograniczając swobodą ich przekształcania) trzeba stworzyć odpowiednie służby konserwatorskie (o określonych kwalifikacjach i kompetencjach).

Charakter działań merytorycznych, których wymaga ochrona zabytków – przede wszystkim określanie wartości zabytkowych obiektów oraz zakresu i formy interwencji konserwatorskiej, wymaga powierzenia ich wyspecjalizowanym służbom. Taki jest warunek ochrony zabytków, jeżeli mają one przetrwać jako wiarygodne nośniki pełnego *spectrum* wartości zabytkowych. Jest to szczególnie ważne w obecnych warunkach różnorodnego, niejednoznacznego i nieskodyfikowanego współczesnego pojęcia zabytku oraz mających taki sam charakter zasad działania konserwatorskiego.

W polskim systemie ochrony zabytków wprowadzono wymagania dotyczące kwalifikacji osób zajmujących się ich ochroną. W ustawie z 2003 roku zapisano, że prowadzenie prac przy zabytkach wpisanych do rejestru wymaga określonych kwalifikacji, a sprawowanie samodzielnych funkcji technicznych w przypadku prac budowlanych łączy się z dodatkowymi wymaganiami⁸. Szczegółowe informacje zawiera też rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego dotyczące prowadzenia prac konserwatorskich⁹.

W sposób szczególny prawodawca wypowiada się na temat kwalifikacji osób pełniących kluczowe funkcje w polskim systemie ochrony zabytków, czyli wojewódzkich konserwatorów zabytków. W artykule 91 ustawy o ochronie zabytków określono wymagania i zadania dla wojewódzkiego konserwatora zabytków. Sformułowano konkretne wymagania, które powinna spełniać osoba powoływana na to stanowisko (pkt.2). Na podstawie tych zapisów wojewódzkimi konserwatorami zabytków powinny zostawać tylko osoby o odpowiednich kwalifikacjach i doświadczeniu.

W tym kontekście trzeba również odnieść się do najwyższego stanowiska w systemie ochrony zabytków, jakim jest Generalny Konserwator Zabytków. W artykule 90 wymieniono szereg zadań (pkt.2), które powinien realizować Generalny Konserwator Zabytków. Wiele z nich ma jednoznacznie merytoryczny charakter. Tymczasem w ustawie nie określono żadnych wymagań kwalifikacyjnych dla Generalnego Konserwatora Zabytków, zapisując jedynie, że zajmuje on stanowisko sekretarza lub podsekretarza w ministerstwie właściwym dla spraw kultury i dziedzictwa narodowego.

Wobec planowanej kolejnej nowelizacji ustawy o ochronie zabytków, problem kwalifikacji Generalnego Konserwatora Zabytków powinien również być przedmiotem opinii środowiska konserwatorskiego. Nieoczywisty dylemat sprowadza się do pytania: czy Generalny Konserwator Zabytków powinien być zawodowo przygotowanym specjalistą czy też politykiem?

W pierwszym przypadku należy zakładać, że będzie on znał ochronę zabytków, jej uwarunkowania i potrzeby. W drugim przypadku należy zakładać, że ma on możliwości skutecznego kierowania i wspierania ochrony zabytków, ponieważ reprezentuje aktualną władzę, która desygnowała go na to stanowisko.

⁸ Zapisy na ten temat zostały sformułowane w art.37, pkt.2 w *Ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* z 2003 roku. Określony został również wymóg potwierdzania kwalifikacji osób biorących udział w pracach przy zabytkach.

⁹ Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 października 2015 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych i poszukiwań zabytków.

W praktyce na rozstrzygnięcie tego dylematu środowisko konserwatorskie nie miało żadnego wpływu. Współczesne zarządzanie państwem jest bowiem tak upolitycznione, że kolejne ekipy jako oczywiste traktują mianowanie na Generalnego Konserwatora polityka. Patrząc jednak z perspektywy ostatnich kilku nominacji, trudno uznać, że ochrona zabytków zyskała silną reprezentację na skutek politycznej proveniencji Generalnych Konserwatorów.

Być może z punktu widzenia rządzących ekip zapewniali oni skuteczną kontrolę nad systemem ochrony zabytków, ale nie ma podstaw do uznania, że wzmocnieniu uległo znaczenie ochrony zabytków. A to są diametralnie różne punkty widzenia. Dowodem takiej oceny jest zapowiadane przez wszystkich Generalnych Konserwatorów odziespolenie służb konserwatorskich, którego żaden z nich nie zrealizował. Tymczasem odziespolenie służb konserwatorskich jest jednym z podstawowych oczekiwań środowiska konserwatorskiego¹⁰.

Trzeba więc uznać, że dotychczas nie spełniło się kluczowe założenie, iż Generalny Konserwator z nadania politycznego zapewnia silniejszą pozycję dyscypliny niż reprezentant środowiska konserwatorskiego¹¹. Dlatego środowisko konserwatorskie powinno nadal postulować by Generalnego Konserwatora Zabytków powoływano w oparciu o kwalifikacje merytoryczne z zakresu ochrony zabytków.

Formułując postulaty dotyczące specjalistycznego przygotowania do prac i funkcji związanych z ochroną zabytków, można odwoływać się do międzynarodowych standardów. Na przykład międzynarodowy ICOMOS przyjął dokumenty dotyczące szkolenia oraz kwalifikacji wymaganych do prowadzenia prac przy obiektach zabytkowych¹². Międzynarodowe środowisko konserwatorskie przykładła tak duże znaczenie do kwalifikacji osób zajmujących się ochroną zabytków, gdyż z tej perspektywy wyraźnie widać, że złożoność i niejednoznaczność współczesnych uwarunkowań sprawia, iż w bieżącej perspektywie nie jest zawsze oczywiste odróżnienie działań konserwatora kompetentnego od niekompetentnego. Negatywne konsekwencje działań niekompetentnych będą kumulowały się i ujawniały się w przyszłości. Taki jest charakter tej dyscypliny i tych działań.

Konfliktowy charakter decyzji konserwatorskich – wynikający z konfliktu systemu wartości zabytkowych z wartościami utylitarnymi (niezabytkowymi), wymaga nadania służbom konserwatorskim odpowiednich uprawnień. Jest to tym bardziej konieczne, że w warunkach swobodnej konkuren-

¹⁰ Konieczność odziespolenia służb konserwatorskich jest najczęściej podnoszona w kontekście zapewnienia im odpowiedniej niezależności (od lokalnych władz). Tymczasem równie ważny jest argument finansowy, gdyż administracja zespolona jest finansowana z budżetów wojewodów. Natomiast administracja niezespolona jest finansowana w oparciu o odrębną pozycję w ustawie budżetowej. Dlatego są tak duże różnice w finansowaniu tych służb.

¹¹ Postulat odpolitycznienia stanowiska Generalnego Konserwatora Zabytków był sformułowany w uchwałach I i II Kongresów Konserwatorów Zabytków.

¹² *Guidelines on Education and Training in the Conservation of Monuments, Ensembles and Sites*, 10th General Assembly ICOMOS, Colombo (Sri Lanka), August 1993; *Principles for Capacity Building through Education and Training in Safeguarding and Integrated Conservation of the Cultural Heritage*, ICOMOS International Training Committee, June 2013.

cji wartości zabytkowe mają zwykle niższą hierarchię niż wartości użyteczne¹³. Można prognozować, że konflikt ten będzie trwały, a jego skala coraz większa. Wynika to z coraz szybszych i głębszych zmian standardów technicznych, estetycznych, funkcjonalnych, użytkowych, itd.

Nieusuwalny konflikt wpisany w ochronę zabytków oznacza, że praca konserwatora jest nieustającym poszukiwaniem kompromisu. Problem ten jest tym bardziej złożony, że warunki kompromisu są ustalane w sposób subiektywny – nie ma bowiem obiektywnej płaszczyzny dla porównania wartości zabytkowych i niezabytkowych (reprezentują one inne systemy wartości). To oznacza, że o granicach kompromisu decyduje pozycja osób reprezentujących poszczególne systemy wartości. W demokratycznym państwie „mocniejsza pozycja” oznacza przede wszystkim formalne uprawnienia do podejmowania decyzji w określonym obszarze na podstawie odpowiednich przepisów. W praktyce więc tylko służba konserwatorska dysponująca odpowiednimi uprawnieniami w debacie z pozostałymi interesariuszami może osiągnąć kompromis pozwalający ochronić zabytkowe wartości.

Akceptując założenie, że warunkiem skutecznej ochrony zabytków jest odpowiednia pozycja służb konserwatorskich, trzeba też odpowiedzieć na pytanie w jaki sposób można ją zapewnić. W tej kwestii również kluczowy jest konflikt towarzyszący ochronie zabytków.

Konflikt wartości zabytkowych z wartościami użytecznymi jest złożony – odbywa się na wielu płaszczyznach i obejmuje wielu interesariuszy. Wielopłaszczyznowość konfliktu wynika z bardzo szerokiego *spectrum* wartości, które w uproszczeniu nazwano tu użytkowymi. Właściwie każda ingerencja w obiekt lub przestrzeń zabytkową narusza zabytkowe wartości, a więc praktycznie każdy użytkownik czy właściciel staje się oponentem lub chociaż petentem służb konserwatorskich.

Pozycja konserwatora w tym sporze jest tym słabsza, że konfrontowane są wartości trudne do określenia, niemierzalne i odpersonalizowane z wartościami bardzo jednoznacznie określonymi, mierzalnymi, które reprezentują konkretni właściciele, użytkownicy, władze. Dlatego właśnie służby konserwatorskie nie powinny być częścią tej samej struktury, do której należą inni interesariuszy (w szczególności podlegać im).

W obecnym systemie ochrony zabytków coraz większe znaczenie ma sprawność działania (i związana z tym podległość) służb konserwatorskich powoływanych przez samorządy. Oczywiście powoływanie takich służb konserwatorskich jest w pełni uzasadnione, gdyż samorząd jest obecnie najsilniejszym interesariuszem - dysponuje najobszerniejszym zestawem środków umożliwiających ochronę zabytków. Potencjał ten zwiększa się i można prognozować, że ochrona zabytków będzie w coraz większym stopniu realizowana przez samorządy terytorialne¹⁴.

Dlatego rozwijanie służb samorządowych jest konieczne, gdyż mogą one optymalnie wykorzystać ogromny potencjał samorządu w zakresie ochrony zabytków. Można prognozować, że z czasem potencjał i możliwości tych służb będą większe niż służb państwowych. Jednak rozwój ten powinien być odpowiednio ukierunkowany. Przede wszystkim konieczne jest wprowadzenie standardów dotyczących

¹³ Problem ten po części wyjaśnia mechanizm zwany w ekonomii *niespójnością czasową decyzji*. Decyzje dotyczące tej samej kwestii są różne, gdy są podejmowane w różnym czasie. Decyzje podejmowane obecnie preferują rozwiązania łatwiejsze i korzystniejsze w krótszej perspektywie. Taki mechanizm ma miejsce w konfrontacji wartości zabytkowych z wartościami użytecznymi – korzystniejszymi i łatwiejszymi w bieżącej perspektywie. Zjawisko to dotyczy wszystkich podmiotów, od właścicieli prywatnych do samorządów.

¹⁴ Por. np.: *Rola samorządowych służb konserwatorskich w systemie ochrony zabytków w Polsce*, UM Lublin, Narodowy Instytut Dziedzictwa, Lublin-Warszawa, 2011.

przejmowania uprawnień i działania tych służb. Niezbędne jest też utrzymanie systemu ich wsparcia i kontroli – państwowa służba konserwatorska powinna zapewniać wsparcie i sprawować kontrolę wobec samorządowych służb konserwatorskich. Trzeba bardzo wyraźnie podkreślić, że równie ważne są obydwie funkcje. Tylko bowiem funkcjonowanie obydwóch służb – państwowej i samorządowej, pozwala spełnić założenie o niezależności decyzji konserwatorskich od silnego interesariusza jakim jest samorząd, oraz stworzyć możliwość wykorzystania potencjału jakim dysponuje samorząd.

Problem organizacji służby konserwatorskiej oraz relacji pomiędzy służbą państwową i samorządową, staje się w pełni czytelny gdy zostaje osadzony w kontekście wielkości i różnorodności współczesnego zasobu zabytków. Nie ma dokładnych statystyk przedstawiających stan Polskiego zasobu zabytków, co wynika również z jego specyfiki. Tym niemniej można określić jego orientacyjną wielkość. W podziale na główne grupy typologiczne zasób zabytków nieruchomych w Polsce obejmuje¹⁵:

- jednostki wpisane do rejestru zabytków nieruchomych ~ 70 700
- zabytki archeologiczne wpisane do rejestru ~ 7600
- jednostki urbanistyczne ~ 1070
- jednostki/obszary objęte zapisami w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego ~ kilkadziesiąt tysięcy elementów
- jednostki ujęte w krajowej ewidencji zabytków ~ 183 000
- obiekty architektury wernakularnej (ujęte na fiskach) ~ 650 000
- stanowiska archeologiczne (rozpoznane w ramach AZP) ~ 470 000
- zabytki przemysłowe, zabytki XX wieku ~ kilkanaście tysięcy

Ochrona tak rozległego i zróżnicowanego zasobu jest ogromnym wyzwaniem, nawet przyjmując, że w niektórych grupach znaczna część zasobu już nie istnieje¹⁶. Państwowy system ochrony zabytków nie ma, i nie będzie miał operacyjnych możliwości działania w skali całego zasobu. Dlatego jego ochrona musi być rozproszona, organizowana, finansowana i realizowana przez tysiące podmiotów (osoby prywatne, organizacje, instytucje, samorząd).

W praktyce najsilniejszym podmiotem jest właśnie samorząd. Co ważne, działania samorządów różnych szczebli obejmują teren całego kraju – wszystkie zabytki są w obszarze działania jakiegokolwiek samorządu. Nawet jeżeli więc forma własności zabytku nie pozwala samorządowi na bezpośrednie wsparcie prac konserwatorskich, to możliwe są różne formy działań pośrednich. Samorządy działają niezależnie, jednak pracują w podobnych strukturach i w oparciu o podobne podstawy prawne, tak więc możliwe jest tworzenie ogólnopolskich modeli organizacji i funkcjonowania samorządowych służb konserwatorskich. Bardzo ważne jest również formalne zobowiązanie nałożone na samorządy dotyczące ochrony zabytków. Zgodnie z zapisami ustawy z 2003 każdy samorząd jest zobowiązany do

¹⁵ Informacje dotyczące liczby poszczególnych zbiorów opracowane przez Narodowy Instytut Dziedzictwa podane w artykule: J. Dąbrowski, D. Jankowski, *Czy Wawel można odbudować?* [w:] *Klasyfikacja i kategoryzacja zabytków*, PKN ICOMOS, Warszawa 2016 (w druku).

¹⁶ Szczególnie wątpliwości budzi liczba obiektów architektury wernakularnej, które zostały udokumentowane w postaci tzw. fisków adresowych. Większość fisków została wykonana w latach 80. i 90., dlatego wobec braku weryfikacji należy założyć, że znaczna część tych obiektów już nie istnieje. Tak więc w rzeczywistości zasób ten może liczyć zaledwie kilkadziesiąt tysięcy obiektów.

przygotowania *programu opieki nad zabytkami*¹⁷. Tak więc opieka nad zabytkami jest jednym z zadań własnych samorządu.

Wymienione czynniki potwierdzają, że aktywna ochrona zabytków powinna być realizowana przez samorządy, a jej inspirowaniem, planowaniem, koordynacją powinny zajmować się samorządowe służby konserwatorskie. Wsparcie i kontrolę tych działań powinna zapewniać niezależna od władz lokalnych państwowa służba konserwatorska. Tak więc służby państwowe i samorządowe nie tworzą alternatywy – powinny stanowić spójny, uzupełniający się system współpracy.

WNIOSKI

1. Współczesny model zachodniego państwa – gospodarka rynkowa i demokracja – nie jest warunkiem wystarczającym by system ochrony zabytków funkcjonował efektywnie, zapewniając zachowanie zabytkowych wartości.
2. Ochrona zabytków wymaga silnej merytorycznie i niezależnej od interesariuszy służby ochrony zabytków.
System ochrony/służba konserwatorska aby skutecznie realizować ochronę zabytków musi mieć uprawnienia ograniczające prawo właścicieli do swobodnego przekształcania zabytków oraz środki do wspierania pożądaných prac przy zabytkach.
3. Rozległość i różnorodność współczesnego zasobu zabytków przekracza możliwości objęcia ich aktywną ochroną przez państwową służbę konserwatorską - konieczne jest wsparcie przez interesariuszy, szczególnie przez samorządową służbę konserwatorską.
4. Głównym realizatorem oraz interesariuszem ochrony zabytków staje się samorząd terytorialny.
Wykorzystanie możliwości samorządu w zakresie ochrony zabytków jest możliwe poprzez samorządową służbę konserwatorską.
5. Samorządowa służba konserwatorska – ze względu na zależność od głównego interesariusza ochrony zabytków (samorządu terytorialnego) – wymaga wsparcia i kontroli ze strony państwowej służby konserwatorskiej.
6. Merytoryczne zadania i kontrolne funkcje sprawowane wobec zasobu zabytków i samorządowych służb konserwatorskich wymagają istnienia państwowej (niezależnej od samorządu) służby konserwatorskiej.
Ze względu na pełnione funkcje uzasadnione jest odzespolenie państwowej służby konserwatorskiej.
7. System służb ochrony zabytków w Polsce powinny tworzyć: aktywna służba samorządowa maksymalnie wykorzystująca możliwości samorządu (którego jest częścią) oraz służba państwowa, sprawująca funkcje doradcze, wspierające i kontrolne.

¹⁷ Odpowiedni zapis ustawy o ochronie i opiece nad zabytkami brzmi – Zarząd województwa, powiatu lub wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza na okres 4 lat odpowiednio wojewódzki, powiatowy lub gminny program opieki nad zabytkami. (art. 87. pkt. 1).



ROLA „KARTY EWIDENCJI OBIEKTU NIERUCHOMEGO” W SYSTEMIE OCHRONY KONSERWATORSKIEJ DZIEDZICTWA ARCHITEKTONICZNEGO 2 POŁOWY XX WIEKU

Małgorzata Włodarczyk

SUMMARY: „Record cards of immovable properties” may be used for holding information about specific assets. This tool is of utmost importance for protecting and preserving architectural heritage assets built after the second World War in the second half of the 20th century. It allows for recognising a property in advance, defining the scope of protection (whether the entire property should be protected or only its particular elements), and specifying types of works which can be carried out to the property in question. This tool turns out to be particularly important in the event of changing ownership, carrying out renovation works or any other works pertaining to redevelopment, development, adaptation, etc. Additionally, it may be used for developing historic preservation guidelines for architectural designs and the areas they affect and, at the same time, preserving their initial form. Moreover, the tool in question allows historic preservation services to carry out such works

to historic monuments and sites that will not only respect their cultural values but also „give them a new lease of life.” Furthermore, it may be used not only in scientific or academic works but also in works aimed at general public. In the current body of law, there are two types of „record cards of immovable properties.” The first one contains information on assets listed in the national register of historic monuments and sites. The second one provides data on assets not listed in this register - in this case, specific merit-related and graphical information is required. Its broader use by historic preservation service may result in increased effectiveness in preserving architectural heritage of the second half of the 20th century.

KEY WORDS: Record cards of immovable properties, historic preservation, architecture of the second half of the 20th century, contemporary cultural properties.

*Ochrona dziedzictwa architektonicznego
jest jednym z głównych zadań planowania miast
i zagospodarowania przestrzennego kraju. (...)
powinna uwzględnić wymogi ochrony dziedzictwa
architektonicznego i nie traktować go dłużej w sposób wyrwykowy (...).¹*

Obowiązujący system dbałości konserwatorskiej od dziedzictwa kulturowego regulowany jest m.in. przepisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami² oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

¹ Deklaracja Amsterdamska, Amsterdam 1975, [za:] *Vademecum konserwatora zabytków*, red. Bogusław Szmygin, Warszawa 2015, s. 214.

² Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446, z późn. zm.) – stan na dzień 13.11.2015 r.

przestrzennym³ oraz towarzyszącymi im rozporządzeniami⁴. Ważną rolę w zachowaniu tego dziedzictwa, w tym spuścizny architektonicznej i kultury materialnej z 2 połowy XX wieku, może spełniać aktywniejsze wykorzystanie instytucji ewidencji zabytków nieruchomych oparte na „Karcie ewidencji obiektu nieruchomego”. W szczególności znaczenie „Karty ewidencji (...)” uwidacznia się, gdy dochodzi do zmiany właściciela nieruchomości, potrzeby jej remontu czy działań związanych z przebudową, rozbudową, adaptacją i innymi, w rozumieniu Prawa budowlanego⁵.

W powszechnej opinii uważa się, że wpis do rejestru zabytków zabezpiecza budynek lub budowlę przed niewłaściwą ingerencją lub zniszczeniem. Niestety bywa to narzędziem niewystarczającym z uwagi na możliwość destrukcji obiektu poprzez na przykład doprowadzenie go do ruiny. Często trudnością w przeprowadzeniu wpisu do rejestru zabytków jest brak odpowiedniej dokumentacji historyczno-architektonicznej, która pozwoliłaby na udokumentowaną argumentację przemawiającą za koniecznością oraz zasadnością takiego wpisu. W szczególności dotyczy to dziedzictwa architektonicznego po 1945 roku. Należy jednak zauważyć, że wraz ze wzrostem świadomości społecznej i działaniami tzw. oddolnych inicjatyw poważnej zmianie uległo również spojrzenie środowiska konserwatorskiego na dziedzictwo architektoniczne tego okresu. Ciągłe jednak nie zawsze dotyczy to związanego z architekturą i urbanistyką dziedzictwa plastycznego takiego jak rzeźba, malarstwo, mozaiki i detal. W sytuacji braku wpisu obiektu do rejestru zabytków w gestii wojewódzkiego Konserwatora Zabytków funkcjonują wspomniane już inne narzędzia ich ochrony.

Wpis do gminnej lub wojewódzkiej ewidencji zabytków jest od 2011 roku jednym z możliwych, a nie wymienionych literalnie w ustawie, narzędzi które służą ochronie zabytków wpisanych do rejestru i tych nie wpisanych do rejestru. Wykorzystanie możliwości wypływających z obowiązujących, być może niedoskonałych, ale już funkcjonujących metod działania pozwala miejskiemu-gminnemu i wojewódzkiemu Konserwatorowi Zabytków na skuteczną ochronę dziedzictwa architektonicznego, architektury po II wojnie światowej. Obowiązek prowadzenia ewidencji obiektów podlegających ochronie jest jednym z zadań konserwatorskich związanych z działalnością na poziomie terenowym, tj. na poziomie województwa i na poziomie lokalnym⁶. Istotną rolę mają tu do spełnienia „Karty ewidencji (...)”. Pozwalają one na pełniejsze uzasadnienie ujęcia poszczególnych realizacji, w tym dóbr architektury współczesnej, w zasobie gminnej lub wojewódzkiej ewidencji zabytków. Brak takich uzasadnień bywa często powodem odwołań od decyzji stron niezadowolonych z takich wpisów. Ewidencja zabytków, aby spełniała swoją nie tylko prewencyjną, ale i kulturową rolę, powinna być zatem wzbogacona każdorazowo o indywidualną „Kartę ewidencyjną obiektu nieruchomego”, opracowywaną dla danej

³ Ustawa O planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 05 lutego 2015 r. (Dz. U. 2015 Nr 199).

⁴ 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. Nr 113, poz. 661) oraz Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 października 2015 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (Dz. U. poz. 1789).

⁵ Ustawa Prawo budowlane z dnia 07 lipca 1994 r. (Dz. U. Nr 89, poz. 414, z późn. zm.).

⁶ Narodowy Instytut Dziedzictwa (NID) w ramach podstawowych zadań gromadzi i zarządza zasobem krajowej ewidencji zabytków. Więcej: http://www.nid.pl/pl/Informacje_ogolne/Zabytki_w_Polsce/Ewidencja_zabytkow/.

realizacji architektonicznej⁷. Również dla takiej, która nie jest wpisana do rejestru zabytków, ale która z uwagi na swoje wartości dla dziedzictwa kulturowego powinna być przedmiotem zainteresowania służb konserwatorskich.



1. Fragment elewacji frontowej Klubu Sportowego „Korona”, ul. Kalwaryjska 9, Kraków. Przykład realizacji dekoracji plastycznej w nowatorskiej i autorskiej technice piropiktury.
Projektant budynku: Jan Krug, Marona, Andrzej Bahr
Projekt: 1952–1958; Realizacja: 1956–1960
Piropiktura na elewacji: Helena i Roman Husarscy
Foto: Marcin Włodarczyk, 2014

⁷ Wzory kart określone są w załączniku do rozporządzenia Ministra Kultury 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. Nr 113 z 2011r., poz. 661.).

„Karta ewidencyjna (...)” obiektu, rozróżniana jest w obecnym unormowaniu na opisującą obiekty objęte wpisem do rejestru zabytków i obiekty nie wpisane do rejestru, co związane jest z jej zawartością. Jako narzędzie, które ma być pomocne w działaniu wojewódzkiego i gminnego Konserwatora Zabytków, powinna być raczej jednolita, bez powyższego rozróżnienia co do zawartości obszerności, tj. w formie i zakresie takim samym dla wszystkich obiektów. Przeprowadzana kwerenda bywa często jedyną formą ich „zachowania” zabytków i architektury powstałej po II wojnie światowej, w związku z tym, że stanowią one przedmiot obrotu inwestycyjnego. Skromniejsza wersja takiej Karty pozbawia opis budynku lub budowli uszczegółowień i szerszych odniesień. Tym samym ogranicza wiedzę, jaką powinny dysponować osoby oraz instytucje zajmujące się ochroną i opieką nad zabytkami oraz dobrami kultury współczesnej, a także projektanci i naukowcy wykonujący prace projektowe i badawcze.

Informacje zawarte w prawidłowo i wieloaspektowo opracowanej „Karcie ewidencji (...)” wskazują również jakim materiałem źródłowym i historycznymi może dysponować służba konserwatorska na etapie zaleceń przy opisie obiektu w ramach wpisu do rejestru zabytków lub przy wydawaniu opinii i decyzji w ramach postępowań administracyjnych. W szczególności, w przypadku budynków, zabytków architektury współczesnej, nie wpisanych do rejestru ale ujętych w gminnej lub wojewódzkiej ewidencji zabytków, czy też chronionych planem miejscowym,⁸ stanowiących część dziedzictwa kulturowego. Zawartość „Karty ewidencji (...)” może być także użyteczna w opracowywaniu wytycznych konserwatorskich dla projektów architektonicznych, a także w odniesieniu do samego obiektu i strefy jego oddziaływania. Podobnie może ona także służyć jako materiał dla publikacji naukowych lub popularyzatorskich.

Wsparciem dla służb konserwatorskich są oczywiście materiały archiwalne oraz opinie specjalistyczne opracowywane i gromadzone przez Narodowy Instytut Dziedzictwa. Czas konieczny na ich przygotowanie przedłuża jednak niejednokrotnie czas procedowania poszczególnych decyzji i podejmowania działań. Natomiast „Karta ewidencji (...)” pozwalać może na pewne wyprzedzające rozpoznanie obiektu, a także na określenie jaki powinien być zakres ochrony, czego konkretnie ma dotyczyć, tj. całości czy poszczególnych elementów oraz na jaki zakres ingerencji można zezwolić. Jest to szczególnie istotne w odniesieniu do dóbr kultury architektury współczesnej, z 2 połowy XX wieku, będących częścią naszego dziedzictwa kulturowego. Daje to sposobność do takich działań służb konserwatorskich, aby przy poszanowaniu budynku umożliwić jego adaptację i przystosowanie do nowych

⁸ Rozróżnienie pojęć: zabytek i dziedzictwo kulturowe zawarte jest w przywołanych na wstępie ustawach i dokumentach podlegających implementacji do naszego prawodawstwa. Obejmuje te zagadnienia w szczególności: *Ustawa z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (Dz.U. 2003, Nr 162, poz. 1568 ze zmianami); *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, nr 113, poz. 661); *Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 października 2015 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych i poszukiwań zabytków* (Dz. U. poz. 1789). A także przepisy *Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane* (Dz.U. 1994 nr 89 poz. 414 ze zmianami) oraz *Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U. 2003 Nr 80 poz. 717 ze zmianami). Ewidencja zabytków jest podstawą do sporządzania programów opieki nad zabytkami przez województwa, powiaty i gminy (art. 21. *Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*). Szerzej o znaczeniu i prowadzeniu ewidencji na stronie Narodowego Instytutu Dziedzictwa: http://www.nid.pl/pl/Informacje_ogolne/Zabytki_w_Polsce/Ewidencja_zabytkow/

uwarunkowań, czyli pozwolić na jego dalsze, „nowe życie”. Zapewniając przy tym możliwie dalekie utrzymanie jego pierwotnego wyrazu.

W kontekście powyższych rozważań i w nawiązaniu do powracających w środowisku konserwatorskim sugestii powrotu do kategoryzacji zabytków, jej zastosowanie w odniesieniu do architektury 2 połowy XX wieku wydaje się trudne. Doświadczenia minionego okresu też są negatywne, co skutkowało odejściem od tak zinstytucjonalizowanej formy podejścia do obiektów architektonicznych. „Karta ewidencji (...)” może być jednak pomocna przy waloryzacji i wartościowaniu budynków, w szczególności w związku z ich kwalifikacją co do sposobu i zakresu ochrony, w tym przy procedowaniu planów miejscowych, wpisie do ewidencji czy decyzji o wpisie do rejestru zabytków.

Obowiązujące uregulowania, związane ze zmianą ustawy „O ochronie zabytków i opiece nad zabytkami”, stwarzają większą, jak się wydaje, gwarancję otwartości i dyskusji społecznej oraz możliwości indywidualnych decyzji poszczególnych wojewódzkich i gminnych konserwatorów zabytków, bez konieczności dostosowania do politycznych działań. Narodowy program „Ochrona zabytków i dziedzictwa kulturowego stanowi” część Narodowej Strategii Ochrony Kultury i został rozszerzony o „Uzupełnienie Narodowej Strategii Ochrony Kultury na lata 2004–2020” przyjętym w 2005 roku. „Narodowa strategia (...)” wskazuje cele polityki państwa w zakresie kultury, natomiast „Narodowy program (...)” realizuje założenia zawarte w „Narodowej strategii (...)”. W odniesieniu do służb konserwatorskich zapisano w niej, m.in. konieczność poprawienia ich funkcjonowania, a także potrzebę upowszechniania edukacji społecznej na rzecz dziedzictwa. Uchwalono także „Narodowy program ochrony zabytków i dziedzictwa kulturowego”, przyjęty w 2014 roku⁹. Podczas konsultacji tego dokumentu uwagi dotyczyły również podporządkowania wojewódzkich konserwatorów zabytków ministrowi właściwemu. Ta zmiana modelu podległości administracyjnej, wprowadzona ustawą¹⁰ z kwietnia 2016 roku wiąże się z odejściem od idei służby zespolonej w administracji wojewódzkiej (i podlegania wojewodom). Nastąpił powrót zwierzchności Generalnego Konserwatora nad wojewódzkimi konserwatorami zabytków. Jest to szczególnie istotne w przypadku obiektów architektonicznych oraz ich uwarunkowań przestrzennych, historycznych i mentalnych, różnych w poszczególnych częściach kraju.

„Karta ewidencji obiektu nieruchomego” mogłaby również zostać rozszerzona o cyfrowy zapis dokumentacji, w tym z wykorzystaniem współczesnych technik trójwymiarowych. W przypadku destrukcji budynku lub budowli byłaby to wtedy forma jego zachowania dla przyszłych pokoleń. W obecnym czasie technologii druku w 3D całych materialnych obiektów pozwoliłoby to na ich ewentualne odtworzenie.

Włączenie „Kart ewidencji (...)” w aktywny system dokumentacji, w tym w szersze społeczne uczestnictwo w gromadzeniu danych i wykonywaniu inwentaryzacji fotograficznej wzmocniłoby relacje ze służbami konserwatorskimi. Takie wsparcie systemu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami być może pozwoliłoby na skuteczniejsze działania służb konserwatorskich, również wobec dziedzictwa architektonicznego 2 połowy XX wieku.

⁹ Uchwała nr 125/2014 z dnia 24 czerwca 2014 roku w sprawie „Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”.

¹⁰ Projekt z dnia 1 kwietnia 2016 roku „Ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie”; <http://www.konsultacje.gov.pl/node/4045>.



TEZY KONSERWATORSKIE 2015 – PROPOZYCJA REFORMY SŁUŻB OCHRONY ZABYTKÓW

*Aleksander Broda, Marek Konopka, Halina Landecka,
Katarzyna Zalasieńska, Tadeusz Zieliński*

SUMMARY: The article explores directions of possible changes to be made to the model of monument protection. It not only recommends specific provisions but also focuses on a model understood as a structure of definitions and relations existing among them. This allows for rough description of a selected aspect of reality. The analysis comes down to deliberations on monument protection system, including necessary duties and competences of government and local government

administration bodies. Effects of the principle of subsidiarity and decentralisation of Polish historic preservation administration were brought into special focus. Additionally, narrow scope of duties was determined for state and local government administration bodies.

KEY WORDS: Historic preservation service, historic preservation bodies, regional historic preservation officer, general historic preservation officer.

Ochrona zabytków przeszła w ostatnim 25-leciu wiele zmian. Kolejne próby dostosowania prawa do wyzwań, jakie przyniosły przemiany społeczno-gospodarcze są przedmiotem uzasadnionej krytyki. Nadal aktualne jest więc poszukiwanie nowego modelu ochrony zabytków, który zapewniłby zachowanie i przekazanie przyszłym pokoleniom cennego kulturowo zasobu.

Jednym z wniosków I Kongresu Konserwatorów Polskich, który odbył się w 2005 r., była potrzeba przekształcenia administracji konserwatorskiej z organów administracji zespolonej w organy administracji niezespolonej. Mimo, że postulat ten znalazł poparcie w głosach wielu gremiów oraz organizacji, to od wielu lat nie jest on realizowany. Należy zdawać sobie bowiem sprawę ze zmian, jakie zachodzą w strukturze administracji publicznej w ostatnich latach. Stawiają one pod znakiem zapytania możliwość wdrożenia oczekiwanej reformy służb konserwatorskich. Dlatego zadaliśmy sobie pytanie czy tylko powrót do systemu niezespolonej służby jest jedyną drogą potrzebnych zmian oraz czy nie należałoby spojrzeć z innej perspektywy na zmiany w ochronie zabytków.

Przedstawione tu założenia, które nazwane zostały „Tezami Konserwatorskimi 2015”, stanowią jedynie głos w dyskusji nad kierunkiem możliwych zmian w modelu ochrony zabytków. Stanowią one wynik kilkumiesięcznych prac zespołu programowego w składzie: Aleksander Broda, Marek Konopka, Halina Landecka, Katarzyna Zalasieńska, Tadeusz Zieliński, jak i wielu konsultacji i spotkań z ekspertami. „Tezy Konserwatorskie 2015” zostały po raz pierwszy publicznie zaprezentowane na Konwencji Wojewódzkich Konserwatorów, który odbywał się w czerwcu 2015 r. w Gdańsku. Następnie, po zmianach i uzupełnieniach, będących wynikiem kolejnych spotkań z wojewódzkimi konserwatorami zabytków, „Tezy Konserwatorskie 2015” wygłoszone zostały przez

dr hab. Katarzynę Zalasieńską podczas II Kongresu Konserwatorów Zabytków, organizowanego w dniach 6–10.10.2015 r. Referat został zaprezentowany podczas panelu „System”, pierwszego dnia obrad, któremu przewodniczyli prof. Kamil Zeidler oraz Tadeusz Zieliński, wywołując dyskusję środowiskową o potrzebie i kierunkach zmian w ustroju administracji ochrony zabytków w Polsce. Znalazło to potwierdzenie w Rezolucji II Kongresu Konserwatorów, w której zebrani przyjęli, że waga tej problematyki wymaga powołania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Ochrony Zabytków. Dalsza dyskusja nad „Tezami Konserwatorskimi 2015” odbyła się podczas dorocznego zebrania PKN ICOMOS w dniach 3–4.12.2015 r. Zostały one przedstawione przez Marka Konopkę w referacie „Model ochrony zabytków – nic dwa razy się nie zdarza (propozycja rozwiązań ustrojowych)”.

Na wstępie należy zaznaczyć, że „Tezy Konserwatorskie 2015” zawierają nie tyle konkretne propozycje przepisów ustawy, co dotyczą modelu, rozumianego jako układ pojęć i zależności między nimi, pozwalający opisać w przybliżony sposób wybrany aspekt rzeczywistości. Prowadzona analiza ograniczona została do rozważań nad ustrojem ochrony zabytków, z uwzględnieniem w niezbędnym zakresie kompleksu zadań i kompetencji organów administracji rządowej i samorządowej.

Określenie założeń ewentualnego nowego modelu regulacji poprzedzone zostało diagnozą stanu obecnego. Analiza ta ukierunkowała dalsze prace, wskazując na potrzebę uporządkowania systemu ochrony zabytków. Wejście w życie obowiązującej ustawy 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (dalej: u.o.z.o.z.) doprowadziło do decentralizacji części zadań z zakresu ochrony zabytków. Do 2003 r. kompetencje te należały wyłącznie do organów administracji rządowej, tj. wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz Generalnego Konserwatora Zabytków. Zmiana stanu prawnego sprawiła, że część zadań, w tym 2 z 4 form ochrony zabytków, a więc parki kulturowe oraz strefy ochrony konserwatorskiej w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, zostały przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego. Dodatkowo na gminy nałożono nowe obowiązki, w tym m.in. tworzenie gminnej ewidencji zabytków oraz opracowywanie gminnych programów opieki nad zabytkami. Jednocześnie przez zmianę art. 7 ust. 1 pkt. 9 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zadeklarowano, że ochrona zabytków jest zadaniem własnym gminy. Późniejsze zmiany prawa dodawały kolejne normy kompetencyjne. Mimo tak poważnego zaangażowania samorządu terytorialnego w sprawy ochrony zabytków, **nie wskazano zakresu odpowiedzialności administracji rządowej i samorządowej za ochronę zabytków.** Co więcej, podobną wątpliwość budzi podział zadań i kompetencji pomiędzy poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. To otwiera dyskusję nad nowym podziałem zadań i kompetencji, w ramach systemu administracji rządowej i samorządowej.

Traktując jako punkt wyjścia obecnie przyjęty zespół zadań i kompetencji należałoby, w uproszczeniu, podzielić go na dwie grupy:

1) **działalność władcza:**

- **nadzór prewencyjny** – obejmujący przede wszystkim wydawanie pozwoleń (art. 36 u.o.z.o.z.), którego celem jest zapobieżenie sytuacji, mogącej spowodować zagrożenie dla substancji zabytku bądź jego wartości;
- **nadzór weryfikacyjny** – obejmujący środki nadzoru konserwatorskiego w rozumieniu rozdz. 4 u.o.z.o.z.;

2) **działalność niewładcza** – informacyjna, dokumentacyjna, identyfikacyjna, w zakresie promocji i upowszechniania.

Otwarte jest zatem pytanie o organizację i zadania administracji rządowej i samorządowej, która miałaby wykonywać zadania władcze i niewładcze przy przestrzeganiu zasady pomocniczości i decentralizacji, których moc wiążąca wynika z przepisów Konstytucji.

Przyjęcie, za zasadą pomocniczości (subsydiarności), że zadania powinny być lokowane możliwie najniżej w strukturze organów administracji, o ile będą wykonywane skutecznie i efektywnie, prowadzi do wniosku, że wzorem innych podobnych regulacji (np. przepisów z zakresu prawa budowlanego) zadania i kompetencje w zakresie administracji konserwatorskiej, a więc wydawania pozwoleń, uzgodnień oraz w zakresie działalności niewładczej, mogą być z powodzeniem oddzielone od zadań polegających na nadzorze konserwatorskim, obejmującym przede wszystkim prowadzenie kontroli stanu zachowania zasobu.

Dodatkowo niezbędne jest zapewnienie właściwego nadzoru i wsparcia merytorycznego nad działalnością nowych samorządowych organów administracji konserwatorskiej, a także ram współdziałania z administracją rządową.

Podziałowi w/w zadań i kompetencji na dwa systemy organów terenowych towarzyszyć powinna zmiana ustrojowa na szczeblu centralnym. W szczególności, Generalny Konserwator Zabytków powinien stać się zwierzchnikiem państwowej inspekcji ochrony zabytków jako organu nadzoru konserwatorskiego. Obecnie sprawuje on nadzór nad wojewódzkimi konserwatorami zabytków, choć ustawa nie wyposaża go w żaden środek nadzoru, czyniąc ten nadzór iluzorycznym. Należy tu zaznaczyć, że formą sprawowania nadzoru materialnego nie jest pełnienie funkcji organu II instancji przez Generalnego Konserwatora Zabytków. Zapewnienie wymogu dwuinstancyjności postępowania administracyjnego należy traktować rozłącznie z zagadnieniami ustrojowymi.

Natomiast w proponowanym modelu proponuje się wzmocnienie roli Generalnego Konserwatora Zabytków, przyznanie mu własnych zadań i kompetencji w odniesieniu do najcenniejszego zasobu znajdującego się na Liście Dziedzictwa Światowego oraz Pomników Historii, a także podporządkowania organów terenowych państwowej inspekcji konserwatorskiej jako administracji rządowej.

Dotychczasowa wieloletnia praktyka pokazała, że stałym elementem systemu organów, wykonujących zadania z zakresu ochrony zabytków stali się miejscy konserwatorzy zabytków, działający na podstawie porozumień zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego z wojewodami (art. 96 u.o.z.o.z.). Na podstawie tych porozumień administracja rządowa zleca do wykonania zadania z zakresu administracji rządowej jednostkom samorządu terytorialnego. Jednak problemem wskazanym na etapie diagnozy, jest różnorodność tych porozumień, zarówno w odniesieniu do zakresu powierzonych kompetencji, sposobu finansowania, jak i w szczególności w zakresie nadzoru nad ich wykonaniem.

Wątpliwości dotyczące prawidłowości funkcjonowania wielu porozumień, na podstawie których tworzone są urzędy/stanowiska samorządowych konserwatorów zabytków, zostały obszernie opisane w Informacji o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli „Współdziałanie wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz jednostek samorządu terytorialnego”, opublikowanej 19 kwietnia 2016 r.¹ W ocenie Najwyższej Izby Kontroli „Współdziałanie wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz jednostek samorządu terytorialnego nie zapewniło wystarczającej realizacji zadań związanych z ochroną i opieką nad zabytkami. Wskazują na to m.in. stwierdzone nieprawidłowości w obszarach ewidencjonowania zabytków, sporządzania gminnych programów opieki nad zabytkami, sprawowania

¹ www.nik.gov.pl/plik/id,10533,vp,12862.pdf (odczyt z dnia 9 maja 2016 r.)

nadzoru konserwatorskiego, stanu zachowania skontrolowanych zabytków oraz realizacji zawartych Porozumień” (s. 10). Najwyższa Izba Kontroli uznała również, że delegowanie na rzecz gminy uprawnień dotyczących decydowania o pracach i robotach przy zabytkach będących jej własnością, stwarza ryzyko związane z konfliktem interesów pomiędzy miejskim konserwatorem, mającym za zadanie ochronę zabytku a właścicielem obiektu, reprezentowanym przez burmistrza lub prezydenta, który zatrudnia miejskiego konserwatora (s. 15).

Mając na względzie dotychczasową praktykę i wykazane przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości w nowym modelu proponuje się ustawowe powołanie miejskich konserwatorów dla miast na prawach powiatu z jednoczesnym ustawowym określeniem zakresu i środków nadzoru nad ich wykonywaniem.

W pozostałym zakresie, a więc w odniesieniu do gmin i powiatów, należałoby pozostawić możliwość zlecania kompetencji na podstawie porozumień, przy jednoczesnym wskazaniu w przepisach ustawy, jakie kwestie i w jaki sposób powinny zostać uregulowane w porozumieniu.

Reasumując, założenia nowego modelu ochrony zabytków w jego warstwie ustrojowej mogłoby przedstawiać się następująco:

- uproszczenie systemu ochrony zabytków,
- zwiększenie kompetencji i odpowiedzialności samorządów za dziedzictwo kultury,
- nowy i wyraźny podział odpowiedzialności między administrację rządową i samorządową,
- powołanie samorządowych konserwatorów zabytków (administracja samorządowa wojewódzka i miasta na prawach powiatu), oraz powołanie państwowej inspekcji ochrony zabytków utworzonej z dotychczasowych wojewódzkich konserwatorów zabytków (administracja rządowa)
- nowe kompetencje Generalnego Konserwatora Zabytków i organizacja nadzoru państwa nad realizacją zadań ochronnych.

Przyjęcie takich założeń sprawia, że proponowany model zakłada następującą siatkę organów:

- 1) szczebel centralny – **Generalny Konserwator Zabytków**, urząd centralny, kierujący państwową inspekcją ochrony zabytków
- 2) szczebel terenowy
 - a. poziom województwa
 - **wojewódzki inspektor ochrony zabytków** – organy nadzoru konserwatorskiego na poziomie województwa należący do państwowej inspekcji ochrony zabytków, działającej pod zwierzchnictwem Generalnego Konserwatora Zabytków (organy administracji niespolonej).
 - **wojewódzki konserwator zabytków** – organy samorządu województwa wykonujący zadania w imieniu marszałka województwa,
 - b. lokalny
 - **miejscy konserwatorzy zabytków** – w miastach na prawie powiatu i miastach będących Pomnikami Historii i ujętych na liście UNESCO (na podstawie ustawy),
 - inni samorządowi konserwatorzy zabytków (na podstawie porozumień).

W istocie propozycja nowego modelu sprowadza się do przekazania części zadań samorządowi województwa, które obecnie wykonuje wojewódzki konserwator zabytków (głównie pozwolen art. 36 u.o.z.o.z.) oraz powołania miejskich konserwatorów zabytków.

Nową propozycją jest ustanowienie państwowej inspekcji ochrony zabytków w systemie administracji rządowej, która powstałaby z obecnie działających urzędów wojewódzkiego konserwatora zabytków. Pożądaną formą organizacyjną jest struktura administracji niezespołonej. Wyjęcie organów administracji rządowej w terenie spod zwierzchnictwa wojewody i ich przekazanie Generalnemu Konserwatorowi Zabytków jest założeniem aktualnie procedowanego projektu nowelizacji u.o.z.o.z.²

Proponowane tu przekazanie części zadań wojewódzkich konserwatorów zabytków samorządowi województwa oraz gminom miejskim stanowi realizację postulatów I Kongresu Konserwatorów z 2005 r., który w swojej rezolucji końcowej wskazał na potrzebę tworzenia i umacniania merytorycznie przygotowanych samorządowych służb konserwatorskich.

Oczywistą rolę w wykonywaniu zadań z zakresu ochrony zabytków, uzupełniających działalność organów administracji rządowej i samorządowej, pełnić powinny instytucje i jednostki wyspecjalizowane w opiece nad zabytkami na poziomie centralnym (Narodowy Instytut Dziedzictwa) oraz regionalnym (Regionalne Ośrodki Studiów i Badań Dziedzictwa Kulturowego).

Dodatkowo rewizji wymaga rola rzeczoznawców ministra i otworzenie możliwości świadczenia ich usług na rzecz szerszej grupy podmiotów niż tylko organy państwa.

W kolejnym etapie, tak zaproponowanej siatce organów, należy przyporządkować odpowiedni zespół zadań i kompetencji. Mając na względzie przedmiot ochrony i jego wartość, ochrona może być kształtowana na czterech poziomach, obejmujących kolejno:

- 1) **obiekty i obszary wpisane na Listę światowego dziedzictwa UNESCO** – obiekty i obszary o uniwersalnej powszechnej wartości
- 2) **Pomniki Historii** – obiekty i obszary o szczególnej wartości dla kultury Polski
- 3) **zabytki w rejestrze zabytków** – obiekty i obszary o wartości krajowej, regionalnej i lokalnej
- 4) **listy dziedzictwa lokalnego** – ewidencja obiektów i obszarów o znaczeniu lokalnym, w tym dziedzictwo materialne i niematerialne

Ochrona na dwóch pierwszych poziomach powinna być zapewniona przez Generalnego Konserwatora Zabytków i podległe mu służby inspekcji ochrony zabytków (wojewódzkich inspektorów ochrony zabytków).

Ochrona zabytków w rejestrze powierzona byłaby organom konserwatorskim na poziomie województwa samorządowego (regionu). Natomiast opieka i zarządzanie dziedzictwem na poziomie lokalnym powierzone byłoby, tak jak jest to obecnie, jednostkom samorządu terytorialnego. Osobna analiza w zakresie skuteczności powinna objąć formę ochrony jaką jest park kulturowy.

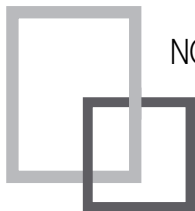
Specjalną uwagę należałoby objąć formę ochrony jaką jest Pomnik Historii, a w szczególności określić sposób finansowania w formie Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków

Ujęte w niniejszym tekście „Tezy Konserwatorskie 2015” to głos w dyskusji nad kierunkiem zmian w ochronie zabytków, przygotowane przez społeczny zespół praktyków, który tworzy dwóch byłych Generalnych Konserwatorów Zabytków, były Dyrektor Ośrodka Dokumentacji Zabytków, były wojewódzki konserwator zabytków oraz ekspert prawa ochrony zabytków. Dalsze prace w zakresie zmian legislacyjnych wymagają pogłębionej analizy i kontynuowania dyskusji społecznej, do której zaproszeni powinni być wszyscy interesariusze. Wybiegają one również znacznie dalej niż procedowany

² <http://bip.mkidn.gov.pl/pages/posts/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-1697.php>. (odczyt z dnia 9 maja 2016 r.)

aktualnie projekt „odziespolenia” służb konserwatorskich, który jest jedynie pierwszym etapem reformy ochrony zabytków w Polsce.

Należy zaznaczyć, że proponowane założenia dotyczą **modelu ochrony**, a więc stanowią próbę oderwania się od stanu faktycznego i proponowania nowego, zaktualizowanego wobec zmian jakie nastąpiły w ostatnim 25-leciu i doświadczeń (zarówno pozytywnych, jak i negatywnych), w działaniu systemu ochrony zabytków.



NOTKI BIOGRAFICZNE

Barbara Bielinis-Kopec

absolwentka historii sztuki (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie), studiów podyplomowych z urbanistyki i planowania przestrzennego (Politechnika Wrocławska), doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o sztuce (Uniwersytet M. Kopernika w Toruniu). Od 2005 roku pełni funkcję Lubuskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Autorka i współautorka licznych publikacji poświęconych zabytkom regionu, m.in. „Henry van de Velde w Polsce” „Zabytkowe parki województwa lubuskiego”, „Miasta Ziemi Lubuskiej w obliczu II wojny światowej. Miejsca pamięci”, „Trzebiechów”, „Sulechów”, „Żary” oraz artykułów w „Ochronie zabytków”, „Spotkaniach z zabytkami”, „Zabytkach”. Od 2006 r. redaguje „Lubuskie Materiały Konserwatorskie”. Członek PKN ICOMOS.

lwkz@o2.pl

Aleksander Broda

dr historii sztuki, absolwent Uniwersytetu Jagiellońskiego, w 2001 r. doktorat na UKSW w Warszawie. Od 1983 r. pracownik Biura Dokumentacji Zabytków, od 1988 r. Wojewódzki Konserwator Zabytków w Częstochowie. Od 1999 r. Generalny Konserwator Zabytków. W 2001 r. bezpodstawnie oskarżony, spędził 11 miesięcy w areszcie śledczym. W 2015 r. uniewinniony przez Sąd Okręgowy i Najwyższy. Członek Honorowy Stowarzyszenia Konserwatorów Zabytków.

Zbigniew Czernik

dr nauk technicznych w zakresie architektury i urbanistyki, historyk sztuki. Główne kierunki badań: architektura sakralna i jej problemy konserwatorskie, architektura i urbanistyka polska po II wojnie światowej, historia sztuki Warmii i Mazur. Kontakt: czer_zbyszek@poczta.onet.pl

Jacek Dąbrowski

archeolog, główny specjalista w Departamencie Ochrony Zabytków MKiDN. Zainteresowania: prawo ochrony zabytków, statystyka w ochronie zabytków, archeologia wczesnego średniowiecza, zabytki techniki.

Piotr Dobosz

Katedra Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, autor publikacji m.in. z zakresu ochrony i opieki nad dziedzictwem kulturowym, wieloletni pracownik konserwatorskiej administracji rządowej, członek kolegialnych organów centralnych do spraw ochrony zabytków oraz organizacji społecznych, prodziekan Wydziału Prawa i Administracji UJ na lata 2016–2020.

Stefan Fuglewicz

mgr inż., społecznik, członek-założyciel Towarzystwa Przyjaciół Fortyfikacji, były sekretarz Zarządu Głównego I prezes Oddziału Warszawskiego TPF, członek Towarzystwa Opieki nad Zabytkami I Stowarzyszenia Reduta Ordona, od 2007 r. pracuje w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Warszawie. Specjalizuje się w dziedzinie zabytkowego budownictwa obronnego.

Marcin Gawlicki

dr hab. inż. arch., prof. KUL – architekt, badacz i konserwator zabytków. Zainteresowania naukowe obejmują historię architektury Gdańska i jej powojenną konserwację, zabytkowe ogrody, krajobraz kulturowy oraz krajowy system ochrony zabytków. W latach 1991–2003 pełnił urząd wojewódzkiego konserwatora zabytków w Gdańsku, w okresie 2007–2010 był dyrektorem Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków w Warszawie, kierował Komitetem do spraw Światowego Dziedzictwa w Polsce. Jest kierownikiem Katedry Projektowania Krajobrazu w Instytucie Architektury Krajobrazu KUL.

Małgorzata Gwiazdowska

dr, absolwentka historii sztuki Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Stopień doktora nauk humanistycznych w dyscyplinie historia uzyskała z wyróżnieniem za pracę doktorską pt. Działalność konserwatorska władz Szczecina w latach 1945–2006. Od 1996 r. pełni funkcję miejskiego konserwatora zabytków, wydając od 1999 r. decyzje konserwatorskie na terenie Miasta Szczecina na mocy przekazanych kompetencji. Wcześniej zatrudniona w Pracowni Dokumentacji Naukowo – Historycznej w szczecińskim oddziale Państwowego Przedsiębiorstwa Pracowni Konserwacji Zabytków. Podejmowała i podejmuje samodzielne prace badawcze z zakresu historii sztuki oraz ochrony i konserwacji zabytków, wynikiem których jest udział w specjalistycznych konferencjach naukowych krajowych i zagranicznych oraz publikacje tematyczne.

Marek Konopka

archeolog, absolwent Uniwersytetu Warszawskiego (uczeń prof. W. Antoniewicza). Pracował w Ministerstwie Kultury i Sztuki, w Zarządzie Muzeów i Ochrony Zabytków, następnie adiunkt w IHKM PAN. W latach 1978–1995 w Ośrodku Dokumentacji Zabytków w Warszawie kolejno kierownik Działu Archeologii, wicedyrektor i dyrektor. W latach 1999–2001, doradca wiceministra w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Autor ponad 500 publikacji z zakresu ochrony zabytków, archeologii i muzealnictwa. Członek Polskiego Komitetu Narodowego ICOMOS – od 1999 w prezydium, od 6 lat wiceprezes Komitetu.

Małgorzata Korpała

dr, konserwatorska dzieł sztuki, absolwentka Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Torunia; wykładowca w Instytucie Architektury i Urbanistyki w Państwowej Szkole Zawodowej w Nysie, a także w Instytucie Historii Sztuki na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Zajmuje się sprawami konserwatorskimi z zakresu malarstwa i rzeźby polichromowanej, badaniami konserwatorskimi w zabytkach architektury, jest autorką wielu publikacji z zakresu konserwacji i badań w zabytkach architektury.

Halina Landecka

dr inż. arch., Wojewódzki Konserwator Zabytków woj. lubelskiego w latach 1988–2016. Autorka wielu programów badań architektonicznych w obiektach historycznych, zrealizowanych projektów

architektonicznych rewaloryzacji zabytków (Polska, Łotwa), publikacji z zakresu ochrony zabytków urbanistyki i architektury, krajobrazu kulturowego, dóbr kultury współczesnej. Członek PKN ICOMOS, Stowarzyszenia Konserwatorów Zabytków, Stowarzyszenia Architektów Polskich, licznych wojewódzkich organów doradczych w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego, działalności muzealnej i rozwoju regionu.

Jakub Lewicki

historyk architektury i konserwator zabytków, dr hab. w dziedzinie architektury i urbanistyki o specjalizacji historia architektury i konserwacja zabytków, prof. nzw., kierownik Zakładu Konserwacji Zabytków i Ochrony Krajobrazu UKSW i Dyrektor Instytutu Architektury i Urbanistyki PWSZ w Nysie, wykłada historię architektury i konserwację zabytków, twórca programu kierunku Ochrona Dóbr Kultury i Środowiska. Autor ponad 120 publikacji z zakresu konserwacji zabytków i historii architektury oraz licznych niepublikowanych prac studialnych będących efektem badań terenowych. Wiceprezes Sekcji Polskiej DOCOMOMO, a także członek ICOMOS.

jakublewicki@poczta.onet.pl

Antoni Oleksicki

urodzony w 1950 r., absolwent Wydziału Historycznego 1976 r., historyk o specjalizacji historia urbanistyki. Praca magisterska dot rozwoju przestrzennego Białegostoku do 1863 r.

Praca zawodowa:

- 1976 – Biuro Badań i Dokumentacji Zabytków oraz PP. Pracownie Konserwacji Zabytków (opracowywanie studiów historyczno – urbanistycznych miast)
- 1988–2002 – Wojewódzki Konserwator Zabytków w Białymstoku
- 2002–2006 – Agencja Mienia Wojskowego w Warszawie – doradca prezesa w zakresie dziedzictwa kulturowego
- 2006–2011 – Biuro Stołecznego Konserwatora Zabytków – główny specjalista
- 2011 – zastępca Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków

Andrzej Siwek

absolwent Uniwersytetu Jagiellońskiego – historyk (1987) i historyk sztuki (1991). Doktorat w dziedzinie architektura i urbanistyka (Politechnika Krakowska 2014). 199–2006 pracował w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Krakowie, 1997–2006 jako zastępca Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Od 2006 kieruje Oddziałem Terenowym Narodowego Instytutu Dziedzictwa w Krakowie. Dydaktyk w Zakładzie Ochrony Dóbr Kultury Instytutu Historii Sztuki UJ. Zainteresowany refleksją teoretyczną z zakresu ochrony dziedzictwa kulturowego.

AS63@poczta.fm

Piotr Stępień

mgr inż. arch., absolwent Politechniki Krakowskiej oraz ICCROM, pracuje od 1976 r.. Od 1995 r. w Zamku Królewskim na Wawelu, obecnie na stanowisku głównego specjalisty ds. konserwacji architektury. Autor szeregu projektów konserwatorskich (m.in. dla zamków na Wawelu, w Niedzicy, Czorsztynie i zamku Pieniny) i architektury współczesnej. Członek PKN ICOMOS.

Bogusław Szmygin

dr hab. inż., profesor Politechniki Lubelskiej; kierownik Katedry Konserwacji Zabytków; dziekan Wydziału Budownictwa i Architektury PL (2005–12; 2016+); prorektor Politechniki Lubelskiej (2012–2016).

Specjalizuje się w zagadnieniach ochrony i konserwacji zabytków architektury (m.in. teoria konserwatorska, Światowe Dziedzictwo UNESCO, rewitalizacja miast historycznych, ochrona ruin). Autor ponad 100 publikacji (m.in. monografii „*Kształtowanie koncepcji zabytku i doktryny konserwatorskiej w Polsce w XX wieku*”, „*Vademecum Konserwatora Zabytków*”, „*Zasady projektowania i umieszczania nośników informacji wizualnej i reklam na obiektach i w obszarach zabytkowych*”, „*Światowe Dziedzictwo Kultury UNESCO – charakterystyka, metodologia, zarządzanie*”), redaktor naukowy ponad dwudziestu monografii, autor kilkunastu programów badawczych i edukacyjnych (m.in. kilkudziesięciu scenariuszy filmów edukacyjnych).

Prezes Polskiego Komitetu Narodowego ICOMOS, sekretarz generalny Międzynarodowego Komitetu Teorii Konserwatorskiej, przewodniczący Komitetu ds. Światowego Dziedzictwa UNESCO w Polsce (2011–14).

szmygin@poczta.onet.pl

Małgorzata Włodarczyk

dr inż. architekt. Aktywność zawodowa w ramach Włodarczyk + Włodarczyk Architekci Studio Autorskie. Projektowanie architektury, urbanistyki i wnętrz, rzeczoznawstwo budowlane w zakresie projektowania architektonicznego. Działalność naukowa i dydaktyczna: historia i konserwacja architektury i urbanistyki, w szczególności powojennego modernizmu. Przewodnicząca Krajowej Komisji Kwalifikacyjnej IARP, Przewodnicząca Komisji Architektury XX wieku PKN ICOMOS. Członek zespołu nauk technicznych Polskiej Komisji Akredytacyjnej. Społeczna aktywność związana m.in. z: IARP, SARP, SKZ, PKN ICOMOS.

malgorzata@wpluswarchitekci.com.pl

Katarzyna Zalasieńska

dr hab. nauk prawnych. Specjalizuje się w problematyce prawa ochrony dziedzictwa kultury. Adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Autorka książek „*Ochrona Zabytków*”, „*Muzea publiczne. Studium administracyjnoprawne*”, „*Wykład prawa ochrony zabytków*” (razem z Kamilem Zeidlerem). Członek stowarzyszeń naukowych: Polskiego Komitetu Narodowego ICOMOS, Polskiego Komitetu Narodowego ICOM, Towarzystwa Opieki n. Zabytkami.

Tadeusz Zielniewicz

historyk sztuki, absolwent Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, W latach 80. Wojewódzki Konserwator Zabytków woj. lubelskiego, W latach 1987–1995 Generalny Konserwator Zabytków, inicjator i organizator Państwowej Służby Ochrony Zabytków i Urzędu GKZ. Kierował pracami konserwatorskimi i adaptacją Pałacu Sobańskich w Warszawie, d. papierni w Konstancinie-Jeziornej oraz programem rewitalizacji Traktu Królewskiego w Warszawie. Od 2011 r. dyrektor Muzeum Łazienki Królewskie w Warszawie.



SERIA WYDAWNICZA PKN ICOMOS

W serii wydawniczej PKN ICOMOS ukazały się następujące publikacje:

1. Współczesne problemy teorii konserwatorskiej w Polsce (2008)
2. Adaptacja obiektów zabytkowych do współczesnych funkcji użytkowych (2009)
3. Ochrona, konserwacja i adaptacja zabytkowych murów: Trwała ruina II (2010)
4. Zabytki drugiej połowy XX wieku – waloryzacja, ochrona, konserwacja (2010)
5. System ochrony zabytków w Polsce – analiza, diagnoza, propozycje (2011)
6. Wyjątkowa uniwersalna wartość a monitoring dóbr Światowego Dziedzictwa (2011)
7. Zamki w ruinie – zasady postępowania konserwatorskiego (2012)
8. Wartościowanie w ochronie i konserwacji zabytków (2012)
9. Wartościowanie zabytków architektury (2013)
10. Fortyfikacje nowożytnie w Polsce – badania, realizacje, projekty. Zagospodarowanie do współczesnych funkcji (2014)
11. Nauczanie i popularyzacja ochrony dziedzictwa (2014)
12. Wartość funkcji w obiektach zabytkowych (2014)
13. Wybrane zagadnienia zarządzania dobrami UNESCO w Polsce (2015)
14. Systemy wartościowania dziedzictwa. Stan badań i problemy (2015)

Publikacje dostępne są w wersji PDF na stronie PKN ICOMOS:
<http://www.icomos-poland.org/index.php/publikacje-pkn-icomos>

ISBN 978-83-944481-0-3

