

*Raport został opracowany na zlecenie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego jako jeden z **Raportów o Stanie Kultury**, podsumowujących zmiany, jakie dokonały się w sektorze kultury w Polsce w ciągu ostatnich dwudziestu lat.*

*Treści zawarte w Raportach o Stanie Kultury odzwierciedlają wyłącznie poglądy ich autorów.*

*Raporty o Stanie Kultury obejmują następujące obszary tematyczne:*

- *Raport o stanie i zróżnicowaniach kultury miejskiej;*
- *Raport o finansowaniu i zarządzaniu instytucjami kultury;*
- *Raport o systemie ochrony dziedzictwa kulturowego;*
- *Raport o muzeach;*
- *Raport o wzornictwie;*
- *Raport o rynku dzieł sztuki;*
- *Raport o książce;*
- *Raport o teatrze;*
- *Raport o tańcu współczesnym;*
- *Raport o kinematografii;*
- *Raport o szkolnictwie artystycznym;*
- *Raport o edukacji kulturalnej;*
- *Raport o digitalizacji dóbr kultury;*
- *Raport o mediach audiowizualnych;*
- *Raport o promocji Polski przez kulturę.*

**Aleksander Böhm • Piotr Dobosz • Paweł Jaskanis**

**Jacek Purchla • Bogusław Szmygin**

**RAPORT  
NA TEMAT FUNKCJONOWANIA SYSTEMU  
OCHRONY DZIEDZICTWA KULTUROWEGO W POLSCE  
PO ROKU 1989**

**pod redakcją Jacka Purchli**

**Kraków 2008**

## **Spis treści**

### **1. Założenia wstępne**

### **2. Diagnoza**

#### **2.1. Transformacja a ochrona dziedzictwa**

#### **2.2. Przewidywany rozwój wydarzeń**

#### **2.3. Kryzys planowania przestrzennego**

#### **2.4. Kryzys służb konserwatorskich**

2.4.1. Personalna odpowiedzialność a zarządzanie służbą konserwatorską

2.4.2. Charakterystyczne tendencje

2.4.3. Prognozy organizacyjne dla służby

#### **2.5. Niewydolność systemu finansowania ochrony i konserwacji zabytków**

#### **2.6. Prawne uwarunkowania systemu ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce**

2.6.1. Ochrona dziedzictwa kulturowego na poziomie Konstytucji RP z dnia 2 IV 1997

2.6.2. Ochrona dziedzictwa kulturowego wobec członkostwa RP w Unii Europejskiej

2.6.3. Ochrona dziedzictwa kulturowego na poziomie umów międzynarodowych

2.6.4. Ochrona dziedzictwa kulturowego na poziomie ustaw i przepisów wykonawczych krajowych

2.6.4.1. Obowiązujący stan prawny

2.6.4.2. Potencjalne konflikty aksjologiczne ustaw dotyczących bezpośrednio i pośrednio dziedzictwa kulturowego

2.6.4.3. Podział zadań i kompetencji w przedmiocie ochrony dziedzictwa kultury pomiędzy administracją rządową a podmiotami samorządu terytorialnego (gmina, powiat, samorząd województwa)

2.6.4.4. Niekonstytucyjność Ustawy z 23 VII 2003 r.

2.6.4.5. „Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”

2.6.5. Dysfunkcje obecnego systemu ochrony dziedzictwa

### **3. Przegląd sytuacji 1989–2008**

#### **3.1. Przestrzeń – krajobraz kulturowy**

#### **3.2. Zmiany struktury organizacyjnej służby konserwatorskiej po roku 1989**

### **4. Rekomendacje**

#### **4.1. Strategiczne cele polityki państwa w sferze ochrony zabytków**

#### **4.2. Dziedzictwo a turystyka**

#### **4.3. Krajobraz kulturowy w systemie zarządzania przestrzenią**

#### **4.4. Służby konserwatorskie w systemie ochrony dziedzictwa kulturowego**

#### **4.5. Rekomendacja metodologiczna w sprawie reformy służb konserwatorskich**

4.5.1. Strategiczna perspektywa czasowa – po wykonaniu analiz funkcjonalnych służby

4.5.2. Taktyczna perspektywa czasowa – plan budżetu administracyjnego WUOZ  
na lata 2009 i 2010

#### **4.6. Aspekty prawne**

4.6.1. Prawne formy wsparcia właścicieli zabytków

4.6.2. Podmiotowy problem wszczęcia wpisu zabytku do rejestru zabytków

4.6.3. Niewystarczający zakres skutków prawnych rozporządzenia Prezydenta RP  
o uznaniu za pomnik historii

4.6.4. Zagadnienie tworzenia przez gminę parków kulturowych

4.6.5. Zagospodarowanie przestrzeni i prawo budowlane jako determinanty ochrony  
dziedzictwa kulturowego

#### **4.7. Wnioski**

### **5. Uwagi końcowe**

## Aneksy

### Aneks 1. Dane Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków

Załącznik nr 1: Rejestr zabytków w kraju według stanu w dniu 31 grudnia 2007 r.

Tabela 1. Ogólna liczba zabytków nieruchomych w podziale na kategorie

Tabela 2. Liczba i rodzaje zabytków nieruchomych

Tabela 3. Liczba decyzji i zabytków ruchomych w tych decyzjach (zabytki sztuki i rzemiosła artystycznego) w podziale na województwa

Załącznik nr 2: Wyciąg z *Raportu o stanie zachowania zabytków nieruchomych...* z grudnia 2004 r.: Liczba i stan zabytków nieruchomych w podziale na rodzaje, kategorie własności i województwa

Tabela I Ogólna liczba i rodzaje zabytków nieruchomych z wyłączeniem zabytków nieruchomych wielkoobszarowych, archeologicznych, przeniesionych do skansenów i nieistniejących.

Tabela II Ogólna liczba zabytków nieruchomych oraz liczba zabytków nieruchomych z wyłączeniem zabytków wielkoobszarowych, archeologicznych, przeniesionych do skansenów i nieistniejących

Tabela III Liczba zabytków wielkoobszarowych wpisanych do rejestru zabytków i wstępna ocena ich stanu zachowania

Tabela IV Podstawowe kategorie własności zabytków nieruchomych i ich liczebność

Tabela V Potrzeby prac remontowo-konserwatorskich przy zabytkach nieruchomych (z wyłączeniem zabytków wielkoobszarowych, archeologicznych, przeniesionych do skansenów oraz nieistniejących)

Tabela VI Liczba zabytków i ich podział ze względu na kategorię własności i potrzeby remontowo-konserwatorskie ...

Tabela VII Liczba zabytków i ich podział ze względu na rodzaj zabytku i potrzeby remontowo-konserwatorskie

Komentarz do tabeli I–VII: wyciąg z opracowanego przez Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków *Raportu o stanie zachowania zabytków nieruchomych* według stanu na grudzień 2004 r.

## **Aneks 2. Służba ochrony zabytków**

Tabela 1. Liczba etatów kalkulacyjnych w 1999 i 2000 w wo soz oraz liczba pracowników w wuoz w 2004, 5 lipca 2007 i w listopadzie 2008 r.

Tabela 2. Sytuacja w soz i urzędzie Generalnego Konserwatora Zabytków w latach 1999–2001

## **Aneks 3. Unia Europejska wobec ładu przestrzennego i polityki przestrzennej**

## **1. Założenia wstępne**

Raport wymaga przyjęcia kilku założeń, potrzebnych, by określić zasady, zakres oraz formułę opracowania.

Pierwsze założenie dotyczy ram czasowych raportu. Przyjęto, że nie powinien on ograniczać się do okresu po zmianie ustroju. Zrozumienie istoty przemian zachodzących w systemie ochrony zabytków wymaga bowiem szerszej perspektywy czasowej. Analizie i porównaniu poddano warunki występujące przed przemianami roku 1989, warunki ukształtowane po tym roku – czyli w okresie blisko dwudziestoletniej transformacji – oraz warunki prognozowane, przewidywane w przyszłości.

Po drugie, konieczne było precyzyjne określenie terminu „system ochrony dziedzictwa”. Można go bowiem rozumieć dwojako. W węższym ujęciu system ten utożsamia się z elementami bezpośrednio związanymi z ochroną dziedzictwa. Służby konserwatorskie, finansowanie ochrony dziedzictwa, akty prawne regulujące ochronę dziedzictwa, teoria konserwatorska, szkolnictwo konserwatorskie – te czynniki tworzą system ochrony dziedzictwa, który można nazwać profesjonalnym. Takie rozumienie jest powszechne zarówno wśród fachowców, jak i w środowiskach pozakonserwatorskich. Jednak wydaje się, że system ochrony dziedzictwa należy rozumieć znacznie szerzej. Ochronę dziedzictwa kształtują bowiem nie tylko czynniki już wymienione (stanowiące system działań profesjonalnych), ale również takie jak polityka, gospodarka, życie społeczne, kultura, edukacja, media. Słowem – ogół czynników charakteryzujących dany kraj.

Przyjęcie danego sposobu rozumienia systemu ochrony dziedzictwa ma określone konsekwencje. Albo zakładamy autonomię systemu, czyli możliwość jego w miarę swobodnego kształtowania, albo rozumiemy, że ochrona dziedzictwa jest istotnie uwarunkowana ogólną sytuacją panującą w kraju i powiązana z nią, tym samym system ochrony dziedzictwa nie jest autonomiczny, a jego reformowanie jest ograniczone. W pierwszym przypadku wierzymy, że reform można dokonać, przenosząc na przykład rozwiązania z innych krajów, w drugim rozumiemy, że zmiany (reformy) są zdeterminowane przez ograniczenia i możliwości określone ogólnymi warunkami kraju. Analiza sytuacji w ochronie dziedzictwa (i nie tylko) zdaje się potwierdzać słuszność podejścia drugiego.

Trzecie założenie dotyczy konieczności określenia kryteriów, które służą ocenie systemu ochrony dziedzictwa. Może ich być wiele i oczywiście one także będą zależały od rozumienia systemu ochrony dziedzictwa. Ze względu na cel raportu wybrano następujące kryteria, które pozwolą wychwycić różnice między poszczególnymi okresami i będą odzwierciedlać istotę przemian po roku 1989 z punktu widzenia ochrony dziedzictwa:

- dominująca forma własności obiektów zabytkowych,
- odpowiedzialność za ochronę zabytków,
- finansowanie ochrony zabytków,
- status obiektu zabytkowego,
- pozycja służb konserwatorskich,
- rola służb konserwatorskich<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Z uwagi na syntetyczny charakter raportu autorzy świadomie pominęli w nim między innymi problematykę archeologiczną i muzealniczą. Obszary te – z uwagi na ich specyfikę – wymagają odrębnych, bardziej szczegółowych analiz.



## **2. Diagnoza**

### **2.1. Transformacja a ochrona dziedzictwa**

Polska transformacja, rozpoczęta w roku 1989, polegała na dwóch rodzajach przekształceń. Pierwszy obejmował podstawowe elementy ustroju polityczno – gospodarczego – prawnego. Elementów tych było stosunkowo niewiele, ich przemiany poprzedziła krytyczna analiza, były one zaplanowane, w trakcie realizacji kontrolowane, w efekcie zostały zrealizowane w miarę całościowo. Drugi to przekształcenia – znacznie liczniejsze – wymuszone zmianami pierwszego rodzaju; niepoprzedzone analizą, niezaplanowane, niekontrolowane i niekompleksowe. Elementy składające się na system ochrony zabytków były właśnie w tej grupie, co oznacza, że zmiany w systemie ochrony zabytków miały charakter dostosowań i konsekwencji, a nie planowanego i kontrolowanego procesu.

Fakt, iż zmiany systemu ochrony dziedzictwa muszą być dostosowywane do toku polskiej transformacji, ma istotne konsekwencje. Przede wszystkim tworzenie nowego systemu ochrony zabytków rozciąga się w czasie. Transformacja dokonuje się najpierw w obszarach priorytetowych, a dopiero później zaczyna się dostosowywanie innych dziedzin. W związku z tym w początkowej fazie transformacji w obszarach niepriorytetowych następuje okres wyczekiwania, zawieszenia: stare mechanizmy pomalu przestają funkcjonować, a nowe jeszcze nie zaczęły, specjaliści tracą kontrolę nad sferą, za którą są odpowiedzialni. W odniesieniu do systemu ochrony zabytków można uznać, że ta faza jeszcze trwa. W rezultacie transformacji ochrona dziedzictwa (jako cały obszar) utraciła pełną podmiotowość, a środowisko konserwatorów nie sprawuje należytej kontroli nad systemem ochrony dziedzictwa.

Należy zauważyć, że przemiany poszczególnych elementów składających się na nowy system ochrony dziedzictwa nie przebiegają w takim samym tempie. Najpierw dokonują się zmiany „wymuszone”, wynikające z przyjęcia nowych fundamentów ustrojowych i pozostające poza kontrolą środowiska konserwatorskiego. Z czasem wszystkie elementy tworzące profesjonalny system ochrony muszą stać się zgodne z fundamentami nowego ustroju. Innymi słowy, nowy ustrój polityczno-gospodarczy ma wpływ na wszelkie obszary, a więc tworzy także

swoisty szkielet nowego systemu ochrony dziedzictwa. Istotę zmian przedstawia poniższe zestawienie.

### Kryteria porównania systemów ochrony dziedzictwa

<b>Cechy systemu (kryteria porównania)</b>	<b>System obecny (po 1989 r.)</b>	<b>System poprzedni (do 1989 r.)</b>
Forma własności (dominująca i preferowana)	prywatna własność zabytków	państwowa własność zabytków
Odpowiedzialność za zabytki	odpowiedzialność za zabytki została przypisana (ustawowo) właścicielowi i użytkownikowi	odpowiedzialność za zachowanie zabytkowego zasobu deklaruje państwo
Finansowanie zabytków	obowiązek finansowania zabytków (wraz z badaniami) spoczywa na właścicielu (prywatnym)	finansowanie ochrony zabytków i badań obciążało państwo
Status obiektu zabytkowego	zabytki są traktowane w sposób komercyjny – finansowanie zabytków jest traktowane jako inwestycja	zabytki nie są traktowane w sposób komercyjny – finansowanie zabytków nie jest traktowane jako inwestycja
Pozycja urzędu konserwatorskiego	urząd konserwatorski jest zależny (działa w strukturach urzędu wojewódzkiego)	urząd konserwatorski realizuje centralną politykę państwa
Rola urzędu konserwatorskiego	urząd konserwatorski jest pasywny – inicjatywa należy do właścicieli, inwestorów	urząd konserwatorski jest aktywny – określa formę trwania zabytków

Trzeba wyraźnie podkreślić, że z przedstawionej charakterystyki nie wynika wniosek o wyższości czy modelowym kształcie systemu ochrony zabytków w PRL. Jego funkcjonowanie było obarczone znanymi mankamentami poprzedniego ustroju. Porównanie to ma natomiast pokazać radykalność dokonanych zmian oraz kierunek rozwoju nowego systemu ochrony zabytków, wyznaczonego przez budowany w Polsce ustrój (środkowa kolumna).

Porównanie to pozwala na wyprowadzenie dwóch wniosków.

Pierwszy dotyczy charakteru tworzącego się systemu ochrony zabytków. Nie ulega wątpliwości, że efekt synergiczny wszystkich przedstawionych zmian będzie istotnie oddziaływał na zabytkowy zasób. Sprywatyzowanie własności zabytków, sprywatyzowanie odpowiedzialności za zabytki i sprywatyzowanie finansowania ochrony zabytków – wszystko to prowadzi nieuchronnie do urynkowienia i komercjalizacji zabytków, co pociągnie za sobą większe ich przekształcanie, wynikające z doraźnych potrzeb modernizacyjnych, funkcjonalnych i estetycznych. W konsekwencji nastąpi utrata autentyzmu i integralności – podstawowych cech warunkujących wartość zabytków jako dokumentów historycznych.

Wieloaspektowa prywatyzacja, której towarzyszy programowe ograniczanie odpowiedzialności i roli państwa w ochronie zabytków, będzie skutkowałą utratą kontroli nad zasobem. Już teraz służby konserwatorskie tracą wpływ na określanie formy zachowania zabytków. Ich rola, coraz bardziej bierna, sprowadza się do opiniowania pomysłów właścicieli zabytków. Proces ten pogłębia się, powodując frustrację środowiska konserwatorskiego.

Drugi wniosek dotyczy możliwości adaptacji poprzedniego systemu do nowych warunków. Problem nie sprowadza się jednak do określenia, które elementy dawnego systemu mogą funkcjonować w nowej rzeczywistości, a które wymagają zmian lub wyeliminowania. Tak jest tylko na pewnym poziomie działań, który można nazwać technicznym – czyli na poziomie obsługi administracyjnej, organizacji służb konserwatorskich czy źródeł finansowania.

W istocie sprawa jest bardziej skomplikowana. W PRL istniał system ochrony zabytków, obecnie natomiast potrzebny jest system ochrony dziedzictwa. Podstawowa zmiana polega na istotnej różnicy między zabytkiem a dziedzictwem. Zabytek to przede wszystkim dzieło architektury, należące do zamkniętych formacji stylistycznych. Zabytków było stosunkowo niewiele – kilkadziesiąt tysięcy – w związku z tym ich ochrona mogła być prowadzona według uniwersalnych zasad konserwatorskich. Wydzielenie tego zasobu było proste, a ochrona nie wymagała indywidualnych uzasadnień. Poprzedni system stworzono dla ochrony takiego zasobu zabytków.

Dziedzictwo to pojęcie szersze i bardziej różnorodne. Oprócz „klasycznych” zabytków architektury i budownictwa obejmuje dziedzictwo przemysłowe, architekturę wernakularną, krajobrazy kulturowe, dziedzictwo niematerialne, dziedzictwo podwodne itd. Na tę niejednorodność nakładają się znaczne odmienności pomiędzy poszczególnymi „typami”

dziedzictwa. Zarówno ze względu na dużą liczbę elementów składających się na dziedzictwo, jak i ich różnorodność pojawiają się zatem nowe problemy związane z ich identyfikacją, ewidencją, opisem i ochroną. Konserwatorzy zabytków nie są przygotowani do rozwiązywania tych problemów – z racji wykształcenia oraz schematów myślenia i działania, które były użyteczne w poprzednim systemie (ochrony zabytków).

Ważnym utrudnieniem jest też nowy rodzaj relacji stanowiących kontekst ochrony dziedzictwa. W poprzednim systemie właściciel czy użytkownik zabytku nie był w pełni upodmiotowionym partnerem konserwatora. O zabytku, który był najczęściej państwowy decydował bowiem konserwator, finansując prace z państwowych środków, mając za partnera państwową firmę konserwatorską. Nie musiał nikogo przekonywać do akceptacji wymagań konserwatorskich. Teraz sytuacja jest inna. W warunkach rzeczywistej demokracji (rygorystyczne przestrzeganie procedur) i pełnego poszanowania prawa własności konserwatorzy muszą przekonywać właścicieli zabytków do spełnienia wymagań konserwatorskich. Tym bardziej że to właściciele finansują prace. Do działania w takich warunkach konserwatorzy nie są przygotowani, dlatego ich rola sprowadza się do opiniowania pomysłów inwestorskich (dotyczy to nawet najwartościowszych obiektów wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO). W rezultacie służby konserwatorskie nie kreują aktywnej polityki w stosunku do zabytkowego zasobu.

Transformacja systemu ochrony zabytków w Polsce ujawniła poważne zagrożenia. Nie ma więc gwarancji, że kształtujący się system zapewni odpowiednią ochronę zabytkowego zasobu. W krajach przechodzących transformację (od socjalizmu do kapitalizmu) wierzy się, że poszczególne obszary nowej rzeczywistości będą działały sprawnie. Wierzymy więc i my, że również w Polsce – podobnie jak w najlepiej zorganizowanych, szanujących tradycje, najbogatszych krajach zachodnich – powstaną efektywne systemy ochrony zabytków. Ale tak być nie musi. Trzeba bowiem pamiętać, że funkcjonowanie tamtych systemów ochrony dziedzictwa jest uwarunkowane wieloma dodatkowymi czynnikami – nie tylko fundamentami ustrojowymi. Tam profesjonalne systemy ochrony dziedzictwa mają oparcie w takich czynnikach, jak: specyfika dziedzictwa, polityka kulturalna, spójność kulturowa społeczeństwa, przywiązanie do tradycji, skład etniczny, poziom zamożności, praworządność, priorytety finansowe, wielkość ruchu turystycznego, klimat itd. O ukształtowaniu takiego systemu ochrony dziedzictwa

(w szerokim rozumieniu systemu) w poszczególnych krajach decydują dziesiątki czynników. Gospodarka rynkowa i demokracja nie są wystarczającym warunkiem jego powstania, transformacja ustrojowa dokonywana w Polsce również tego nie gwarantuje.

## **2.2. Przewidywany rozwój wydarzeń**

Jeśli chodzi o zagadnienie ochrony dziedzictwa, to można dostrzec trzy zjawiska (procesy), które znacząco wpłyną na stan zabytkowego zasobu w przyszłości.

- Narastający z dużym przyspieszeniem proces przekształceń całego zasobu budowlanego. Jest konsekwencją wzrostu zamożności społeczeństw, zmiany standardów technicznych i użytkowych, zmiany form użytkowania przestrzeni, procesów gospodarczych, globalizacji, przemian kulturowych, zmian demograficznych itd. Z uwagi na szybki rozwój techniki budowlanej – która zarówno niszczenie, jak i budowanie obiektów czyni coraz łatwiejszym – można się spodziewać, że w najbliższych dekadach znaczna część zasobu budowlanego będzie gruntownie modernizowana lub likwidowana i zastępowana nową zabudową.

W konsekwencji przestanie funkcjonować odwieczny mechanizm „naturalnej selekcji”, pozwalający identyfikować zabytki. Polegał on na tym, że obiekty, które z jakichkolwiek przyczyn przetrwały odpowiednio długo, uznawano za zabytki. Ich „wartość zabytkowa” powstawała przede wszystkim w wyniku przetrwania, nie musiała być konsekwencją jakości tych obiektów jako dzieł architektury czy budownictwa. Obecny bezprecedensowy wzrost naszych możliwości i potrzeb w przekształcaniu otoczenia może sprawić, że ten mechanizm przestanie działać.

Może się więc okazać już wkrótce, że tylko obiekty celowo wyłączone będą zachowane przed zniszczeniem lub zmianami. Realność takiej prognozy potwierdza na przykład stan zachowania architektury wernakularnej, która jeszcze niedawno dominowała w krajobrazie naszych wsi i miasteczek. Dlatego tak ważna staje się aktywna polityka konserwatorska, prowadzona ze zrozumieniem charakter zachodzących przemian. Jedynie obiekty, którym przypisana zostanie wartość zabytkowa (jakkolwiek rozumiana), będą miały szanse na przetrwanie, na ochronę przed likwidacją lub diametralnym przekształceniem. Dlatego tak istotne znaczenie ma udoskonalenie i intensyfikacja procesu selekcji. Do niedawna główną rolę odgrywał czas i przypadek, teraz pełną odpowiedzialność muszą przejąć służby konserwatorskie.

- Narastające zapotrzebowanie na dziedzictwo.

To wcale nie paradoks, ale logiczna konsekwencja gwałtownych przeobrażeń naszego otoczenia. Wobec ujednolicającej wszystko globalizacji i ogromnego wzrostu znaczenia gospodarczego turystyki narasta zapotrzebowanie na dziedzictwo w każdej formie, oczywiście z zabytkami architektury i urbanistyki na czele. Możliwości turystycznego wykorzystania dziedzictwa są proporcjonalne do jego wartości, ale również do jego czytelności, atrakcyjności wizualnej, możliwości pomieszczenia zaplecza turystycznego i wielkości. Dlatego coraz większe znaczenie będzie miała ochrona całych zespołów – przemysłowych, staromiejskich, ruralistycznych.

Jednak „zapotrzebowanie na dziedzictwo” będzie determinowało jego charakter. Z punktu widzenia edukacyjno-informacyjnego (tożsamość) oraz z punktu widzenia turystycznego (gospodarka) będzie potrzebne dziedzictwo spełniające wyobrażenia o dziedzictwie. Wyobrażenia ukształtowane przez masową kulturę i wyobrażenia masowego odbiorcy. Będzie to dziedzictwo rozumiane i traktowane jako „produkt kulturowy”. To oznacza, że będzie ono musiało spełniać oczekiwania związane ze wzorcem produktu kulturowego, a nie tradycyjnie rozumianego zabytku / dzieła sztuki / dokumentu historii. Ta opozycja ma istotne znaczenie. Produkt kulturowy jest postrzegany przez pryzmat swojego wzorca i oceniany przez porównanie, w jakim stopniu realizuje ów wzorec (zamek średniowieczny ma wyglądać tak, jak go przedstawiają filmy Walta Disneya). Inaczej niż w zabytku-dokumencie, który jest ceniony przede wszystkim jako dzieło niepowtarzalne. W zabytku-produkcie kulturowym ceniona może być też wartość „nowości”, która jest przecież w opozycji do wartości „starożytniczej” (Alois Riegl). Podobnie jest z „kompletnością” i „czytelnością”, które są również ważnymi cechami produktu kulturowego, bo pozwalają na zrozumienie zabytku. W zabytku-dokumencie te cechy nie są ważniejsze niż autentyzm formy i substancji. Wreszcie zupełnie oczywista jest w produkcie kulturowym wartość użytkowa, czyli dostosowywanie zabytku-produktu do wszelkich funkcji, jakich oczekuje użytkownik (turysta). Podobnie jest z atrakcyjnością. Produkt musi wpisywać się w gust odbiorcy, musi zostać przez niego zaakceptowany. W zabytku – dokumencie - dziele sztuki takie elementy mają znaczenie drugoplanowe i nie powinny decydować o formie jego zachowania. W obliczu tej konfrontacji najistotniejsze cechy zabytku – autentyczna substancja i forma – przestają mieć dominujące znaczenie. Dlatego podejmowane są działania innego rodzaju niż konserwacja, ukierunkowana na utrwalenie zabytkowych wartości. Efektem tych innych działań – modernizacji, adaptacji, remontu, rozbudowy – jest



przekształcenie zabytków. Presja otoczenia, by zabytki przekształcać w produkt kulturowy, tym bardziej okazuje się skuteczna, że znajduje wsparcie środowisk konserwatorskich. Przykładem jest oficjalna zmiana polityki konserwatorskiej w Wielkiej Brytanii – kraju, który ochronę dziedzictwa traktuje priorytetowo. Cały system ochrony zabytków – od prawa, systemu finansowania aż do technicznych zasad działania konserwatorskiego i tworzenia nowych stanowisk w urzędach – jest tam ukierunkowany na społeczeństwo. Punkt ciężkości został przeniesiony z wartości zabytkowych na potrzeby i wyobrażenia współczesnych odbiorców. Nie oznacza to jednak, że w odniesieniu do blisko 40 000 budynków będących zabytkami nie obowiązują restrykcyjne zasady postępowania administracyjnego i konserwatorskiego, wysoce utrudniające życie inwestorom.

**Przeniesienie punktu ciężkości z wartości dziedzictwa na potrzeby społeczeństwa** – tę zmianę sposobu traktowania dziedzictwa można by nawet określić jako zmianę statusu ontologicznego dziedzictwa. Do tej pory dziedzictwo miało specjalny status. Było traktowane jako element przeszłości, który znalazł się w teraźniejszości, ale który w związku z tym wymaga odrębnego traktowania. Specjalne traktowanie zabytków wynikało z uznania, że dziedzictwo nie jest własnością współczesnych pokoleń. Uważano, że współczesne pokolenia są tylko jego depozytariuszem. Dlatego nie mają prawa do swobodnego dysponowania dziedzictwem, do jego dowolnego przekształcania.

Tymczasem obecnie poczuliśmy się jedynymi właścicielami dziedzictwa. Dylemat dotyczący sprawiedliwego podziału dóbr między pokolenia rozsądziliśmy jednoznacznie na swoją korzyść. Pogląd ten nie został oczywiście sformułowany w sposób jasny ani tym bardziej formalny. Na taki wniosek pozwala jednak podsumowanie stanu faktycznego.

Tak znaczące przewartościowanie w traktowaniu dziedzictwa prowadzi do zmiany podstawowych pytań, przed którymi stają konserwatorzy. Dotychczasowe pytanie: Jak chronić zabytki?, przybrało postać: Jak należy zabytki przekształcać? Cel, którym kiedyś była ochrona wartości zabytkowych, zmienia się w inny – wykorzystanie wartości zabytkowych.

Odpowiedzialność współczesnego społeczeństwa wobec przyszłych pokoleń jest trwale i powszechnie uwzględniana w odniesieniu do ochrony środowiska naturalnego. Idąc za tym przykładem, musimy przyjąć podobną postawę w stosunku do ochrony środowiska kulturowego. Tym bardziej że podobnie jak zasoby naturalne, również zasoby dziedzictwa nie są odnawialne. Dlatego środowisko konserwatorskie ma prawo i obowiązek (to zapewne najważniejsza jego

powinność) walczyć o to, by dziedzictwa nie traktowano jako własności współczesnych pokoleń i tym samym by zapewniono warunki jego ochrony. Na razie wydaje się, że sprawy idą w złym kierunku.

### **2.3. Kryzys planowania przestrzennego**

W 2003 r. z mocy ustawy straciły ważność wszystkie plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed rokiem 1995, a opracowanie nowych zależy od woli gmin, które mogą wszakże wydawać pozwolenia na budowę bez planu. W gminie Kraków, według danych z 2008 r., około 30% pozwoleń na budowę zostało wydanych w sprzeczności z zapisem dokumentu Miasta Krakowa. Większość tych pozwoleń dotyczy najbardziej wartościowego krajobrazu, tzw. klina zachodniego, chronionego zapisami wszystkich wcześniej obowiązujących powojennych planów. Obecnie zapis Studium uwarunkowań zobowiązuje jedynie ewentualnego autora planu miejscowego – jeśli plan taki zostanie zlecony do opracowania – ale to dzieje się rzadko. Dopóki nie ma planu, dopóty można budować wedle popularnej zasady „dobrego sąsiedztwa” wprowadzonej w 2003 r. Wzorzec ten został przeniesiony z prawodawstwa niemieckiego, i tam działa dobrze – jako wyjątek w obszarach w 99% zaplanowanych. U nas działa źle, bo dotyczy ponad 80% kraju zabudowywanego bez planu, gdzie ponadto:

- dla nowej budowli trudno znaleźć sąsiedztwo godne naśladowania.
- uznaniowe kryteria w analizach poprzedzających decyzje otwierają zbyt szerokie wrota dla ekspansji zabudowy.

Polski paradoks polega na tym, że to, co jest obowiązkowe (opracowanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego), nie ma mocy prawa lokalnego, to natomiast, co mogłoby mieć tę właściwość (miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego) – nie musi być wykonywane. Rozporządzeniem z 2 X 2007 r. w Ministerstwie Budownictwa zlikwidowano Departament Ładu Przestrzennego i Architektury. Nieco wcześniej w Ministerstwie Środowiska powstała koncepcja (na razie niezrealizowana) przekazania części uprawnień dyrekcji parków narodowych Lasom Państwowym. Najnowsze pomysły resortu



infrastruktury zmierzają do tego, aby plany urbanistyczne opracowywali deweloperzy lub osoby budujące dom samodzielnie i przekazywali je gminie, która musiałaby (!) je zatwierdzać<sup>2</sup>.

Jest to dotychczas ostatnie stadium przekazywania kompetencji na coraz niższe poziomy – procesu zapoczątkowanego w latach dziewięćdziesiątych. Tak lekceważące podejście parlamentu do gospodarki przestrzennej w skali kraju budzi zdumienie tych zachodnich ekspertów, którzy zapoznali się bliżej z polską praktyką<sup>3</sup>. W bogatszych od Polski Niemczech obowiązuje podstawowe założenie, iż przestrzeń jest najbardziej istotnym komponentem majątku narodowego, ważniejszym niż istniejący park przemysłowy i inne zasoby finansowe. Jakość terenu jest głównym elementem przesądzającym o jakości życia. W jego kształtowaniu obowiązuje zasada rozdzielności prawa własności od prawa do zabudowy i jedynie gmina jest uprawniona do ewentualnego występowania o zmianę statusu gruntu. Cięży na niej obowiązek opracowania planu przestrzennego w imię ochrony i pomnażania dobra publicznego.

Łatwo zauważyć, iż opór wobec inicjatyw prokrajobrazowych narasta u nas na poziomie rady gminy i niższym, czyli wśród obywateli – potencjalnych uczestników procesu zarządzania na poziomie społeczności lokalnej. Tam zaczyna się lobbing na rzecz liberalizacji przepisów. Podobnie jak wspomniana wyżej zasada „dobrego sąsiedztwa”, partycypacja społeczna upowszechniana jest w Polsce metodą naśladowania istniejących wzorów. W większości krajów dojrzałej demokracji, gdzie panują ustabilizowane relacje między scentralizowanym systemem planowania przestrzennego a wolnym rynkiem, taka partycypacja jest obowiązkowa na najniższym poziomie procedur – jako tzw. *double checking* – i przynosi dobre skutki.

W tym miejscu warto przypomnieć dyskusję z roku 2002 na temat przygotowywanej wówczas nowej ustawy o ochronie zabytków i trybu tworzenia „parków kulturowych”. Pogląd, że w tym zakresie należy zwiększyć raczej kompetencje administracji państwowej (na podobieństwo analogicznych regulacji w ustawie o ochronie przyrody) niż rad gmin, które oczywiście byłyby stroną w sprawie, ministerialni prawnicy potraktowali jako anachronizm

---

<sup>2</sup>Artykuł „Pomysły resortu infrastruktury na uproszczenie procesu budowlanego”, „Rzeczpospolita” z 17 XII 2007 oraz referat wiceministra Olgierda Dziekońskiego w czasie IV Ogólnopolskiego Sympozjum INSPIRE, Kraków 29–31 V 2008.

<sup>3</sup>Raport Najwyższej Izby Kontroli o stanie planowania przestrzennego w Polsce, „Urbanista” 2007, nr 10.

i wyraz obraźliwego braku zaufania do społeczności lokalnych. Dziś wiadomo, iż był to z ich strony krótkowzroczny populizm prowadzący do promocji niekompetencji i partykularyzmu.

W ramach diagnozy należy zwrócić uwagę na obecnie obowiązujące regulacje dotyczące parku narodowego i parku krajobrazowego w zakresie ochrony dziedzictwa kultury. Park narodowy obejmuje nie tylko obszar szczególnych wartości przyrodniczych, ale i kulturowych<sup>4</sup>. Park krajobrazowy obejmuje obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe<sup>5</sup>. W obu przypadkach obowiązuje opracowanie planów ochrony na 20 lat – w planach znajduje się tzw. operat kulturowy. Wobec martwego zapisu o parkach kulturowych w ustawie o ochronie zabytków powstał zatem paradoks: krajobraz kulturowy trzeba chronić za pomocą ustawy o ochronie przyrody! Trzeba, ale praktyka jest inna. Z reguły bowiem projekt inwestycji planowanej w obszarze parku narodowego lub krajobrazowego zyskuje w ramach uzgodnień akceptację po spełnieniu wymogów ochrony przyrody – ochrona zabytków jest w tych procedurach traktowana marginesowo.

„Pospolite ruszenie atakuje na krajobraz” – zgodnie z demokratycznie stanowionym prawem – w atmosferze tolerancji prowadzącej do zaniku wszelkich ograniczeń. *Everything goes!* – to hasło mieści się w globalnym charakterze ponowoczesności. Jednak patrząc z polskiej perspektywy, trzeba pamiętać, iż dysponujemy znacznie uszczuplonym zasobem wartości odziedziczonych w porównaniu z krajami, których historia była mniej burzliwa. „Masa krytyczna” naszego dziedzictwa jest zatem znacznie mniejsza, co winno skłaniać do poglądu: „Mniej tu wolno”.

Rosnąca bezradność władzy, działającej pod naciskiem społeczeństwa, zmuszanej do rozwiązań populistycznych i chaotycznych, to sytuacja ostrzegawcza. Popularność w sondażach nie może być celem rządzenia. Krajobraz kulturowy ma ograniczoną odporność na działanie czynników degradujących, powstrzymywanie procesów niszczycielskich odbywa się więc pod presją czasu. Krajobraz kulturowy jest dobrem publicznym i należy do wszystkich obywateli. Nie jest to jednak wystarczająca gwarancja jego przetrwania i dlatego potrzebuje niekiedy ochrony „przed właścicielem”. Jest to zajęcie kłopotliwe, niemożliwe (!), niechętnie podejmowane – ale wykonalne i pożyteczne. Innymi słowy: Tyle władzy, ile wiedzy.

---

<sup>4</sup> Art. 8.1 Ustawy o ochronie przyrody z 16 IV 2004.

<sup>5</sup> Art. 16.1 Ustawy o ochronie przyrody z 16 IV 2004.

## **2.4. Kryzys służb konserwatorskich**

### **2.4.1. Personalna odpowiedzialność a zarządzanie służbą konserwatorską**

Kryzysowa sytuacja służb konserwatorskich wszystkich szczebli jest egzemplifikacją sztuki rządzenia w państwie, deklaratywnie przecież przywiązanym do rodzimej historii i nielicznych – w porównaniu z zasobami wielu krajów – jej świadectw w postaci zabytków. Standardem administracji publicznej powinien być personalizm na każdym stanowisku, oznaczający odpowiedzialność za umiejętne, odpowiadające potrzebom społecznym jasne sformułowanie nie tylko deklaracji, ale i programu działania oraz jego skuteczne i przejrzyste przeprowadzenie przez konsultacje społeczne, a potem jego rozumne wdrożenie, co staje się widoczne w decyzjach jednostkowych, administracyjnych z zakresu podejmowanych przez organy ochrony zabytków czy organy finansowe, pomocne w sprawowaniu opieki nad zabytkami.

System prawny, polityka kolejnych rządów, aktywność i umiejętności władcze ich konstytucyjnych członków (tj. co najmniej siedmiu ministrów właściwych dla tych działów administracji rządowej, których ustawowe kompetencje w poddanych im sferach prawa materialnego bezpośrednio lub pośrednio dotyczą problematyki dziedzictwa kulturowego) oraz działalność wojewodów i wiceministrów zasadniczo kształtują rządową służbę ochrony zabytków i jakość jej działania. Obieg i dostępność informacji o danej służbie i jej pracy jest w demokracji obywatelskiej bezwzględnym wskaźnikiem oceny sprawności państwa i jego administracji. W przypadku służby konserwatorskiej jest to ocena niska ze względu na, statystycznie rzecz biorąc, zły stan dziedzictwa i brak oznak, iż istnieje szansa na jego poprawę. Brak danych na temat samej służby lub brak dostępu do nich wzmacnia negatywną ocenę. Wreszcie oceny stanu służby dokonywane w nieoficjalnych rozmowach przez jej pracowników dopełniają obraz chronicznego i ostrego kryzysu, który przejawia się w zapaści organizacyjnej i kadrowej oraz żenujących warunkach świadczenia usług, utracie celów itd. Zarządzanie służbą jest składową polityki ochrony zabytków, a jej funkcją jest sprawność organizacyjna, która z kolei opiera się na informacji o zasobach, w tym kadrach i majątku.

Od dziesięcioleci w potocznej ocenie systemu ochrony zabytków wykazujemy mocno zakorzenione w PRL przeświadczenie, iż „mimo obowiązku ochrony i opieki zabytki giną, więc

winna jest temu słaba służba jako administracja wyspecjalizowana w ich ochronie w imieniu państwa”. Diagnoza ta jest w dużym stopniu mylna i nie uwzględnia kluczowej roli właścicieli czy użytkowników zabytku, zwłaszcza po roku 1989, a także znaczenia programów rozwoju społeczno-gospodarczego, które powinny wdrażać – uwzględniając dziedzictwo kulturowe – samorządy terytorialne.

Negatywną ocenę służby ochrony zabytków odnosi się niemal wyłącznie do wojewódzkich konserwatorów zabytków (dalej: wcz) i ich pracowników. Po części zasłużenie, o czym później. Wojewódzki konserwator zabytków to jednak nie jedyne ogniwo w systemie. Dobrany do potrzeb kształt służby powinien być modelowany na wyższych szczeblach zarządzania. Najczęściej gubi się w tej oceniającej perspektywie minister właściwy ds. kultury i dziedzictwa narodowego (wcześniej kultury i sztuki, dalej: minister), będący przecież naczelnym organem ochrony zabytków (przed połową 2003 r. – dóbr kultury) i w mniejszym stopniu jego przedstawiciel – Generalny Konserwator Zabytków (GKZ).

Lata osiemdziesiąte i dziewięćdziesiąte XX wieku to okres zaniku lub co najwyżej słabnięcia pozycji zawodowej i merytorycznej autorytetów w ochronie zabytków. Dotyczyło to zwłaszcza liderów instytucjonalnych, jak wojewódzki konserwator zabytków, Generalny Konserwator Zabytków i dyrektorzy instytucji centralnych wyspecjalizowanych w ochronie zabytków – przede wszystkim dyrektor Ośrodka Dokumentacji Zabytków.

W praktyce nie przyjęto poglądu o istotnej roli ministra, opisywanej przez sformułowanie „nadzór nad ochroną zabytków”, który to nadzór powinien polegać na aktywnym oglądzie systemu ochrony, w tym służby, i odpowiednim do potrzeb korygowaniu zaobserwowanego stanu. Bierna postawa oddala ministra od inicjatywnej i wykonawczej funkcji władzy rządowej, choćby na etapie projektowania ustaw budżetowych na dany rok, a zatem ustalania finansowych parametrów funkcjonowania służby. Ta sprawcza odległość zwiększa się, gdy przeanalizujemy aktualny stan prawny, w którym to wojewodowie odpowiadają za stan służby, ponieważ wojewódzki konserwator zabytków był im podporządkowany za PRL, przed 1 I 1991 r., kiedy powstała niezespolona Państwowa Służba Ochrony Zabytków (PSOZ), i jest ponownie od 1 X 1996 r. W istocie minister jest więc wobec wojewodów petentem, jeśli chodzi o administracyjny i finansowy stan służb. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie uczestniczy nawet w kształtowaniu budżetów służb konserwatorskich.

Służące realizacji ustawowych obowiązków w zakresie ochrony i opieki nad zabytkami instrumenty, jakimi obecnie dysponuje Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, są więc niewystarczające. Propozycje wojewodów w tym zakresie może wzmacniać lub korygować Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, a nie Minister Kultury.

Rola GKZ – jako organu centralnego w ochronie zabytków lub stanowiska *stricte* tytularnego, w obu sytuacjach działającego za ministra (kolejne ustawy różnie to określały) – była i jest w relacji z ministrem i wojewodą kluczowa zarówno merytorycznie, jak i w sprawach dotyczących efektywnego zarządzania. Usytuowanie w połowie 2002 r. GKZ w strukturze ministerstwa, i to w randze sekretarza lub podsekretarza stanu, powieli rozwiązanie znane z czasów PRL po 1976 r. i pokazuje jego znaczenie jako zwornika polityki ochrony zabytków, szefa służby, reprezentanta jej potrzeb i merytorycznego decydenta.

Skoro misja społeczna – rozumiana jako skuteczna ochrona zabytków i sprawna, terminowa obsługa interesantów – jest najważniejszym celem służby, to musi istnieć ośrodek zbierania i przetwarzania informacji na ten temat oraz ośrodek zarządzający zarówno w sferze organizacyjno-finansowej, jak i merytorycznej (np. przez określanie, wdrażanie i egzekwowanie stosowania standardów i programów ochrony zabytków, standardów pracy, szkoleń). Zdefiniowanie tego ośrodka na poziomie zarządzania w strukturze administracji państwowej i na poziomie prawnoadministracyjnym jest zagadnieniem kluczowym dla uznania jego odpowiedzialności za stan informacji o służbie rządowej i samorządowej, *eo ipso* przede wszystkim za stan i efektywność systemu.

Wydaje się, że jesteśmy już tak przyzwyczajeni do tego chronicznego stanu dysfunkcji, że tylko sięgnięcie po wzorce niemieckie czy francuskie uprzytamnia, jak wysoką pozycję społeczną powinien zajmować i jakim prestiżem społecznym powinien się cieszyć wojewódzki czy generalny konserwator zabytków. Mimo podejmowania jednostkowych czy okresowych (głównie w latach 1990–1993 i 1995–2001) prób naprawy sytuacji polityka kulturalna po 1989 r. skutecznie wyznaczała wkz i GKZ (siłą rzeczy również konserwatorom gminnym) jak najniższą pozycję merytoryczną i decydowała o ich niesamodzielności decyzyjnej wobec wojewodów, czyli do ich uzależnieniu od *stricte* politycznych przełożonych. Znamiennym objawem konfliktu racji merytorycznych, czyli kwestii koniecznego odziespolenia służby konserwatorskiej ze struktur administracji zespolonej służb, i doktrynalnego stanowiska rządu w tej kwestii jest brak zatwierdzonego i wdrożonego krajowego programu ochrony zabytków.

Zarządzanie nie znosi próżni i zawsze musi być jeden ośrodek władczy, albo wprost określony przez normy prawne, albo – w przypadku niejasnego rozwiązania legislacyjnego – przez praktykę i pośrednio normy prawne. Zdrowy rozsądek i odpowiedzialność za państwo przede wszystkim na GKZ nakładają powinność stałego dbania o służbę. Jej częste reformy w latach 1975, 1983, 1990, 1996, 1998/1999, 2002 i 2003, przedzielone ewolucją dostosowawczą, a więc również zmianami, przekonują, iż tylko sprawne zarządzanie jest środkiem naprawy. Wydaje się przy tym, że wśród polityków niezadowolenie z ochrony zabytków, zbyt słabej lub zbyt skutecznej, znajdowało ujście w częstych reformach organizacyjnych „ku poprawie”, nierzadko przeprowadzanych niezależnie od rzeczywistych przesłanek reform ustroju państwa i realnych potrzeb społecznych, jak choćby zachowanie proporcji między liczbą wniosków wnoszonych przez obywateli a liczbą i kwalifikacjami pracowników zdolnych rozpatrzyć je terminowo w postępowaniach administracyjnych.

Z punktu widzenia zasad zarządzania i zgodnie z korzystnymi dla służby założeniami reformy administracyjnej państwa z przełomu lat 1998/1999 w sytuacji podwójnej podległości wojewódzkiego konserwatora zabytków GKZ pełnił rolę przełożonego merytorycznego, zobligowanego do reakcji, jeśli stan służby w jakimś województwie wymagał poprawy – zarówno przez stosowanie rozwiązań systemowych (np. projekt budżetu na dany rok), jak i doraźnych interwencji (np. dostęp do środków transportu w celach inspekcyjnych). Zapoczątkowane wtedy określanie pozycji władczej (a nie tylko polityczno-administracyjnej) GKZ znalazło częściowe odzwierciedlenie w art. 90 ust. 1 nowej Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (dalej: ustawa)<sup>6</sup>. Wojewodowie stali się wykonawcami polityki rządu. GKZ powinien był określać potrzeby i przedstawiać je wraz z ministrem rządowi do rozpatrzenia. Przykładem takiego działania w 1999 r. była częściowa dekoncentracja środków finansowych przekazanych za zgodą ministra z jego części budżetowej do części wojewodów, do dyspozycji wojewódzkich konserwatorów zabytków.

Dane o służbie i oceny funkcjonowania służby formułuje zatem GKZ przy pomocy wojewódzkich konserwatorów zabytków, dyrektorów Departamentu Ochrony Zabytków ministerstwa (DOZ), Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków (nazwa nazbyt

---

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 23 VII 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. n r 162, poz. 1568 z późn. zm.).



wąska) i Ośrodka Ochrony Zbiorów Publicznych, a w przeszłości za pośrednictwem odpowiedników tych jednostek, jak to się skutecznie udawało w okresie 1991–1993. *Ergo* – to po stronie GKZ leży obowiązek gromadzenia informacji, wnioskowania i podejmowania działań naprawczych, ponieważ tak należy rozumieć nadzór nad wojewódzkim konserwatorem zabytków i współpracę z organami administracji publicznej w połączeniu z innymi zadaniami, które zawiera art. 90 ust. 2 ustawy. Inne rozumienie kompetencji nadzorczej, ograniczającej się do biernej obserwacji poczynąń wojewodów wobec służby czy samych wojewódzkich konserwatorów zabytków – jak wyżej wskazano w przypadku ministra – jest nieuzasadnionym uciekaniem władzy w prostą administrację bieżącymi sprawami.

Siłą przyzwyczajenia środowisko konserwatorskie rzadko dostrzega tę sytuację. Postulując kolejne reformy, najczęściej pomija kwestię wykorzystania istniejących przepisów prawnych oraz pozaprawnych norm i standardów zawodowych w celu wzmocnienia roli GKZ i wojewódzkich konserwatorów zabytków przez zarządzanie całością służby, rządowej i samorządowej. Nie chodzi przy tym o to, kto formalnie jest pracodawcą i komu podlega pracownik, ale o wykształcenie zdolności do współpracy, wymiany informacji, doświadczeń i wzajemnej pomocy w rozwiązywaniu problemów zawodowych, doskonalenia umiejętności i dzielenia się wiedzą. Bez tych cech każda organizacja obumiera.

W charakterystyce służb ochrony zabytków należy więc mówić o:

- kryzysie przywództwa,
- kryzysie wzorcowych autorytetów czytelnie usytuowanych w systemie ochrony,
- słabości zarządzania.

Jest to po 1989 r. zjawisko permanentne z wyjątkiem kilku pozytywnych momentów budowania służby.

Obecnie GKZ wykonuje dodatkowe obowiązki ze sfery kultury w zastępstwie ministra, co powoduje, że zarządzanie służbą jest zredukowane do administracyjnego minimum. To błąd systemowy. Dyrektor Departamentu Ochrony Zabytków w ministerstwie wspomaga GKZ i nie ma wystarczającej delegacji do zarządzania służbą. Obcięcie o 20% stanu zatrudnienia w DOZ w 2008 r. nie odpowiada wzrostowi obciążeń sprawami do terminowego załatwienia, nie mówiąc o innych zadaniach.

W historii służby po 1989 r. nie zarządzono badania jej skuteczności w kontekście jej stanu organizacyjnego, obciążeń, potrzeb merytorycznych i społecznych. Nie można

przeanalizować istniejącej sytuacji i porównać z wynikami badania historycznego z uwzględnieniem genezy, rozwoju i stanów kryzysowych. Analiza historyczna wydaje się najtrudniejsza do przeprowadzenia, chociaż można sądzić, że dostępnej i uporządkowanej informacji o momentach kluczowych dla reorganizacji służby jest więcej niż informacji o stanie obecnym. Bez badań nie można określić stopnia spójności funkcjonalnej całości służby rządowej jako organizacji i zarazem podmiotu zarządzania systemowego realizującego funkcje publiczne w ochronie zabytków w sytuacji podwójnej podległości służbowej wojewódzkiego konserwatora zabytków i kierowanej przez niego jednostki służby (wobec wojewody i GKZ).

Minister kultury i GKZ po 2002 r. niemal całkowicie oddali MSWiA (lub dali sobie zabrać) wpływ poprzez wojewodów na stan służb wojewódzkich (płace, środki na działalność administracyjną, w tym szkolenia, delegacje, komputeryzację i dostęp do informacji o zabytkach, samochody do inspekcji i środki na zakup benzyny i papieru, lokalowe warunki pracy), czego objawem jest nie tylko zły stan funkcjonalny służby, miejscami na granicy zasadności jej działania, ale także brak miarodajnych opracowań o stanie służby. A przecież standardem w administracji publicznej jest okresowa analiza stanu funkcjonalnego w danej dziedzinie.

#### **2.4.2. Charakterystyczne tendencje**

Trudno w tej chwili oceniać przyczyny zaniku i niemożności odbudowy autorytetu i społecznej pozycji liderów ochrony zabytków, w tym przede wszystkim liderów instytucjonalnych. Oto pięć najważniejszych:

- ogólna niechęć do osób uwikłanych w życie publiczne i polityczne za PRL i po 1989 r., bez względu na merytoryczną wartość pracy danej osoby,
- klientelizm korporacyjny przejawiający się w niezdolności do współpracy, w tym do przekonującej obrony idei ochrony zabytków przez tzw. środowiska ochrony zabytków, a w zasadzie zatomizowane środowiska branżowe, konkurujące ze sobą o dostęp do publicznych środków finansowych przeznaczonych na prace konserwatorskie przy zabytkach,
- klientelizm polityczny jako czynnik decydujący przy podejmowaniu decyzji o finansach na prace konserwatorskie i niekiedy decyzji administracyjnych (wpisy do rejestru, pozwolenia),
- brak informacji publicznej o zabytkach, sygnowanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, powiązanej z promocją wzorcowych zachowań i dokonań w tym zakresie,



a także niewykorzystywanie do współpracy takich instytucji dziedzictwa jak muzea lokalne i regionalne,

- niejasność stosowania zasad ochrony zabytków, uznaniowość i woluntaryzm, brak rzeczywistego nadzoru nad stanem zabytków i jakością prac konserwatorskich, całkowity brak obrazu jakości i wartości zabytków, włącznie z prawną identyfikacją przedmiotu ochrony, najczęściej nieimplementowanego do prawa lokalnego – słowem chaos podtrzymywany, wygodny dla partykularnych interesów.

Objawy stanu kryzysowego w zarządzaniu służbą:

- brak raportu o stanie służby, sporządzonego przez służbę,
- skłonność do działań naprawczych bez zracjonalizowanej diagnozy stanu służby i jej obciążeń funkcjonalnych,
- przeciążenie GKZ obowiązkami ministra kultury niezwiązanymi z ochroną zabytków,
- mimo radykalnej poprawy w ostatnich latach nadal niejednoznaczna relacja centralnych instytucji kultury (np. Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków) do służby ochrony zabytków,
- brak systemu informacji publicznej o zabytkach i służbie.

#### **2.4.3. Prognozy organizacyjne dla służby ochrony zabytków**

Pogląd o konieczności powołania służby, w której wojewódzcy konserwatorzy zabytków i kierowane przez nich jednostki organizacyjne tworzyłyby ponownie administrację niezespołąną (podległą bezpośrednio ministrowi właściwemu ds. kultury), nie tylko zyskał już poparcie środowisk ochrony zabytków, ale także doczekał się inicjatywy legislacyjnej GKZ. O jej sukcesie i skali przesądzi – jak zwykle – tzw. procedura uzgodnieniowa, najpierw międzyresortowa, i ewentualne przyjęcie projektu zmiany ustawy przez rząd, a potem parlament. Istotne będzie rozstrzygnięcie, czy GKZ będzie kierował służbą samodzielnie czy z upoważnienia ustawowego ministra, czy zostanie powołany urząd centralny do obsługi GKZ czy utrzyma się stan obecny. Doprecyzowania będzie wymagała relacja między naczelnym a centralnym organem ochrony zabytków. Inicjatywa ta może jednak nie wejść w życie jako sprzeczna z dominującą teorią terytorialnego administrowania krajem.

W kręgach MSWiA mówi się o likwidacji delegatur Wojewódzkich Urzędów Ochrony Zabytków i przekazaniu ich zasobów województwom samorządowym. A co z kompetencjami

i zadaniami? Trudno zgadnąć, a tym bardziej wyobrazić sobie, jaki byłby układ kompetencyjny tak zorganizowanej ochrony zabytków, ponieważ funkcjonalnie, organizacyjnie i finansowo nie ma on sensu. Ponadto przeprowadzanie reform bez udziału środowiska konserwatorskiego, jak w 1996 r., pozostawi jak najgorsze wrażenie na wiele lat.

Najprawdopodobniej powróci dyskusja, z roku 1998, o modelu służb zbudowanych na wzór nadzoru budowlanego i organów architektoniczno-budowlanych na poziomie powiatów. Już teraz powinno być przeprowadzone poważne badanie ewentualnego wdrożenia i zasadności funkcjonalnej, w której należy pominąć poziom województwa samorządowego, odpowiedzialnego za programowanie rozwoju społecznego, a nie za wykonywanie zadań, które w Europie są zwykle przydzielane administracji rządowej. Przeniesienie jakichś kompetencji z wojewody na marszałka nie ułatwi obywatelom dostępu do urzędu konserwatorskiego. Gigantyczne archiwa służby, bez których nie może ona egzystować, musiałyby być co najmniej zdublowane, gdy tymczasem w wielu miejscach nie zamknięto terytorialnego podziału dokumentacji po reformach lat 1975 i 1998/1999.

Warto przypomnieć, że podczas opracowywania założeń reformy ustrojowej w 1998 r. mimo dyskusji ostatecznie utrzymano kompetencje wojewódzkich konserwatorów zabytków i nie przekazano ich starostom. Utrzymano europejski standard ulokowania administracji ochrony zabytków na poziomie rządowym i zorganizowania jej sposób umożliwiający obywatelom łatwy dostęp (delegatury, porozumienia), zgodnie z zasadą pomocniczości i bezstronności w orzekaniu. Uznano mieszany model zarządzania ochroną, w którym nierozdzielnie są połączone funkcje prawnoadministracyjne, specjalistyczne i merytoryczne z własnym zapleczem dokumentacyjnym oraz funkcje inspekcyjne. Przy czym ważna jest duża różnorodność zawodowa specjalistów, odpowiednio do różnorodności dziedzictwa kulturowego na danym terenie i jego charakterystyki ilościowo-jakościowej oraz stanu technicznego. Nie jest bowiem możliwe samodzielne istnienie inspekcji w postaci odrębnej od służby, ponieważ ochrona zabytków sprowadza się do działań wyprzedzających spodziewane zagrożenia autentycznej substancji zabytkowej. Planowanie i prewencja stanowią o prymacie działań administracyjnych nad, również niezbędnymi, funkcjami inspekcyjnymi. Stwierdzenie przez inspekcję faktu zniszczenia zabytku i nawet nałożenie na sprawcę odpowiednich sankcji nie oznacza, że możliwe jest przywrócenie wartości oryginału. Zasoby zabytkowe w tym znaczeniu nie są odnawialne,

aczkolwiek mogą być poddane rekonstrukcji (kopia, restytucja, pastisz) czy retrowersji. W takim przypadku zmienia się przedmiot ochrony i każdorazowej dyskusji należałoby poddać ustalenia dotyczące zakresu tej ochrony wobec oczywistej degradacji wartości oryginalnej.

Inny wątek tej dyskusji dotyczy ulokowania GKZ w hierarchii administracyjnej. Czy miałby to być centralny organ administracji rządowej, którego powołanie jest ziszczeniem wieloletnich, sięgających lat powojennych oczekiwań większości środowiska konserwatorskiego co do usamodzielnienia administracji ochrony zabytków? Zgodnie z przedstawionym i uzasadnionym wyżej poglądem, który doszedł do głosu w reformach lat 1996 i 1998/1999, nie ulega wątpliwości, że ustanowienie GKZ jako centralnego organu administracji daje mu merytoryczną samodzielność jako kierownika służby i formalizuje jego relacje z innymi organami bez udziału ministra, lecz za jego przyzwoleniem. Formalizacja ta odpowiada kryterium jawności w sprawowaniu kompetencji i zadań, w tym zadań finansowych. Klarowny jest również układ odpowiedzialności decyzyjnej.

Stały i solidarnie wyrażany przez środowiska zajmujące się ochroną zabytków jest postulat scentralizowania służby konserwatorskiej. Postulat jest mocno ugruntowany, a argumentacja wypływa z ogólnej oceny uzależnienia wojewódzkiego konserwatora zabytków, jak za PRL, od nacisków lobbystycznych i politycznych, zaniedbania przez wojewodów służby zarządzania zespołem scalonym w jedną organizację.

Postulowana reforma jest konieczna. Argumentacja może być poparta analizą funkcjonalną służby. Z troski o powodzenie reformy powinien wynikać obowiązek sporządzenia takiej analizy.

## **2.5. Niewydolność systemu finansowania ochrony i konserwacji zabytków<sup>7</sup>**

Niskie nakłady na renowację zabytków w Polsce są zjawiskiem chronicznym. Jego główne konsekwencje to zły stan techniczny i stale malejący poziom zachowania oryginalnej substancji zabytkowej. Trzeba więc postawić następujące pytania: Jak ocenić skalę niezbędnych

---

<sup>7</sup> Dane o rodzajach, liczbie i położeniu zabytków w podziale na województwa zaczerpnięto z internetowej publikacji Krajowego Ośrodka Badań i Konserwacji Zabytków w Warszawie *Stan krajowej ewidencji i rejestru zabytków na 31 grudnia 2007 r.* Zob.: Aneks I., Załącznik nr 1. Operacje liczbowe przeprowadziła Iwona Łopaciuk.

nakładów, przynajmniej szacunkowo? Jak formułować politykę konserwatorską kraju, regionów czy gmin, skoro nie potrafimy mierzyć i przewidywać zjawisk degradacji zabytków w skali makroekonomicznej? Według jakich kryteriów dokonywać wyborów, skoro nie stać nas na utrzymanie i renowację wszystkich zabytków?

Nie ma tu miejsca na podjęcie głębszej analizy tych problemów. Należy jednak podkreślić potrzebę wypracowania metody badania stanu zabytków i przewidywania niezbędnych nakładów na ratowanie i utrzymanie substancji zabytkowej. Propozycja wykorzystania metody odtworzeniowej do oszacowania koniecznych nakładów wydaje się obecnie najprostsza, choć nie idealna. Urealnienie niezbędnych nakładów powinno wynikać z oceny liczby zabytków, stanu technicznego i konserwatorskiego oraz stopnia przekształcenia, powodującego utratę substancji, która jest objęta ochroną. Zmiany ilościowe w stanie prawnym ochrony zabytków, będące wynikiem oceny stanu ich zachowania, są nieuniknione. Odnosi się to zwłaszcza do obiektów budownictwa. Powiększaniu zaś liczby obiektów objętych wpisem do rejestru zabytków powinna towarzyszyć ocena i weryfikacja realnej wartości naukowej, artystycznej i historycznej istniejącego zasobu, najlepiej z wynegocjowanym planem ochrony i – w przypadku zabytków, których remont był dotowany przez państwo – planem udostępniania.

Szacowanie wartości odtworzeniowej wszystkich zabytków, najłatwiejsze do przeprowadzenia i łatwe w stosowaniu, obciążone jest oczywistym błędem uśredniania zjawisk, bez ich indywidualizowania, o sytuacji pojedynczego artefaktu nie wspominając.

Przyjęte wartości, jak średnia powierzchnia użytkowa obiektu budowlanego w określonej kategorii zabytków czy średnia cena niezbędnych nakładów koniecznych na renowację metra kwadratowego powierzchni użytkowej danej kategorii zabytków, są wartościami umownymi, jednak – jak się wydaje – nie odbiegają zbytnio od wyrzykowych danych. Stan zachowania, liczony w procentowo uśrednionej utracie wartości odtworzeniowej (amortyzacji) w kilku kategoriach, jest również założony teoretycznie. Dane te wymagają weryfikacji. Ale czy istnieją inne?

**Szacunkowa wartość odtworzeniowa zabytków według liczby wpisów do rejestru zabytków na koniec 2007 r. – konserwacja, restauracja, rekonstrukcja, amortyzacja**

Zabytki w rejestrze	Przybliżona liczba zabytków	Średnia powierzchnia (w m <sup>2</sup> )	Średnie nakłady ratownicze (w zł/m <sup>2</sup> )	Ogólny koszt (w mld zł )
<b>Architektura</b>				
świątynie i klasztory	11 760	1000	5000	58,800
architektura obronna	877	3000	500	0,088
budowle użyteczności publicznej	3 972	1000	5000	19,860
Zamki	416	1500	5000	3,120
Pałace	2 014	600	5000	6,042
Dwory	2 755	500	5000	4,133
parki i ogrody	6 893	5 ha	50 000 zł/ha	1,723
Folwarki	5 190	1000	1000	5,190
budynki gospodarcze	2 025	300	1000	0,608
kamienice, domy	17 140	500	5000	42,850
budynki przemysłowe	1 993	3000	3000	17,937
cmentarze	3 909	1 ha	5000 zł/ha	0,020
Inne	2 930	200	5000	2,930
<b>Ogółem</b>				<b>163,299</b>
<b>Zabytki ruchome poza muzeami</b>				
wyposażenie świątyń	139 411	1 obiekt	50 000 zł/obiekt	6,971
kolekcje	48 285	1 kolekcja	25 000 zł/kolekcję	1,207
Inne	14 244	1 obiekt	12 500 zł/obiekt	0,178
Zespoły urbanistyczno-ruralistyczne	1 004	brak miarodajnych parametrów do obliczeń: dotyczy m.in. ulic, placów, ogrodzeń, szaty roślinnej, latarni, linii kolejowych, założeń rekreacyjnych itp.		
<b>Ogółem</b>				<b>171,655</b>

Istotą obliczeń jest zbudowanie odpowiedniego algorytmu i ukazanie finansowej skali problemu. Podstawą szacunków ustalenia sumarycznej wartości odtworzeniowej wszystkich zabytków były teoretyczne założenia, że:

- wszystkie wydatki należy ponieść w jednym roku,
- każdy zabytek wymaga całkowitego odtworzenia, czyli – po konserwatorsku – przeprowadzenia całkowitej restauracji lub rekonstrukcji.

Całkowita wartość odtworzenia zabytków objętych prawną ochroną konserwatorską została oszacowana na kwotę nie mniejszą niż 171,655 mld zł.

Warto pamiętać, że niniejsze obliczenia nie obejmują nieoszacowanej tu wartości zbiorów muzealnych, bibliotecznych i archiwalnych, zbiorów dóbr kultury w galeriach sztuki, teatrach, filharmoniach itd., a także w kolekcjach prywatnych, nieobjętych ochroną konserwatorską, ale także wymagających niemałych nakładów finansowych. Pominęto osobne kategorie dóbr kultury, jak stanowiska archeologiczne, pozyskane w toku ich badań ruchome zabytki poza kolekcjami muzealnymi (u badaczy prywatnych i instytucjonalnych, inwestorów itd.), obiekty znajdujące się w ewidencji zabytków, zespoły urbanistyczne i ruralistyczne itd.

Jednocześnie wychodząc od kwoty 158,626 mld zł całkowitej wartości odtworzeniowej zabytkowych obiektów budowlanych, bez parków, cmentarzy i kategorii: „inne” (stąd różnica z sumą 163,299 mld zł) przyjęto, że :

- ok. 25% budowli wymaga pilnej konserwacji lub remontu, a ich koszt wynosi ok. 80% wartości odtworzeniowej, co daje kwotę ok. 31,726 mld zł, którą można rozłożyć na 5 lat, co daje kwotę 6,345 mld zł rocznie;

Z pozoru 25% ogółu obiektów budowlanych to duża grupa, jednak gdyby porównać liczbę zabytków objętych wpisami do rejestru zabytków i rzeczywistą liczbę istniejących zabytków oraz aktualny stan zachowania oryginalnej ich substancji historycznej, to najpewniej okazałoby się, iż wiele zabytków jest zachowanych szczątkowo (np. fundamenty, archeologiczne warstwy kulturowe i historyczny kontekst przestrzenny). Wniosek: grupa ta jest najpewniej skazana na niebyt, nie można być jednak nieświadomym utraty wartości, którą można określić kwotowo.

- ok. 5% budowli każdego roku wymaga bieżących konserwacji i napraw zabezpieczających substancję zabytkową (każda budowla raz na ok. 25–30 lat), których koszt kształtuje się na poziomie ok. 25% wartości odtworzeniowej, co daje kwotę ok. 1,983 mld zł rocznie;
- ok. 40% budowli wymaga doraźnych napraw (każda budowla raz na ok. 5 lat), których koszt kształtuje się na poziomie ok. 10% wartości odtworzeniowej, co daje kwotę ok. 6,346 mld zł rocznie;



- ok. 30% budowli nie wymaga przeprowadzenia prac konserwatorskich, lecz na ich utrzymanie w stanie niepogorszonym potrzeba rocznie 2,5% wartości odtworzeniowej, co daje kwotę 1,190 mld zł rocznie;

Ponadto ok. 5% zabytków ruchomych wymaga co roku konserwacji, co daje kwotę ok. 0,418 mld zł.

W sumie niezbędne wydatki powinny wynosić co roku ok. 16,283 mld zł. Gdyby zrezygnować z pierwszej kategorii zabytków (wydatki roczne, to 6,345 mld zł), to byłoby to ok. 10 mld zł.

Nie jest znana suma wszystkich nakładów ze wszystkich źródeł finansowych. Można ją oszacować na poziomie 25–33% potrzeb. Najprawdopodobniej ocena ta oddaje dobrze tendencję ostatnich dwudziestu lat, chociaż warto zaznaczyć, że w ostatnich latach możliwa jest poprawa sytuacji ze względu na lepsze warunki ekonomiczne w kraju, mimo hamującego dynamikę poprawy wzrostu cen materiałów i usług dla zabytków.

Przeprowadzone obliczenia wskazują, że co czwarty lub trzeci obiekt budowlany wpisany do rejestru zabytków przetrwał lub przetrwa. Obliczenie odnosi się do liczby bytów określonych we wszystkich decyzjach o wpisie do rejestru zabytków. Co więcej, obliczenie pokazuje, że tylko co czwarty lub trzeci zabytkowy obiekt budowlany istniejący dzisiaj zachowa w najbliższych latach swoje wartości. Do oddania dynamiki tego zjawiska potrzebne są dodatkowe badania historyczne i prognozy skorelowane z przewidywanymi tendencjami w rozwoju społeczno-gospodarczym. Strategie przetrwania poszczególnych zabytków są różne, tak jak trwałość substancji i jakość opieki nad nią. Te czynniki nie podlegają generalizacji. Indywidualne doświadczenia nie mogą wpłynąć na ocenę całości obrazu.

## **2.6. Uwarunkowania prawne systemu ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce**

### **2.6.1. Ochrona dziedzictwa kulturowego na poziomie Konstytucji RP z dnia 2 IV 1997 r.**

Zapoczątkowane w 1989 r. przekształcenia polityczne, społeczne i gospodarcze wywarły znaczący wpływ na kształt systemu prawnego ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce. Publicznoprawny wymiar ochrony dziedzictwa kulturowego znalazł odzwierciedlenie w Konstytucji RP z dnia 2 IV 1997 r., dokumentu o najwyższej pozycji w hierarchicznym systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego w państwie. Umiejscowienie problematyki

ochrony dziedzictwa kulturowego na poziomie konstytucyjnym świadczy o tym, że ma ona wysoką rangę z punktu widzenia interesu prawnego całego państwa. Konstytucja RP nie posługuje się pojęciem „dziedzictwa kulturowego”, zamiast którego zostały zastosowane wyrażenia o charakterze synonimicznym („dziedzictwo kulturalne”) lub zawierające się w nim terminy o węższym zakresie przedmiotowym („dobra kultury”, „dziedzictwo narodowe”). W art. 5 Konstytucji RP z pojęciem „dziedzictwo narodowe”<sup>8</sup> została powiązana norma zadaniowa i celowościowa, która w sposób ogólny determinuje charakter działań organów władzy publicznej, w tym również władzy wykonawczej. Zgodnie z jego brzmieniem Rzeczpospolita Polska „strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”, a także „stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju” (art. 6 ust. 1). Zawarta tutaj zasada równego dostępu podmiotów (obywateli) do dóbr kultury jest zgodna z ogólną zasadą równości wobec prawa, wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. W świetle treści art. 6 ust. 1 Konstytucji RP należy wskazać na ogólną, konstytucyjną funkcję „kultury” i związanych z nią „dóbr” („dóbr kultury”) – będąc „źródłem” (prawnomaterialnym podłożem) - legitymizuje ona „tożsamość narodu polskiego, jego trwania i rozwoju”. Prawnopozytywny, przedmiotowy porządek konstytucyjny nawiązuje w tym zakresie do dorobku prawa naturalnego, a prawo do własnej, rodzimej kultury i tożsamości kulturowej, ma w swej istocie charakter pierwotny wobec formalnoprawnego porządku państwowego. Art. 6 ust. 2 Konstytucji RP posługuje się pojęciem „narodowego dziedzictwa kulturalnego”, wskazując, że Polska „udziela pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym”. Konstytucyjne pojęcie narodowego dziedzictwa kulturalnego traktowane w sposób uniwersalny, ponadnarodowy i europejski oznacza, że za narodowy

---

<sup>8</sup> Do tego terminu nawiązywała bezpośrednio nazwa: „Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego” (zostało ono utworzone rozporządzeniem Rady Ministrów z 26 X 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego; Dz.U. nr 91, poz. 1014). Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 X 2001 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz.U. nr 122, poz. 1329) zastąpiono ją nazwą „Ministerstwo Kultury”, termin „dziedzictwo narodowe” zaś znalazł się natomiast w nazwie jednego z departamentów tego ministerstwa. Dalsze zmiany strukturalno-prawne w obrębie rządu doprowadziły do powrotu do wcześniejszego nazewnictwa.



dobrobytek w sferze dziedzictwa kulturalnego należy uznać materialną i niematerialną spuściznę nie tylko Polaków zamieszkujących obszar RP, ale i tych narodów, które w toku historii wniosły wkład w rozwój ziem naszego państwa. Przywoływane pojęcia konstytucyjne nie są przez Konstytucję RP zdefiniowane, podobnie jak większość stosowanych przez nią terminów<sup>9</sup>.

### **2.6.2. Ochrona dziedzictwa kulturowego wobec członkostwa RP w Unii Europejskiej**

Na kształt systemu prawnego ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce ma wpływ także nasze członkostwo w Unii Europejskiej, która problematykę ochrony wspólnego dziedzictwa kulturowego i dziedzictwa poszczególnych państw uregulowała w normach traktatowych. W Tytule XII („Kultura”) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską [TWE] nie tylko zaakcentowano „autonomiczność” różnorodnych kultur narodowych, ale także nałożono na Wspólnotę obowiązek wspierania działań dotyczących wspólnego europejskiego dziedzictwa kulturowego, wyłączając zarazem sferę kultury spod mechanizmów o charakterze władczym, unifikującym i ujednolicającym i akcentując dobrowolność działania w tej dziedzinie poszczególnych państw członkowskich. W myśl art. 151 TWE: „Wspólnota przyczynia się do rozkwitu kultur Państw Członkowskich, w poszanowaniu ich różnorodności narodowej i regionalnej, równocześnie podkreślając znaczenie wspólnego dziedzictwa kulturowego” (ust. 1), a „Działanie Wspólnoty zmierza do zachęcania do współpracy między Państwami Członkowskimi oraz, jeśli to niezbędne, do wspierania i uzupełniania ich działań w następujących dziedzinach: – pogłębiania wiedzy oraz upowszechniania kultury i historii narodów europejskich; – zachowania i ochrony dziedzictwa kulturowego o znaczeniu europejskim; – niehandlowej wymiany kulturalnej; – twórczości artystycznej i literackiej, włącznie z sektorem audiowizualnym” (ust. 2). Osiągnięciu tych celów ma służyć „współpraca z państwami trzecimi oraz z kompetentnymi organizacjami międzynarodowymi w dziedzinie kultury, zwłaszcza z Radą Europy” (ust. 3).

Art. 151 ust. 4 omawianego Traktatu wprowadził też generalną zasadę uwzględniania aspektów kulturalnych, zgodnie z którą:

---

<sup>9</sup> Do wyjątków należy zaliczyć treść art. 92 Konstytucji RP, umożliwiającego wskazanie wszelkich elementów szczegółowego upoważnienia do wydania rozporządzenia (pojęcie tzw. delegacji ustawowej, którym posługuje się doktryna prawa).

„Wspólnota uwzględnia aspekty kulturalne w swoim działaniu na podstawie innych postanowień niniejszego Traktatu, zwłaszcza w celu poszanowania i popierania różnorodności jej kultur”.

Odstąpienie od instrumentów władczych wyraźnie wynika z brzmienia art. 151 ust. 5:

„Aby przyczynić się do osiągnięcia celów określonych w niniejszym artykule, Rada przyjmuje:  
– środki zachęcające, z wyłączeniem jakiejkolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich, stanowiąc zgodnie z procedurą określoną w artykule 251 i po konsultacji z Komitetem Regionów; Rada stanowi jednomyślnie w toku całej procedury określonej w artykule 251; – zalecenia, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji”.

Normy te świadczą o tym, że ochrona europejskiego dziedzictwa kulturowego należy do istotnych celów i zadań Unii Europejskiej. W tym kontekście trzeba podkreślić, że Polska w niewystarczającym stopniu stosuje się do standardów Unii w zakresie ładu przestrzennego i polityki przestrzennej, co w szczególności odnosi się do organów jednostek samorządu terytorialnego zlokalizowanych na szczeblu gmin.

### **2.6.3. Ochrona dziedzictwa kulturowego na poziomie umów międzynarodowych**

Polska jest sygnatariuszem wielu umów międzynarodowych dotyczących dziedzictwa kulturowego<sup>10</sup>, ale także, co należy ocenić krytycznie, nie przystąpiła do niektórych z nich, mimo że nie istnieją żadne obiektywne uzasadniające to przesłanki. Jako szczególnie jaskrawy przykład można tu wymienić Konwencję o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy, przywoływaną także niekiedy jako Konwencja o ochronie dziedzictwa architektonicznego w Europie (Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe)<sup>11</sup>, przyjętą

---

<sup>10</sup> Są to m.in.: Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego (Haga, 1954) wraz z I (z 1954 r.) i II Protokołem (z 1999 r.), którą Polska ratyfikowała wraz z I Protokołem w 1956 r. (Dz. U. z 1957 r. nr 46, poz. 212); Konwencja dotycząca Światowego Dziedzictwa Kulturalnego i Naturalnego (Paryż, 1972), którą Polska ratyfikowała w 1976 r.; Europejska Konwencja o Ochronie Dziedzictwa Archeologicznego (poprawiona) sporządzona w La Valetta dnia 16 I 1992 r., którą Polska ratyfikowała w 1996 r.; Europejska Konwencja Krajobrazowa (Florencja 2000), którą Polska ratyfikowała w 2006 r.

<sup>11</sup> Tekst Konwencji jest dostępny po angielsku i francusku na oficjalnej stronie Rady Europy: [www.coe.int](http://www.coe.int); tam także zob. szczegółowy harmonogram podpisywania, ratyfikowania i obowiązywania tej konwencji w poszczególnych państwach członkowskich Rady.

w Grenadzie 3 X 1985 r. Polska znalazła się w grupie sześciu państw członkowskich Rady Europy, które jej nie podpisały ani nie ratyfikowały, wraz z: Albanią, Azerbejdżanem, Islandią, Monako i San Marino. Obecnie Konwencja ta weszła w życie i obowiązuje w 38 państwach, a przez trzy państwa (Armenia, Austria, Luxemburg) została podpisana, ale dotychczas nie jest ratyfikowana. Warto nadmienić, że w ostatnim czasie Ukraina dołączyła do państw, w których Konwencja Rady Europy o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy weszła w życie i obowiązuje (od 1 IV 2007 r.).

Z wielu względów, między innymi z powodu troski o wspólne europejskie dziedzictwo architektoniczne, którego częścią jest dziedzictwo architektoniczne Polaków, a także innych narodów zamieszkujących obecnie lub w przeszłości na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przystąpienie do tej Konwencji i jej szybka ratyfikacja są w pełni uzasadnione.

Należy także zaznaczyć, że Konwencja o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy, będąca dokumentem Rady Europy, stanowi akt prawny istotny dla działalności organów wspólnotowych. Na przykład Parlament Europejski oparł na niej podjętą w dniu 7 IX 2006 r. rezolucję w sprawie ochrony przyrodniczego, architektonicznego i kulturowego dziedzictwa europejskiego w społecznościach wiejskich i wyspiarskich – 2006/2050(INI).

Swoistą, pośrednią polską akceptacją dla tej Konwencji jest podpisanie, ratyfikacja Europejskiej konwencji o ochronie dziedzictwa archeologicznego (poprawionej), a w konsekwencji nadanie jej mocy obowiązującego prawa<sup>12</sup>. Stanowi ona między innymi: „Państwa członkowskie Rady Europy oraz inne Państwa - Strony Europejskiej Konwencji Kulturalnej, sygnatariusze niniejszej Konwencji. Uznając, iż celem Rady Europy jest osiągnięcie większej jedności pomiędzy członkami dla, w szczególności, ochrony i realizacji ideałów oraz zasad stanowiących ich wspólne dziedzictwo; Mając na uwadze Europejską Konwencję Kulturalną, podpisaną w Paryżu w dniu 19 XII 1954, w szczególności zaś artykuły 1 i 5 tejże Konwencji; Mając na uwadze Konwencję o ochronie architektonicznego Dziedzictwa Europy, podpisaną w Grenadzie w dniu 3 X 1985; [...]”.

Polska „okrężną” drogą, pośrednio zaakceptowała wartości i wymogi stawiane przez Konwencję o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy, oczywista wydaje się zatem potrzeba bezpośredniego przystąpienia do tej Konwencji i jej ratyfikacja.

---

<sup>12</sup> Dz.U. z 1996 r. nr 120, poz. 564.

Podobne postulaty dotyczące zasadności przystąpienia przez Polskę do umów międzynarodowych w dziedzinie ochrony dziedzictwa kulturowego należy odnieść także do stosunkowo niedawno przyjętej w Paryżu Konwencji UNESCO z dnia 17 X 2003 r. w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego (*La Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel*)<sup>13</sup>, ratyfikowanej dotychczas przez 93 państwa, w tym przez 27 państw europejskich<sup>14</sup>, lub wcześniejszej Konwencji UNESCO, przyjętej w Paryżu dnia 2 listopada 2001 r. dotyczącej podwodnego dziedzictwa kulturalnego (*La Convention sur le patrimoine culturel subaquatique*)<sup>15</sup>.

## **2.6.4. Ochrona dziedzictwa kulturowego na poziomie ustaw i krajowych przepisów wykonawczych**

### **2.6.4.1. Obowiązujący stan prawny**

W demokratycznym państwie prawnym, zmienionym politycznie i urynkowionym gospodarczo, 23 VII 2003 r. została uchwalona Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>16</sup>, która normuje problematykę ochrony dziedzictwa kulturowego. Nie jest to jedyna regulacja ustawowa z tego zakresu. Wypada wymienić także prawodawstwo dotyczące na przykład muzealnictwa. Należy jednak przyjąć, że wymieniona ustawa z 2003 r., wraz

---

<sup>13</sup> Tekst dostępny w kilku wersjach językowych na oficjalnej stronie internetowej UNESCO: <http://www.unesco.org/culture>, a także w materiałach promocyjnych UNESCO dotyczących tej Konwencji: *Promouvoir: La Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel*, Paris, 17 October 2003. MISC/2003/CLT/CH/14.

<sup>14</sup> Zob. szerzą analizę tego tematu dokonaną przez Riekxa Smeetsa, Sekretarza Międzyrządowego Komitetu do spraw Ochrony Niematerialnego Dziedzictwa Kulturowego UNESCO: Smeets, *Dossier. Une convention internationale. Une convention passe aux actes. Organisation, directives, calendrier*, „Culture et Recherche” 2008, nr 116–117, s. 12 i n.

<sup>15</sup> Tekst dostępny w kilku wersjach językowych na oficjalnej stronie internetowej UNESCO (<http://www.unesco.org/culture>).

<sup>16</sup> Dz.U. z 2003 r., nr 162 poz. 1568, z późn. zm.

z wykonawczymi do niej ministerialnymi rozporządzeniami<sup>17</sup>, w zasadniczym i szerokim zakresie normuje problematykę ochrony i opieki nad zabytkami znajdującymi się w gestii zróżnicowanych kategorii podmiotów prawa. Obok niej istotne znaczenie dla sposobu urzeczywistniania ochrony dziedzictwa kulturowego mają także inne regulacje ustawowe, w tym przede wszystkim: Ustawa z dnia 7 VII 1994 r. o prawie budowlanym<sup>18</sup> i Ustawa z dnia 27 III 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 9 II 2004 r. w sprawie wzoru znaku informacyjnego umieszczonego na zabytkach nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków (Dz.U. z 2004 r., nr 30, poz. 259), Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 1 IV 2004 r. w sprawie nagród za odkrycie lub znalezienie zabytków archeologicznych (Dz.U. z 2004 r., nr 71, poz. 650), Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 9 IV 2004 r. w sprawie organizacji wojewódzkich urzędów ochrony zabytków (Dz.U. z 2004 r., nr 75, poz. 706), Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 19 IV 2004 r. w sprawie wywozu zabytków i przedmiotów o cechach zabytków za granicę (Dz.U. z 2004 r., nr 84 poz. 789), Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 IV 2004 r. w sprawie Polskiego Komitetu Doradczego (Dz.U. z 2004 r., nr 102, poz. 1066), Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 10 V 2004 r. w sprawie rzeczoznawców Ministra Kultury w zakresie opieki nad zabytkami (Dz.U. z 2004 r., nr 124, poz. 1302), Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 12 V 2004 r. w sprawie odznaki „Za opiekę nad zabytkami” (Dz.U. z 2004 r., nr 124, poz. 1304), Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 14 V 2004 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz.U. z 2004 r., nr 124, poz. 1305), Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 9 VI 2004 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich i architektonicznych, a także innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych i poszukiwań ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych (Dz.U. z 2004 r., nr 150, poz. 1579), Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 25 VIII 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2004 r., nr 212, poz. 2153), Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 6 VI 2005 r. w sprawie udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków (Dz.U. z 2005 r., nr 112, poz. 940).

<sup>18</sup> Dz.U. z 2006 r., nr 156, poz. 1118, z późn. zm.

<sup>19</sup> Dz.U. z 2003 r., nr 80 poz. 717, z późn. zm.

#### **2.6.4.2. Potencjalne konflikty aksjologiczne ustaw dotyczących bezpośrednio i pośrednio dziedzictwa kultury**

Z perspektywy 2008 r. można dostrzec asymetrię zachodzącą między kształtem zmodyfikowanego po roku 1989 prawodawstwa dotyczącego ochrony dziedzictwa kulturowego a dążeniami natury gospodarczej i inwestycyjnej oraz pod ich presją przeprowadzanymi kosztem tego dziedzictwa zmianami realnymi i prawnymi. Postęp cywilizacyjny, rozwój gospodarczy, przywrócenie realnej wartości prawu własności, już przeprowadzona i dalej postulowana liberalizacja prawa w zakresie planowania przestrzennego i procesu inwestycyjnego – wszystko to jest jak najbardziej pożądane, ale nie tam, gdzie ingerencja państwa i prawa jest uzasadniona i wręcz oczekiwana. Omawiane dążenia normatywne (prawodawcze) liberalizujące zagospodarowanie przestrzeni i proces inwestycyjny nie stanowią bowiem bezwzględnej wartości. Podlegają ograniczeniu w „zderzeniu” z innymi kategoriami aksjologiczno-prawnymi, wymagającymi ingerencji władzy publicznej i ochrony prawnej. Obok na przykład praw człowieka i obywatela czy potrzeby ochrony środowiska naturalnego człowieka taką wartością wymagającą ochrony prawnej w warunkach gospodarki urynkowanej i szeroko urzeczywistnianej wolności gospodarczej jest ochrona dziedzictwa kulturowego. Perspektywa roku 2008 wymusza zatem spojrzenie na ochronę dziedzictwa kulturowego nie tylko przez pryzmat ograniczeń normatywnych, zakazów i nakazów prawnych, będących formą mimo wszystko statycznej ochrony tego dziedzictwa, ale z zastosowaniem formuły dynamicznej – kreatywnego zarządzania zastanym dziedzictwem kulturowym, realizowanego przy wykorzystaniu osiągnięć technicznych, naturalnej inwencji jednostki i koniunktury gospodarczej, a także zasobu naukowego doktryny konserwatorskiej. Świadomość odchodzenia od wyłącznie „decyzyjnej” formy ochrony dziedzictwa kulturowego jest dzisiaj bardzo wyrazista.

#### **2.6.4.3. Podział zadań i kompetencji w przedmiocie ochrony dziedzictwa kultury między administrację rządową a podmioty samorządu terytorialnego (gmina, powiat, samorząd województwa)**

W takim kontekście należy spojrzeć na ustawę z 2003 r. normującą prawnie ochronę i opiekę zabytków w Polsce. Uwzględnianie ustawowych wartości i pozytywnych rozwiązań,



które są w niej zawarte, nie może spowodować utraty z pola widzenia rzeczywistych potrzeb ochrony dziedzictwa kulturowego. Dostrzegamy zróżnicowane kategorie podmiotów funkcjonujących w sferze ochrony dziedzictwa kulturowego. W sferze władzy publicznej istnieje dyferencjacja podmiotów władzy wykonawczej. Zadania i kompetencje rozłożone są słusznie i zasadnie między władzę rządową a samorząd terytorialny, co opiera się na założeniu nadrzędności interesu publicznego realizowanego przez administrację rządową, a nie przez trójstopniowy samorząd terytorialny. Prymat administracji rządowej wynika z koncepcji urzeczywistniania przez nią interesu publicznego widzianego z perspektywy ogólnej i w skali całego państwa. Dlatego obowiązek prowadzenia rejestru zabytków przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, wydawanie decyzji o wpisie do rejestru zabytków i wykreślanie z rejestru zabytków, pozostawione w gestii administracji rządowej, stanowią właściwą barierę dla dominacji interesów partykularnych (np. lobby inwestycyjne czy lokalne). Model ten jest szczególnie racjonalny z uwagi na rozdział kompetencyjny między szczeblem terenowym administracji rządowej (wkz) a centralnym (minister) w zakresie wydawania decyzji o wpisie do rejestru zabytków i o wykreślaniu z tego rejestru.

Za właściwe z punktu widzenia mechanizmów realizacji celów ochrony zabytków należy uznać te uprawnienia decyzyjne wojewódzkich konserwatorów zabytków, które zaliczone są do działań interwencyjnych wobec działań podejmowanych przede wszystkim przy zabytkach nieruchomych, ale także wobec zabytków ruchomych. Wymienić tutaj można na przykład możliwość wstrzymania prac budowlanych w obiekcie nieruchomym, co do którego istnieją uzasadnione podstawy wpisania do rejestru zabytków. Kompetencje te, które nie powinny być nadużywane, są szczególnie przydatne wobec ożywienia w Polsce po roku 1989 działalności inwestycyjno-budowlanej.

Mając na uwadze członkostwo Polski w UE, w której region ma wysoki status terytorialny i prawny, należy docenić to, że pod względem zadań i kompetencji polski samorząd województwa stanowi swoisty odpowiednik regionu i jako taki jest niezwykle istotnym poziomem pośrednim między administracją krajową, centralną, a terenową, lokalną, co dobrze służy ochronie dóbr dziedzictwa kulturowego. W tym względzie adekwatne są postanowienia ustawy z dnia 5 VI 1998 r. o samorządzie województwa, zgodnie z którą samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa uwzględniającą między innymi „pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej

mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej” (art. 11 ust. 1 pkt 1 u.s.w.). Samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się: „wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie” (art. 11 ust. 2 pkt 7 u.s.w.).

#### **2.6.4.4. Niekonstytucyjność Ustawy z 23 VII 2003 r.**

Wyrokiem 102/9/A/2007 z dnia 8 X 2007 r. sygn. akt K 20/07 (Dz.U. z dnia 19 X 2007 r. nr 192, poz. 1394) Trybunał Konstytucyjny (TK) orzekł, że: art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 23 VII 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. nr 162, poz. 1568, z 2004 r. nr 96, poz. 959 i nr 238, poz. 2390 oraz z 2006 r. nr 50, poz. 362 i nr 126, poz. 875) jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 73 Konstytucji RP. Art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 23 VII 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w brzmieniu: „Osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować: 1) roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo 2) nowe zalesienia lub zmianę charakteru dotychczasowej działalności leśnej na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne – jest obowiązana pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków” traci moc obowiązującą z upływem osiemnastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dz.U. RP. Wyrok został opublikowany w Dz.U., ale publikacja nie objęła uzasadnienia, które zostało zamieszczone w innych publikacjach.

Orzeczona niekonstytucyjność dotyczy sprawy finansowania ratowniczych prac archeologicznych i wypracowania takich rozwiązań prawnych, które pozwalałyby na osiągnięcie równowagi między wynikającym z art. 73 Konstytucji obowiązkiem zapewnienia dostępu do dóbr kultury a gwarantowaną przez art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji ochroną własności oraz innych praw majątkowych. Zakwestionowana konstrukcja stanowiła zbyt daleko idącą ingerencję w prawa majątkowe, w tym zwłaszcza w prawo własności. Ponadto państwo zostało zwolnione z partycypowania w kosztach badań archeologicznych i ich dokumentacji. W konsekwencji na osobę fizyczną lub jednostkę organizacyjną został nałożony obowiązek pokrycia wszelkich kosztów związanych z udokumentowaniem przeprowadzonych badań. TK



uznał, że – stosownie do art. 31 ust. 3 Konstytucji – ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo praw i wolności innych osób. TK wskazał tym samym, że jakkolwiek prawo własności jest najpełniejszym z praw majątkowych, to jednak nie może być w żadnym wypadku traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać pewnym ograniczeniom. TK wskazał jako problem w sprawie ustalenie, w jakiej mierze państwo może zobowiązać właściciela (inwestora) do ponoszenia ciężarów związanych z realizacją obowiązku państwa – „strzeżenia dziedzictwa narodowego” (art. 5 Konstytucji). Zdaniem Trybunału, konstytucyjną podstawę regulacji zawartych w Ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi sformułowane w tym przepisie, jako jedno z zadań państwa, zadanie polegające na strzeżeniu dziedzictwa narodowego. TK wskazał, że ratownicze prace archeologiczne, a więc i sam obowiązek pokrycia ich kosztów, są funkcjonalnie związane z realizacją wartości wskazanej w art. 73 Konstytucji, tj. z zachowaniem dóbr kultury i w konsekwencji zapewnieniem dostępu do nich. W tym sensie są wobec tego niezbędne dla ochrony praw i wolności innych osób. TK uznał zatem, iż ograniczenia prawa własności i innych praw majątkowych wynikające z art. 31 ust. 1 przywoływanej ustawy znajdują uzasadnienie w normach konstytucyjnych. Respektując interes publiczny (powszechny), mają również na celu ochronę wolności i praw innych osób. TK podniósł także, że cel, jakim jest ochrona zabytków, nie może być w żadnej mierze kwestionowany. Dlatego za oczywiste, zdaniem TK, należy uznać, że konieczność ochrony zabytków leży w interesie publicznym. W powyższym kontekście TK wskazał, że odrębnym zagadnieniem jest konieczność wprowadzenia ograniczeń i uwzględnienia zasady proporcjonalności.

Trybunał uznał, że przepis stanowiący o potrzebie przeprowadzania badań archeologicznych jest niezbędnym elementem porządku prawnego i służy realizacji obowiązku Państwa w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego i dostępu do dóbr kultury. Jednakże kwestia współuczestnictwa władzy publicznej w kosztach prowadzonych w tym zakresie prac wymaga stosownych rozwiązań. Aby pozostawić ustawodawcy czas na przygotowanie koniecznej nowelizacji, a jednocześnie zapobiec powstaniu luki w prawie, uniemożliwiającej prowadzenie niezbędnych badań archeologicznych, Trybunał postanowił odroczyć utratę mocy

obowiązującej zaskarżonego przepisu. Wyznaczony termin odroczenia powinien być wystarczający dla wprowadzenia w życie regulacji zgodnej z Konstytucją.

Powyższy wyrok decyduje o konieczności takiego znowelizowania prawa ochrony zabytków, które zapewni proporcjonalny i obligatoryjny udział finansowy Państwa w dokumentowaniu i finansowaniu prac archeologicznych prowadzonych w nieruchomościach stanowiących własność podmiotów prawa prywatnego.

#### **2.6.4.5. „Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”**

Art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 23 VII 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami określa kompetencje Rady Ministrów do uchwalenia na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego „Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”. Przepis ten nie zakreśla żadnego terminu, w którym Prezes Rady Ministrów jest zobowiązany do spowodowania podjęcia uchwały w powyższej sprawie. Niewypowiedzenie się w powyższej kwestii przez ministrów na żądanie premiera w sytuacji, gdy zostali zobowiązani do zajęcia stanowiska w ramach działów administracji rządowej, którymi kierują, skutkuje ich odpowiedzialnością wobec Prezesa Rady Ministrów. Niezajęcie się sprawą przez Prezesa Rady Ministrów może spowodować odpowiedzialność polityczną premiera wobec Sejmu, a w sytuacji gdy wskutek jego inercji nastąpi pogorszenie stanu dziedzictwa narodowego lub jego zniszczenie, spowodowane brakiem programu krajowego, może spowodować także odpowiedzialność o charakterze prawnokarnym. W myśl art. 146 przywoływanej ustawy minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego został zobowiązany do opracowania krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie tej regulacji ustawowej. Przepis ten należy interpretować w powiązaniu z treścią art. 86 ust. 1 tej ustawy, że opracowanie programu jest dokonane w celu przedłożenia go następnie Radzie Ministrów. Niedopełnienie tego obowiązku skutkować może odpowiedzialnością polityczną i prawnokarną, analogicznie jak w przypadku związanym z interpretacją art. 86 ust. 1 Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Nowa Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przyjęta przez Sejm 23 VII 2003 r. w bardzo ograniczonym zakresie stwarza podstawy budowy nowego modelu ochrony zabytków w Polsce. W ustawie zostały wprowadzone nowe pojęcia prawa materialnego, które w sposób znaczący poszerzą pole ochrony dziedzictwa kulturowego. W jej rozumieniu

stanowi ono nie tylko spuściznę narodową, ale jest elementem wspólnego dorobku społeczeństwa europejskiego. Do nowych pojęć należy zaliczyć „parki kulturowe”, z którymi zostały powiązane konkretne instytucjonalne mechanizmy ochrony.

Na tym tle podkreślenia wymaga znaczące poszerzenie pola ochrony dziedzictwa kulturalnego także o niematerialne dobra kultury, co stanowi wyraz realizacji wniosków środowisk konserwatorskich o uwzględnienie tych wartości w ochronie dóbr kultury jako elementu dziedzictwa narodowego.

Nowa ustawa w nowoczesny sposób porządkuje na gruncie polskim problematykę współczesnej doktryny konserwatorskiej, jednak nie rozstrzyga zasadniczej kwestii związanej z konieczną zmianą prawnofinansowych aspektów ochrony zabytków w Polsce. Co charakterystyczne, takie mechanizmy proponowano w pierwotnym projekcie ustawy z dnia 11 I 1999 r. przygotowanym przez Urząd Generalnego Konserwatora Zabytków<sup>20</sup>.

W szczególności w Polsce nie istnieje żaden system ulg podatkowych determinujących rzeczywistą ochronę dóbr kultury. Jednocześnie w ostatnich latach w zasadzie załamał się system budżetowego finansowania ochrony zabytków w Polsce. W dalszym ciągu pozostaje więc rażąca asymetria między systemem ochrony zasobów przyrodniczych opartym na mechanizmie Funduszu Ochrony Środowiska a obszarem ochrony zabytków, w którym brak takiego mechanizmu. Proponowany w projekcie ustawy z roku 1999 Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków miał w zasadniczy sposób zwiększyć skuteczność i siłę Generalnego Konserwatora Zabytków. Przez wprowadzenie odpisu podatkowego od usług turystycznych mógł stać się instrumentem nowej filozofii ochrony dziedzictwa w Polsce, opartej na aktywnym zarządzaniu potencjałem dziedzictwa. Kwestia ta pozostaje więc dzisiaj jednym z pierwszoplanowych czekających na realizację celów polityki państwa.

#### **2.6.5. Dysfunkcje obecnego systemu ochrony dziedzictwa**

Synteza dysfunkcji systemu ochrony dziedzictwa kulturowego obejmuje trzy płaszczyzny:

- wewnętrzny system prawa ochrony zabytków;

---

<sup>20</sup> Por. J. Purchla, P. Dobosz, Opinia na temat projektu Ustawy z dnia 11 I 1999 roku „Prawo ochrony dóbr Kultury”. Opinia sporządzona na zlecenie Rady Legislacyjnej. Fragmenty powyższej opinii wykorzystano w niniejszym tekście.

- korelację prawa ochrony zabytków z istniejącym prawem regulującym inne dziedziny stosunków społecznych (zwłaszcza z prawem budowlanym, prawem zagospodarowania przestrzennego, prawem cmentarnym);
- brak rozwiązań systemowych mogących stymulować szerszą niż obecna partycypację obywatelską w finansowaniu ochrony dziedzictwa kulturowego i zarządzaniu.

W odniesieniu do wewnętrznego systemu prawa ochrony zabytków trzeba wskazać między innymi:

- aspekty ustrojowe:
  - umiejscowienie wojewódzkich konserwatorów zabytków jako organów administracji zespolonej z wojewodą, w sytuacji gdy potencjalne umiejscowienie wojewódzkiego konserwatora zabytków w strukturach regionalnego samorządu terytorialnego prowadzi do osłabienia ich pozycji i uzależnienia działań od regionalnych kategorii interesów publicznych, które mogą być nie do pogodzenia z interesem publicznym o wymiarze ponadregionalnym;
  - utrudnienia formalnoprawne w rozbudowie agend terenowych urzędów wojewódzkiego konserwatora zabytków połączone z niewystarczającym normatywnym modelem finansowania kadr w urzędach ochrony zabytków, co skutkuje migracją pracowników do innych sektorów;
  - normatywne uregulowania dotyczące społecznych opiekunów zabytków powodujące coraz większe oddalenie społecznej ochrony zabytków od aparatu administracji konserwatorskiej i jej działań.
- aspekty prawnomaterialne:
  - brak spójności w zakresie państwowej i samorządowej ewidencji zabytków, na przykład „dublowanie” przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) ewidencji zabytków nieruchomości objętych wojewódzką ewidencją zabytków (art. 22 ust. 4)
  - brak instrumentów ochrony prawnej pomników historii;
  - „dwutorowość” trybu wydawania decyzji o wpisie do rejestru zabytków nieruchomości i ruchomości, skutkiem czego wydanie decyzji o wpisie zabytku ruchomego do rejestru zabytków wyłącznie w stanie wyższej urzędowej konieczności konserwatorskiej – czyli „w przypadku uzasadnionej obawy zniszczenia, uszkodzenia lub nielegalnego wywiezienia zabytku za granicę [...]” (art. 10 ust. 2) – stanowi

często przejaw spóźnionej i nieskutecznej formy urzędowej ochrony konserwatorskiej;

- brak ustawowego przepisu umożliwiającego wprowadzenie dla zabytków normatywnego katalogu warunków konserwatorskich, które stanowiłyby konserwatorski odpowiednik określanych przez Ministra Infrastruktury warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie („Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 IV 2002 r. w sprawie warunków technicznych...”, Dz.U. nr 75, poz. 690, z późn. zm.); przewidziany w § 2 ust. 4 tego rozporządzenia przepis – zgodnie z którym „dla budynków i terenów wpisanych do rejestru zabytków lub obszarów objętych ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ekspertyza, o której mowa w ust. 2, podlega również uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków” – jest niewystarczającym instrumentarium prawnym, podobnie jak i zalecenia konserwatorskie, o których mowa w art. 27 Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;
- brak realnego normatywnego zabezpieczenia finansowego i zaplecza techniczno-organizacyjnego w zakresie egzekucji nakazów konserwatorskich, co *a priori* obarcza takie decyzje konserwatorskie wadą nieskuteczności i iluzoryczności formalnoprawnej;
- brak uregulowań wynikających z wyroku Trybunału Konstytucyjnego o partycypacji państwa i inwestora w kosztach niezbędnych badań wykopaliskowych i ich dokumentacji.

Korelacja prawa ochrony zabytków z istniejącym prawem regulującym inne dziedziny stosunków społecznych wymaga identyfikacji zagrożeń. W płaszczyźnie legislacyjnej sprowadzają się one między innymi do:

- traktowania innych regulacji normatywnych jako niezwiązanych lub związanych luźno z ochroną dziedzictwa kulturowego i ochroną zabytków, a zatem na etapie legislacji wymagających tylko spełnienia ogólnego wymogu koherencji z prawodawstwem ochrony zabytków;
- traktowania regulacji normatywnych innych dziedzin stosunków społecznych jako instrumentów zmiany proporcji w legislacyjnym urzeczywistnianiu konstytucyjnej zasady

zrównoważonego rozwoju, skutkiem czego ochrona dziedzictwa kulturowego podlega mechanizmom osłabiającym ją aksjologicznie, materialnie i formalnie wobec idei nieskrępowanego i nieograniczonego rozwoju cywilizacyjnego;

- dążenia do osłabienia kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków przez zastąpienie jego kompetencji uzgadniających władczych kompetencjami uzgadniającymi niewładczymi lub całkowitego usunięcia tych kompetencji z aktu normatywnego;
- dopuszczenia do degradujących przekształceń przestrzennych, architektonicznych i estetycznych cmentarzy przez eliminowanie historycznych form utrwalenia miejsc pochówków na rzecz współczesnych form chowania zmarłych.

Jeśli chodzi o brak rozwiązań systemowych mogących stymulować szerszą partycypację obywatelską w finansowaniu ochrony dziedzictwa kulturowego i zarządzaniu nią, to należy wymienić między innymi brak regulacji ustawodawstwa repriwatyzacyjnego dotyczącego dziedzictwa kultury oraz brak możliwości tworzenia fundacji prywatnoprawnych o formalnoprawnych celach wyłącznie prywatnych, lecz użytecznych publicznie w zakresie ochrony zabytków (istniały w okresie międzywojennym).

### 3. Przegląd sytuacji 1989–2008

#### 3.1. Przestrzeń – krajobraz kulturowy

Polska przestrzeń, podobnie jak w większości krajów europejskich, jest planowana w coraz mniejszym stopniu. Można powiedzieć, że zawarta w niej kulturowa spuścizna w najszerszym zakresie chroniona jest kolejnymi ustawami o planowaniu przestrzennym. Ich celem bowiem jest między innymi uwzględnianie wymagań „ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej” na równi z „walorami architektonicznymi i krajobrazowymi”<sup>21</sup>. Ustawy te uzupełnione są prawodawstwem skupionym na substancji zabytkowej, ale również w pewnym stopniu ustawami o ochronie przyrody – często z zabytkami nierozzerwalnie związanej – oraz śladowo prawem ochrony środowiska. Traktując wizerunek naszej przestrzeni jako dziedzictwo, przesądzamy o tym, iż w całości jest to krajobraz kulturowy – łącznie z Tatrami, Białowieżą i innymi enklawami natury. Są to, co prawda, obszary zdominowane przez twory przyrody – ale przetrwały one tylko dlatego, że człowiek umiejętnie je chroni i kultywuje jako „park narodowy”.

Początki współczesnego systemu planowania przestrzeni – obejmującego cały kraj hierarchiczną strukturą – sięgają u nas okresu międzywojennego. Prawo ustanowione w tym zakresie po drugiej wojnie obowiązywało w zasadzie niezmiennie do przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, po czym dość często było nowelizowane. Z wyjątkiem stosunkowo nowej wówczas ustawy o planowaniu przestrzennym z 1984 r.

Ilustrują to poniższe zestawienia.

Data	Nazwa ustawy	Publikator
Ustawy o planowaniu przestrzennym		
1961	o planowaniu przestrzennym	Dz.U. nr 7, poz.47
1984	o planowaniu przestrzennym	Dz.U. nr 35, poz.185
1994	o zagospodarowaniu przestrzennym	Dz.U. nr 89, poz.414

<sup>21</sup> Art. 1, ust. 2 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 III 2003 r.



2003	o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	Dz.U. nr 80, poz.717
Ustawy o ochronie zabytków		
1962	o ochronie dóbr kultury	Dz.U. nr 10, poz.48
1990	o zmianie ustawy o ochronie dóbr kultury i muzeach	Dz.U. nr 56, poz.322
2003	o zabytkach i opiece nad zabytkami	Dz.U. nr 162, poz.1568
Ustawy o ochronie przyrody		
1949	o ochronie przyrody	Dz.U. nr 25, poz.180
1991	o ochronie przyrody	Dz.U. nr 101, poz.444
2000	o zmianie ustawy o ochronie przyrody	Dz.U. 2001 nr 3, poz.21
2004	o ochronie przyrody	Dz.U. nr 92, poz.880

Ochrona zabytków i ochrona przyrody od dawna rozwijały odmienne i zróżnicowane instrumentarium.

Formy ochrony prawnej wynikające z Ustawy o ochronie przyrody (2004)	Formy ochrony prawnej wynikające z Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (2003)
<ul style="list-style-type: none"> <li>park narodowy</li> <li>rezerwat</li> <li>park krajobrazowy</li> <li>obszar krajobrazu chronionego</li> <li>obszar Natura</li> <li>pomniki przyrody</li> <li>użytki ekologiczne</li> <li>zespoły przyrodniczo krajobrazowe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>rejestr zabytków</li> <li>pomnik historii</li> <li>park kulturowy</li> <li>ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego</li> </ul>

Zestawienia ilościowe narzędzi prawnych należy w tym przypadku uzupełnić uwagą, iż dla jakości krajobrazu istotne są przede wszystkim formy ochrony obszarowej – po stronie „natura” jest ich siedem, a po stronie „kultura” trzy.

Mamy dziś w Polsce potężny, sięgający 30% terytorium kraju, obszar krajobrazu otoczonego opieką prawną – formalnie. W praktyce skutecznymi narzędziami polityki prokrajobrazowej możemy posługiwać się na znacznie mniejszym obszarze. Z tytułu ochrony przyrody obejmuje on powierzchnię 23 parków narodowych, tj. 3884 km<sup>2</sup>, i 120 parków krajobrazowych, tj. 25 000 km<sup>2</sup>. Łącznie jest to niespełna 1% Polski. Reszta to skrawki

rezerwatów, użytków ekologicznych i pomników przyrody (liczne, ale zorientowane głównie na ochronę gatunkową, a nie przestrzeń w skali krajobrazu). Największe tereny objęte są statusem obszaru krajobrazu chronionego, Natura 2000 i zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, lecz dla nich nie wydano dotychczas stosownych rozporządzeń wykonawczych. Do owego skromnego jednego procenta dodać należy krajobraz zabytkowy, a więc pozostający głównie w obrębie stref konserwatorskich wyznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego – potencjalnie. Plany te bowiem jako nieobowiązkowe (!) pokrywają zaledwie ok. 15% terytorium Polski, a zawarte w nich powierzchnie wspomnianych stref można szacunkowo określić na ok. 2%, co w rezultacie dać może co najwyżej 0,3% w skali kraju. Uwzględniony w zestawieniu rejestr zabytków jest zbiorem pojedynczych obiektów – podobnych do pomników przyrody – i w skali planowania krajobrazu ma znikome znaczenia. W sumie zatem z 30% obszaru nominalnie chronionego prawnie *de facto* pozostaje niespełna 1,5%. Należy jeszcze wspomnieć o wymienionym wyżej prawie ochrony środowiska i zawartym w nim wymogu opracowania raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Raport ten<sup>22</sup> winien zawierać analizę zagrożeń i program zabezpieczeń między innymi dla krajobrazu – w tym zabytków i krajobrazu kulturowego – ale są to procedury doraźne. Do parków kulturowych i pomników historii przyjdzie jeszcze wrócić.

Nadawanie statusów prawnej ochrony przyrody mieści się w kompetencjach administracji państwowej (od Rady Ministrów przez ministra po wojewodę). Z kolei po stronie kultury – poza uznaniem za pomnik historii, co należy do Prezydenta RP – wszystkie kompetencje dotyczące obszarowej ochrony krajobrazu kulturowego spoczywają w rękach samorządów. Mogą one uchwalić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zawierający stosowne strefy ochronne lub/i utworzyć park kulturowy.

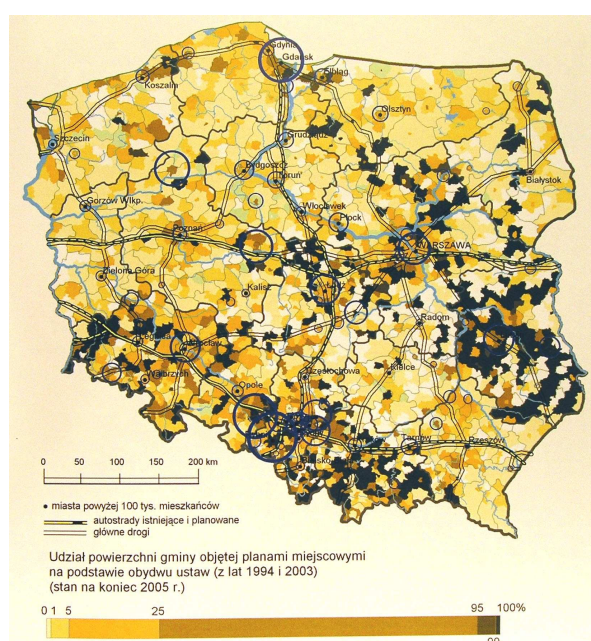
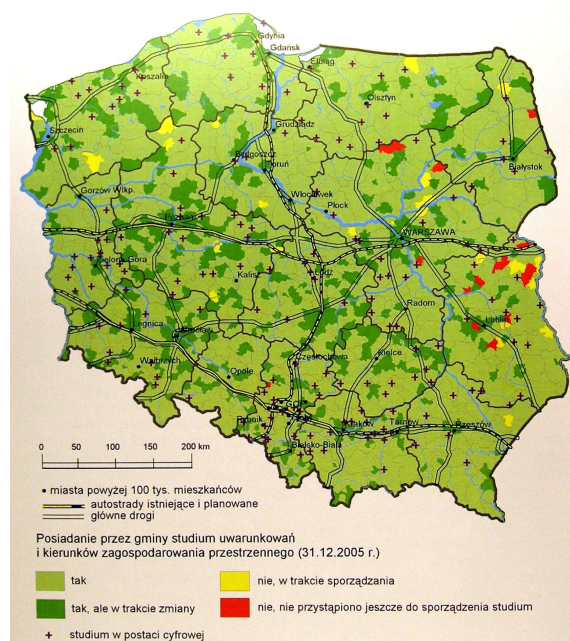
Od 1994 r. zagospodarowanie przestrzenne w gminach opiera się na dwu dokumentach, których cechy istotne dla sprawy ilustruje poniższe zestawienie:

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
• opracowanie <b>obowiązkowe</b>	• opracowanie <b>nieobowiązkowe</b>

<sup>22</sup> Dział VI, rozdz. 2, art. 52 ustawy z 27 IV 2001, Prawo ochrony środowiska.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>nie stanowi</b> podstawy decyzji administracyjnych</li> <li>• obejmuje <b>całą gminę</b> w granicach administracyjnych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>stanowi</b> podstawę decyzji jako prawo lokalne</li> <li>• obejmuje <b>obszar według uznania</b></li> </ul>
---	---

Wyraźne zróżnicowanie charakteru tych dokumentów wpłynęło na to, że do końca 2005 r. stan realizacji obydwu przekazanych do gmin zadań z planowania był kontrastowo odmienny. O ile niemal cały kraj pokrywają studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, o tyle terytorium, dla którego gminy opracowały miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, stanowi wspomniane około 15% powierzchni Polski. Oznacza to także, że znakomita większość decyzji o pozwoleniach na budowę wydawana jest w Polsce bez planu – na podstawie ułomnych procedur doraźnych<sup>23</sup>. Postępowanie lokalizacyjne na ich podstawie jest w takim stopniu uznaniowe i liberalne, że niechlubnej pamięci samowole budowlane – objęte zresztą swoistą abolicją – przestały być problemem.



Stan realizacji:  
a) studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

<sup>23</sup> Zgodnie z art. 60 ustawy z dnia 27 III 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr. 80, poz. 717 z dn. 10.05.2003) oraz Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 VIII 2003 r. (Dz.U. nr. 164, poz. 1588)

gmin b) miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. (Źródło: *Polska przestrzeń, Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju*, Warszawa 2007)

Drugie narzędzie zarządzania krajobrazem kulturowym pozostające w rękach samorządów – tworzenie parków kulturowych – również nie funkcjonuje zgodnie z wieloletnimi oczekiwaniami. Przedstawione tu dane dotyczą jedynie województwa małopolskiego – bogatego skądinąd w zabytkowe założenia, o czym świadczą aż cztery wpisy położonych tu miejsc na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO. W wojewódzkim planie zagospodarowania przestrzennego – opracowanym przez Urząd Marszałkowski w 2003 r. – wyznaczono 224 miejsca dla utworzenia parków kulturowych (56 w pierwszej kolejności, 168 w drugiej). Samorządy otrzymały więc materiał do wykorzystania w ramach swoich kompetencji. Mimo obiecujących deklaracji do końca 2007 r. ani jeden park kulturowy nie został utworzony. W całej Polsce powstało ich nie więcej niż kilka, ale jest to liczba szacunkowa, bo nikt nie prowadzi takiego rejestru. Niezależnie od tego sama zapowiedź utworzenia parku kulturowego skutkuje gwałtownym przyspieszeniem inwestycji w jego spodziewanym obszarze, byle zdążyć przed pojawieniem się tam jakichkolwiek regulacji. Proceder ten może oczywiście skutkować tym, że potencjalny teren parku kulturowego tak zmieni swoje oblicze, iż cała koncepcja straci sens, zanim zostanie urzeczywistniona. A dodać należy, że zgodnie z projektem z 21 IX 2005 r. status parku kulturowego ma być „przedsionkiem” do uznania danego terenu przez Prezydenta RP za pomnik historii, a ten z kolei status warunkuje wniosek Ministra Kultury o wpis na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO.

### **3.2. Zmiany struktury organizacyjnej służby konserwatorskiej po roku 1989**

A. 1 I 1991 r. rozpoczęła działalność Państwowa Służba Ochrony Zabytków (PSOZ) jako specjalna administracja rządowa do spraw ochrony zabytków<sup>24</sup> – „rodzaj urzędu centralnego

---

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 19 VII 1990 r. o zmianie ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz.U. nr 56, poz. 322)

wewnątrzresortowego”<sup>25</sup> . GKZ w randze dyrektora departamentu, powoływanego i odwoływanego przez ministra, zgodnie z przepisem ustawy kierował PSOZ, działając jako ustawowy przedstawiciel – jak wówczas interpretowano – ministra. GKZ realizował swoje zadania przy pomocy Biura Ochrony Dóbr Kultury i Muzeów PSOZ. GKZ był organem administracyjnym II instancji postępowania w sprawach ochrony dóbr kultury. PSOZ działała przy ministrze.

Każdy z 49 wojewódzkich konserwatorów zabytków był powoływany i odwoływany przez ministra po zasięgnięciu opinii wojewody. Kierował wojewódzkim oddziałem PSOZ, funkcjonującym jako administracja niezespółona, poza urzędem wojewody. Wojewódzki konserwator zabytków miał status terenowego organu w sprawach ochrony jako I instancja. Zwiększyła się jego samodzielność i niezawisłość w podejmowaniu decyzji administracyjnych i finansowych, co miało i ma znaczenie, zważywszy na presję inwestycyjną, często nie sprzyjającą zabytkom.

Wojewoda jako reprezentant rządu miał uprawnienia koordynacyjne w stosunku do wojewódzkiego konserwatora zabytków , który jednak decyzje administracyjne podejmował samodzielnie. Wojewoda mógł ze środków budżetowych finansować prace przy zabytkach ruchomych oraz badania archeologiczne, po uzyskaniu przez inwestora zezwolenia wydanego przez wojewódzkiego konserwatora zabytków .

GKZ i PSOZ były wspomagane przez wyspecjalizowane w zakresie ochrony dóbr kultury centralne instytucje kultury, dla których organizatorem był minister. GKZ nadzorował działalność tych instytucji i koordynował ich program z działalnością PSOZ pod względem tworzenia systemów informacji o zabytkach i wspólnych szkoleń. Były to Ośrodek Dokumentacji Zabytków (ODZ) w Warszawie i jego dwanaście Regionalnych Ośrodków Studiów i Ochrony Środowiska Kulturowego, Ośrodek Ochrony Zbiorów Publicznych w Warszawie oraz Zarząd Ochrony i Konserwacji Zespołów Pałacowo-Ogrodowych, przekształcony w 2004 r. w Krajowy Ośrodek Ochrony Zabytkowego Krajobrazu. Działał również Międzyresortowy Zespół do spraw Rewaloryzacji Miast i Zespołów Staromiejskich.

---

<sup>25</sup> Syntetyczna informacja o organizacji służ ochrony zabytków z dnia 27 X 1993 r., oprac. GKZ, s.



PSOZ i dwanaście ośrodków regionalnych ODZ powstały na bazie rozproszonej organizacji z okresu PRL, składającej się z biur dokumentacji zabytków w każdym z województw, będących pomocniczymi instytucjami dla najczęściej dwu- lub trzyosobowych zespołów z wojewódzkim konserwatorem zabytków na czele, który działał w imieniu wojewody w randze zastępcy dyrektora wydziału kultury w urzędzie wojewódzkim. Rangę wcz obniżyła reforma z 1983 r. W siedmiu województwach do PSOZ wcielono wojewódzkie ośrodki archeologiczno-konserwatorskie, działające jak wspomniane biura. Konieczność wzmocnienia służby postulowano od połowy lat osiemdziesiątych XX wieku, włączając ten dezyderat do planów zmian w administracji publicznej<sup>26</sup>.

**B.** 1 X 1996 r. PSOZ został zespolony z wojewódzką administracją rządową. Organem ochrony dóbr kultury został ponownie wojewoda. Wcz wykonywał kompetencje i zadania w jego imieniu na podstawie ustawowego upoważnienia, kierując jednocześnie wojewódzkim oddziałem PSOZ<sup>27</sup>. Powielono w ten sposób relację kompetencyjną, znaną w okresie 1990–1999, kiedy GKZ z ustawowego upoważnienia działał w imieniu ministra, pełniąc *de facto* funkcję centralnego organu administracji z obsługą w wyodrębnionej z ministerstwa jednostce, w 1996 r. nazwaną Biurem Ochrony Zabytków PSOZ. Wojewódzki konserwator zabytków mógł też otrzymać upoważnienie wojewody do wykonywania w zakresie ochrony dóbr kultury dodatkowych kompetencji i zadań wymienionych w innych ustawach niż w ustawa o ochronie dóbr kultury. Odtąd GKZ negocjował z wojewodami stan zaopatrzenia finansowego wojewódzkiego oddziału PSOZ oraz powoływanie i odwoływanie wojewódzkiego konserwatora zabytków przez wojewodę w porozumieniu z ministrem. GKZ utracił wówczas na rzecz wiceministra kultury wpływ instytucji wymienionych w punkcie A. Stan ten trwał aż do połowy 2002 r. W 1995 r. powstała kolejna wyspecjalizowana instytucja Ośrodek Ratowniczych Badań Archeologicznych.

---

<sup>26</sup> Por. *Ocena stanu ochrony dóbr kultury – program działań do 2000 roku*, Warszawa 1988, s. 12–13.

<sup>27</sup> Z dniem 1 X 1996 r. weszły w życie postanowienia ustawy z dnia 8 VIII 1996 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. nr 106, poz. 497).

C. 1 I 1999 r. Służba Ochrony Zabytków (SOZ) zastąpiła PSOZ. Dostosowano ją do nowej struktury administracyjnej kraju i tzw. ustaw ustrojowych<sup>28</sup>. Wzmocniono pozycję wojewódzkiego konserwatora zabytków, GKZ zaś stał się centralnym organem administracji rządowej z własnym, odrębnym urzędem, za pomocą którego kierował służbą pod względem merytorycznym. We wszystkich miastach, które utraciły status województwa, zachowano zlikwidowane wojewódzkie oddziały SOZ jako delegatury wojewódzkich oddziałów SOZ, tworząc ponadto dwie w Ełku i Sandomierzu. Stan ten utrzymuje się do dzisiaj. Inne zmiany ustawy wynikły między innymi z uchwalenia ustawy z dnia 21 XI 1996 r. o muzeach<sup>29</sup> i dostosowania do wymogów Konstytucji RP ustaw zawierających upoważnienia do wydania aktów wykonawczych<sup>30</sup>. Minister został naczelnym organem ochrony dóbr kultury, czyli sprawował naczelny nad nią nadzór. GKZ był powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra, który również powoływał i odwoływał zastępcę GKZ na wniosek GKZ. Wojewoda wykonywał kompetencje i zadania przy pomocy wojewódzkiego konserwatora zabytków, którego powoływał i odwoływał na wniosek lub za zgodą GKZ. Wojewódzki konserwator zabytków z mógł upoważnić kierownika delegatury do prowadzenia spraw i wydawania na terenie swojego działania decyzji administracyjnych. Ponadto wojewoda, za zgodą lub na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, mógł powierzyć w drodze porozumienia prowadzenie spraw z zakresu właściwości wcz gminom i powiatom, związkom gmin i powiatów, a także dyrektorom muzeów, bibliotek lub specjalistycznych jednostek organizacyjnych powołanych w celu ochrony dóbr kultury.

Zakres przedmiotowy działania i rolę ministra określili ramowo wciąż aktualne

---

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 24 VII 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej — w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. nr 106, poz. 668). Jednolity tekst Ustawy o ochronie dóbr kultury zawierało obwieszczenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 12 XI 1999 r. (Dz.U. nr 98, poz. 1150).

<sup>29</sup> Dz.U. z 1997 r., nr 5, poz. 24.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 22 XII 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 120, poz. 1268, art. 9).



przepisy ustawy z dnia 4 IX 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>31</sup> i ustawy z dnia 8 VIII 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów<sup>32</sup>. Pierwsza z nich ustaliła nazwy i zakres rzeczowy działów administracji rządowej oraz właściwości kierujących nimi ministrów. Minister, kierując takim działem, jest zobowiązany do inicjowania i opracowywania polityki rządu w odniesieniu do tego działu oraz do przedkładania Radzie Ministrów odpowiednich projektów aktów polityki w określonej dziedzinie do przyjęcia i realizacji. Minister koordynuje realizację tej polityki przez inne organy administracji rządowej, a ustawy kompetencyjne określają jego szczegółowe kompetencje. W przypadku działu „kultura i ochrona dziedzictwa narodowego” jest to naczelny nadzór nad ochroną bez uszczegółowienia jego zakresu i form sprawowania. GKZ w tym ujęciu był pełnym partnerem dla wojewodów w ustalaniu zasad i warunków funkcjonowania wo PSOZ, co było w miarę możliwości realizowane w okresie 1999–2002.

Jednym z wyników reformy było rozdzielenie kompetencji i zadań ministra i GKZ, co miało odciążyć ministra od zajmowania się szczegółowymi postępowaniami administracyjnymi, rozstrzygnięciami merytorycznymi dotyczącymi procesów konserwacji, problemami technologicznymi, skargami, w tym do Naczelnego Sądu Administracyjnego, wnioskami, interwencjami, rozliczeniami finansowymi itd. Relacja ta była ukształtowana podobnie jak w przypadkach wielu innych naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, kierujących podobnymi służbami. W ten sposób miała wzrosnąć operatywność Rady Ministrów i jej członków, których głównym zadaniem było formułowanie polityki w danych, ważnych społecznie obszarach problemowych. Jeśli Rada Ministrów nie formułuje polityki w danym zakresie, to oznacza, że jedynym zakresem działania organów administracji jest bieżące wykonywanie kompetencji i zadań określonych dla nich w ustawach. Dlatego można mówić, że ochrona w tym zakresie była apolityczna, obowiązywała personalna odpowiedzialność GKZ za wykonywanie kompetencji i zadań określonych w przepisach prawa, zwłaszcza kierowanie służbą i aktywność legislacyjną w sferze koncepcyjnej.

---

<sup>31</sup> Dz.U. nr 141, poz. 943, z późn. zm.

<sup>32</sup> Dz.U. nr 106, poz. 492, z późn. zm.

GKZ w stosunku do wojewódzkiego konserwatora zabytków i wojewódzkiego oddziału SOZ był zwierzchnikiem merytorycznym w zakresie realizacji zadań ochrony, przy zachowaniu instancyjnej relacji w postępowaniu administracyjnym, odpowiednio do właściwości organów. Do kompetencji i zadań GKZ należało w szczególności:

- wykonywanie zadań ministra wynikających z realizacji polityki rządu w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego państwa,
- opracowywanie krajowych programów konserwacji zabytków i sprawowanie nadzoru nad ich realizacją oraz wykonywanie niektórych zadań,
- organizowanie i prowadzenie kontroli w zakresie ochrony,
- dokonywanie dla SOZ ocen i analiz badań architektonicznych i technologicznych, prac konserwatorskich i robót budowlanych przy zabytkach oraz badań archeologicznych.

Pod względem organizacyjnym wojewódzki konserwator zabytków był pracownikiem wojewody, który sprawuje nad nim również funkcje kontrolne w zakresie formalnej prawidłowości funkcjonowania wojewódzkiego oddziału SOZ i politycznej odpowiedzialności za wykonywanie polityki rządu. Wykonywał ponadto zadania przewidziane dla dyrektora generalnego urzędu w odniesieniu do pracowników korpusu służby cywilnej w wojewódzkim oddziale SOZ<sup>33</sup>.

**D. 1 VII 2002 r.** GKZ utracił status centralnego organu administracji. Wyznaczono mu pozycję sekretarza lub podsekretarza stanu w ministerstwie. Zlikwidowano Urząd GKZ, wcielając do ministerstwa jako Departament Ochrony Zabytków<sup>34</sup>. GKZ wykonywał kompetencje w imieniu ministra na podstawie ustawowego upoważnienia, podobnie jak wojewódzki konserwator zabytków w imieniu wojewody. Inne istotne zmiany w funkcjonowaniu SOZ nie nastąpiły. Pojawił się jednocześnie pogląd, iż nowe umocowanie GKZ oznacza podniesienie jego rangi, ponieważ wcześniej miał status kierownika urzędu

---

<sup>33</sup> Art. 20 ust. 4 ustawy z dnia 18 XII 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 49, poz. 483, z późn. zm.).

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 1 III 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 25, poz. 253, z późn. zm.).

centralnego. Uznano także, że nastąpiło upolitycznienie stanowiska, ponieważ nie określono wymogów, jakie spełniać powinna piastująca je osoba<sup>35</sup>.

**E.** W październiku 2003 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 23 VII 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>36</sup> na miejsce ustawy z 1962 r. W praktyce zachowano strukturę organizacyjną i wcześniejsze relacje kompetencyjne. Wojewódzkie oddziały SOZ zastąpiono wojewódzkimi urzędami ochrony zabytków (wuoz).

---

<sup>35</sup> Por. A. Soldani, D. Jankowski, *Zabytki. Ochrona i opieka. Praktyczny komentarz do nowej ustawy. Tekst ustawy z dnia 23 lipca 2003 r.*, Zielona Góra 2004, s. 114–115.

<sup>36</sup> Dz.U. nr 162, poz. 1568, z późn. zm.

## **4. Rekomendacje**

### **4.1. Strategiczne cele polityki państwa w sferze ochrony zabytków**

Dziedzictwo kulturowe stanowi dziś z jednej strony przedmiot ochrony, z drugiej zaś potencjał, który winien zostać wykorzystany dla rozwoju. Tylko bowiem umiejętne i harmonijne włączenie dziedzictwa do wielkiej zmiany cywilizacyjnej, jakiej jesteśmy dziś świadkami, daje gwarancję jego skutecznej ochrony. Trzeba przy tym podkreślić szerokość, złożoność i interdyscyplinarność problematyki ochrony zabytków w warunkach gospodarki rynkowej oraz postępującej globalizacji. Ta nowa sytuacja zmusza do zmiany dotychczasowej – pasywnej – filozofii ochrony.

Konieczność zasadniczego przewartościowania naszego stosunku do dziedzictwa wynika z bardzo różnych powodów. Z jednej strony jest nim narastający kryzys kultury historycznej. Z drugiej – zwłaszcza w krajach postkomunistycznych – nasilający się konflikt między dziedzictwem a rozwojem. Konflikt ten często wynika z tradycyjnego postrzegania zabytków jako swoistego *sacrum* oderwanego od realiów życia. Tymczasem dziedzictwo to również zasób stanowiący znaczący potencjał rozwojowy. W krajach wysoko rozwiniętych ochronę dziedzictwa często traktuje się więc jako ważny instrument rozwoju regionalnego i stale rosnący rynek pracy.

Nowoczesna ochrona dziedzictwa musi w istocie oznaczać mądre zarządzanie potencjałem dziedzictwa i ciągłe poszukiwanie kompromisu między doktryną konserwatorską a nieuchronną zmianą. Wymaga to od służb konserwatorskich coraz większej wiedzy w zakresie ekonomii, teorii zarządzania, marketingu, a także prawa i administracji publicznej. Jednocześnie nowa filozofia ochrony winna być pozbawiona nacjonalizmu kulturalnego, kładąc jednocześnie silny nacisk na kwestie tożsamości, indywidualnej tradycji i rodzimości poszczególnych kultur.

Współczesny standard polityki państwa z zakresie ochrony zabytków można sprowadzić dziś w Europie do kilku zasad. Pierwsza to wyraźny znak równości między (rozbieżnymi w istocie) pojęciami „dobra kultury” i „dziedzictwo kulturowe”. Takie podejście ma na celu zbudowanie obiektywnego w skali państwa systemu klasyfikacji zabytków. Winno to wykluczyć groźbę selektywnej ochrony zabytków według kryteriów ideologicznych lub politycznych. Daje

to gwarancję równouprawnienia zabytków, w tym na przykład dziedzictwa mniejszości narodowych i religijnych.

Kwestią kluczową dla skutecznej ochrony zabytków w demokratycznym państwie prawa jest również zasada ograniczonego prawa własności ze względu na interes społeczny. Podporządkowując interes prywatny interesowi publicznemu, państwo tworzy jednocześnie system pomocy kompensujący dodatkowe obowiązki nałożone na właścicieli zabytków. Praktyka krajów europejskich jest w tym zakresie zróżnicowana. Często oznacza jednak sięganie do mechanizmów podatkowych (ulgi dla właścicieli zabytków) oraz tworzenie czytelnego systemu subsydiowania ze środków publicznych prac konserwatorskich w obiektach zabytkowych.

Fundamentem skutecznej polityki państwa w kwestii ochrony zabytków winien być również merytoryczny charakter służb konserwatorskich i ich apolityczność. Ochrony zabytków nie można przy tym oderwać od szerokiego kontekstu – chodzi przy tym nie tylko o mecenat państwa wobec kultury, ale i o reguły polityki przestrzennej, edukacji społecznej na rzecz ochrony dziedzictwa, wreszcie zagadnienia ustrojowe.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi naturalny fundament tworzenia państwowej strategii ochrony zabytków w Polsce. Ze sformułowań odnoszących się do sfery ochrony dóbr kultury, zawartych w art. 5 i 6, wynika, że „Rzeczpospolita Polska [...] strzeże dziedzictwa narodowego”, a także „stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju”. Przy konstruowaniu ustawowego modelu ochrony dóbr kultury nie można pominąć również innych zasad konstytucyjnych, w szczególności takich jak:

- zasada demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2);
- zasada państwa zapewniającego ochronę środowiska, opartą na zasadzie zrównoważonego rozwoju (art. 5);
- zasada decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1), zasada uczestnictwa samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej (art. 16 ust. 2);
- obowiązujące normy konstytucyjne formułują także zasadę ochrony własności i prawa dziedziczenia (art. 21 ust. 1), od którego ustawodawca konstytucyjny wprowadza odstępstwo w instytucjonalnej formie wyłączenia, które „jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy

jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem” (art. 21 ust. 2). Istotne jest bowiem udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy instytucjonalne formy ochrony dóbr kultury, wyrażone w ustawie, a zawierające ograniczenia prawa własności co do zakresu i formy korzystania z dóbr kultury, są zgodne z treścią konstytucyjnych norm formułujących wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela.

Podczas gdy w społeczeństwach rozwiniętych kultura staje się czynnikiem rozwoju, w Polsce kultura instytucjonalna w coraz większym stopniu jest swoistym skansenem oderwanym od wyzwań szybko zmieniającej się rzeczywistości. Brak koncepcji wykorzystania ogromnego potencjału sektora kultury jako czynnika rozwojowego w najszerszym tego słowa znaczeniu jest coraz bardziej szkodliwy nie tylko dla samej kultury, ale także dla Polski. Dotyczy to zwłaszcza obszaru dziedzictwa kulturowego!

Powstaje zatem konieczność sformułowania ideowego modelu współczesnej ochrony dóbr kultury, odmiennego od dotychczasowego. Funkcjonujący dotychczas system stanowi typowy przykład administracji reglamentacyjnej, działającej przede wszystkim za pomocą nakazów i zakazów. Nie jest on wzbogacony systemem mechanizmów ekonomicznych wzmacniających skuteczność ochrony dóbr kultury, opartym także na przykład na instytucjach cywilnoprawnych.

Kwestią otwartą pozostaje również problematyka organizacyjna ochrony dóbr kultury w Polsce. Jest to zasadnicze zagadnienie ustrojowe dotyczące podmiotowego określenia i usytuowania „administracji konserwatorskiej” w systemie administracji publicznej. Ma ono istotne znaczenie, albowiem miarą skuteczności działań wojewódzkiego konserwatora zabytków jest nie tylko wyposażenie go w określone kategorie uprawnień władczych, ale przede wszystkim zakres jego niezależności i samodzielności organizacyjnej. W sile niezależności, a nie tylko w kompetencjach, urzeczywistnia się skuteczność konserwatorska. Można nawet stwierdzić, iż skuteczność ta stanowi wypadkową niezależności i kompetencyjności. Sfera ochrony dóbr kultury w myśl optymalnych założeń nie powinna pozostawić w gestii wojewody, albowiem takie rozwiązanie systemowe determinuje całkowitą zależność wojewódzkiego konserwatora zabytków (podwładnego wojewody) od jego bezpośredniego przełożonego. Modelowym postulowanym usytuowaniem wojewódzkiego konserwatora zabytków jest zatem zasada niespołeczenia (specjalizacji), zamiast przyjętej w regulacjach ustawowych (a także w nowej ustawie) zasady zespolenia z wojewodą. W pełni racjonalna jest natomiast, a zarazem zgodna

z konstytucyjnymi zasadami decentralizacji, reguła przekazywania fakultatywnego zadań ochrony dóbr kultury poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego, a w szczególności gminie. Obowiązująca obecnie ustawa o administracji rządowej w województwie stanęła na stanowisku dualizmu kompetencyjnego wojewódzkiego konserwatora zabytków, który z jednej strony wykonuje z mocy ustawy kompetencje w imieniu wojewody, a z drugiej – posiada własną ustawowo określoną sferę uprawnień władczych, w którą wojewoda nie ma tytułu ingerować, a jego odpowiedzialność ograniczona jest do sfery odpowiedzialności za prawidłowość decyzji podejmowanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. W tym zakresie wojewoda ponosi odpowiedzialność tylko o charakterze politycznym. Ostatnie lata przyniosły pod tym względem zasadnicze osłabienie pozycji służb konserwatorskich w Polsce. Chodzi tu nie tylko o likwidację „autonomii” niezespólonej administracji konserwatorskiej w województwach, ale bezprecedensowe upolitycznienie urzędu Generalnego Konserwatora Zabytków, który do r. 1998 był urzędem merytorycznym.

W zakresie gospodarki przestrzennej nieodzowne dla rzeczywistej, skutecznej ochrony dóbr kultury jest wprowadzenie takiego rozwiązania, które zapewni czynny, bezpośredni udział wojewódzkiego konserwatora zabytków w kreowaniu ochrony dóbr kultury w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a zatem planów opracowywanych na poziomie gminy. Skala skuteczności konserwatorskiej jest tutaj uzależniona od czynnego udziału wojewódzkiego konserwatora zabytków na wielu etapach procedury opracowywania i uchwalania planów przestrzennych, a także od zakresu władczych uprawnień co do formułowania treści tych planów. Niezbędne jest zatem wprowadzenie systemowego modelu skutecznych konserwatorskich argumentów prawnych w zakresie gospodarki przestrzennej.

Czynny udział wojewódzkiego konserwatora zabytków w kreacji przestrzennej wymaga zagwarantowania środków finansowych w odpowiedniej wysokości, gdyż tego rodzaju działalność w sposób nieunikniony wymaga opracowania różnorodnych specjalistycznych ekspertyz bezpośrednio przydatnych do określenia treści sformułowań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Gospodarka przestrzenna w Polsce obnaża dziś wszystkie słabości „miękkiego państwa”. Słabość systemu kontroli przestrzeni i przyzwolenie państwa na jej degradację (ostatnim tego przykładem jest próba legalizacji samowoli budowlanych!) z jednej strony wyraźnie wskazuje, iż problemy ochrony zabytków daleko wykraczają poza kompetencje ministra kultury. Z drugiej



jednak to służby konserwatorskie są dziś ostatnim bastionem praworządności w zakresie ochrony zabytków. Ich liczebność jest u nas w porównaniu z innymi krajami stosunkowo niewielka. Jest to przy tym administracja specjalna o najwyższym w Polsce wskaźniku ludzi z wyższym wykształceniem, która winna być dobrze opłacaną i odpolitycznioną administracją niezespołoną. Powrót do takiej sytuacji winien być jednym z celów strategicznych polityki państwa w zakresie ochrony zabytków w Polsce.

Wśród najważniejszych celów strategicznych państwa w zakresie ochrony zabytków winny więc się dziś znaleźć w pierwszej kolejności:

- przygotowanie skutecznego systemu prawnofinansowego ochrony zabytków;
  - podjęcie prac nad kompleksowym systemem edukacji na rzecz dziedzictwa;
  - poszukiwanie instrumentów wzmacniających efekty działalności służby konserwatorskiej,
- a w dalszej perspektywie przygotowanie narodowego programu ochrony dziedzictwa kulturowego. Program ten powinien stać się jednym z filarów polityki kulturalnej państwa.

Nową strategię ochrony zabytków trzeba przede wszystkim oprzeć na mechanizmie wiążącym ochronę zabytków zarówno z rozwojem rynku turystycznego, jak i z procesem decentralizacji państwa i umacniania samorządu. Poważną barierą w tej kwestii pozostają zarówno nieuregulowane stosunki własnościowe (w tym kwestia reprivatyzacji wielu zabytków), jak i bariery wynikające z „dyktatu Polski resortowej”.

Strategii ochrony zabytków w Polsce nie można też oderwać od zasadniczej kwestii kryzysu instytucjonalnego kultury. Dotyczy on zwłaszcza wielu instytucji muzealnych gromadzących zabytki ruchome. Kultura jest dziś jedynym tak istotnym sektorem publicznym w Polsce, który nie został poddany głębszej zmianie. Pogłębia się asymetria między postępami transformacji a coraz bardziej anachronicznym modelem mecenatu kulturalnego. Nie tylko powoduje to systemowy kryzys kultury instytucjonalnej w Polsce, ale także jest rażąco sprzeczne ze współczesnymi trendami i poglądami na temat kultury jako jednego z najważniejszych czynników rozwoju.

W warunkach silnej konkurencji kultura polska obciążona balastem strukturalnej zapaści przegrywa. Decentralizacja państwa (uczyniająca również hierarchiczność zarządzania kulturą) jest najlepszą okazją do głębokiej reformy ramy prawnofinansowej, w jakiej kultura funkcjonuje.

## **4.2. Dziedzictwo a turystyka**

Turystyka, która w wysokim stopniu wyrasta z kulturowego kontekstu dziedzictwa, jest dzisiaj – zwłaszcza dla naszych historycznych miast – zarówno szansą, jak i zagrożeniem. Wyzwanie to może stać się też nie tylko ważnym mechanizmem rozwoju wielu ośrodków, ale i skutecznym instrumentem ochrony dziedzictwa. Wymaga to jednak zintegrowanego podejścia do zagadnienia dziedzictwa kulturowego, funkcji miejskich i rynku.

Gwarancją skutecznej ochrony dziedzictwa kulturowego miast i regionów historycznych w systemie wolnorynkowym jest umiejętne powiązanie dziedzictwa ze sferą gospodarczą. Koniecznością staje się stworzenie nowych ram prawnych i finansowych funkcjonowania obszarów zabytkowych. Oznacza to konieczność znalezienia kompromisu między kanonami ochrony a wymogami życia i prawami ekonomii. Nie można dziś mówić o skutecznej ochronie zabytkowego obszaru bez skutecznych strategii w zakresie zarządzania.

Turystyka jest dziś przez władze samorządowe miast i regionów historycznych w Polsce postrzegana jako jeden z istotnych czynników rozwoju ekonomicznego. Często nie widzą one ryzyka i negatywnych skutków turystyki dla dziedzictwa. Turystyka jest w tym układzie elementem dynamicznym. Szybkość i selektywność konsumpcji turystycznej stanowi zasadnicze zagrożenie dla dziedzictwa. Jeśli dziedzictwo traktować jako zasób wartości, to konsumpcja turystyczna może oznaczać istotne umniejszanie tego zasobu. Autentyczność, stanowiąca o wartości dziedzictwa, także jest dzisiaj poddawana konfrontacji z globalizacją i makdonaldyzacją przestrzeni kulturowej. Procesy uniformizacji nie tylko zagrażają dziedzictwu, ale i wzmacniają jego wartość oraz znaczenie, również w wymiarze rynkowym. Lokalność staje się dzisiaj, wobec globalizacji, wartością samą w sobie. Jednym z kluczowych pytań stało się więc pytanie o to, czyje jest dziś dziedzictwo?

## **4.3. Krajobraz kulturowy w systemie zarządzania przestrzenią**

■ **Krajobraz kulturowy funkcjonuje w ramach systemu przestrzennego.** Wiele lat był on kształtowany przez hierarchiczny system planowania, na który składały się:

1. plan krajowy
2. plany regionalne (wojewódzkie)
3. plany miejscowe

Priorytety i funkcjonowanie tego systemu po roku 1949 dalekie były od doskonałości. Po roku 1989 należało je zmienić, ale nie rezygnować z konstrukcji ramowej – a tak się stało. Jest to odrębny temat, natomiast tu, w ramach rekomendacji, należy stwierdzić: jeśli mamy skutecznie kształtować polską przestrzeń, a nie tylko prognozować zachodzące w niej zmiany, a następnie nad nimi ubolewać, to trzeba przywrócić systemowi planowania przestrzennego cechy sprawcze.

■ Najpilniejsze jest, **by nadać właściwości prawa lokalnego zmodyfikowanemu dokumentowi studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego**, odrzucając zarazem poronione pomysły liberalizacji przepisów dotyczących zabudowy bez planów zagospodarowania przestrzennego.

■ **Krajobraz łączy dziedzictwo kultury z tworam przyrody i nie sposób patrzeć na nie oddzielnie.** Należy zatem dążyć do integracji środowisk, przepisów i działań prowadzonych dotychczas na tym polu „resortowo”. Pierwszym krokiem w tym kierunku może być postulowana od kilku lat współpraca komisji, istniejących zarówno przy Ministrze Kultury, jak i przy Ministrze Środowiska.

■ Najbardziej skutecznym argumentem na rzecz ochrony niepopularnych – jak się okazuje – wartości krajobrazu kulturowego jest **argument ekonomiczny**. Należy zatem podjąć prace, w wyniku których będziemy mogli odpowiedzieć na pytanie: Czy planowanie przestrzenne – a w jego ramach kształtowanie krajobrazu kulturowego – jest opłacalne (w wielu czasowych perspektywach: za 5, 10, 20 lat) – czy nie?

#### 4.4. Służby konserwatorskie w systemie ochrony dziedzictwa kulturowego

Najważniejsze rekomendowane kierunki działania to:

1. Ustawowe wzmocnienie pozycji zawodowej liderów instytucji ochrony zabytków przez określenie, dokładniejsze niż obecnie, wymogów, jakimi powinni się odznaczać GKZ, wojewódzki konserwator zabytków, jego zastępca, kierownik delegatury i, analogicznie,

konserwatorzy w strukturach jednostek samorządu terytorialnego, a także dyrektorzy, ich zastępcy i pracownicy podstawowi rządowych instytucji wyspecjalizowanych w ochronie zabytków.

2. Ustawowe ustalenie ścieżek kariery zawodowej w rządowej i samorządowej służbie konserwatorskiej i rządowych instytucjach wyspecjalizowanych w ochronie zabytków, systemu ewaluacji i konkursowego naboru na stanowiska, łącznie z kadencyjnością GKZ i wojewódzkich konserwatorów zabytków (np. na 7 lat, ponieważ społeczeństwa nie stać na inwestowanie w wykształcenie zbyt wielu wysokiej klasy liderów zawodowych).

3. Ustalenie systemu edukacji zawodowej pracowników jednostek wyżej wymienionych, dostępnego dla osób postronnych w celu zachowania konkurencji zawodowej.

4. Wprowadzenie w końcu programów ochrony zabytków do polityki konserwatorskiej (program krajowy itd.), co jest wymogiem ustawowym od 2003 r., a także stworzenie systemu ewaluacji tych programów i mechanizmów korygujących. Programy i ich części powinny być autoryzowane, zgodnie z zasadami personalizowania polityki, tj. merytorycznej i osobistej odpowiedzialności.

5. Wprowadzenie systemu informacji publicznej o ochronie zabytków (organizacji służby, jej uprawnieniach i obowiązkach, programach działania, dobrych i złych przykładach konserwacji i utrzymania zabytków).

6. Jeśli po raz kolejny reorganizować służbę, to tylko wtedy, kiedy będzie ona oceniona pod względem ilościowym i jakościowym jako instrument administracyjny i inspekcyjny, zawsze merytoryczny w ochronie zabytków.

7. GKZ powinien zajmować się wyłącznie ochroną zabytków. W ten sposób zwiększy się jego merytoryczna zdolność do stawiania i rozstrzygania problemów związanych z ochroną zabytków, jej programowaniem i zarządzaniem służbami konserwatorskimi.

8. Uczynienie relacji między specjalistami ochrony zabytków a specjalistami wspomagającymi opiekę nad zabytkami powinno prowadzić do wzmocnienia merytorycznego pracowników służby i jej uniezależnienia od przedstawicieli klientelizmu korporacyjnego. Należy zmodernizować relację służby z wykonawcami wszelkich prac przy zabytkach, aby ich wpływ na ochronę nie miał charakteru protekcjonalistycznego i nie wpływał na jakość obowiązków służbowych (nadzór, ocena jakości itd.).

Warto podkreślać przy każdej okazji rozróżnienie między ochroną i opieką oraz wyraźną różnicę między działaniami wspomagającymi ochronę a działaniami z zakresu opieki. Inwestor nie chroni zabytku, lecz sprawuje opiekę nad zabytkiem. Architekci, archeolodzy, konserwatorzy i restauratorzy uczestniczą w sprawowaniu opieki w sposób określony w pozwoleniach wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Instytucje wyspecjalizowane w sprawowaniu opieki nad zabytkami, dysponujące odpowiednim potencjałem intelektualnym i organizacyjnym, powinny otrzymywać uprawnienia wojewódzkiego konserwatora zabytków, przynajmniej niektóre, w zakresie ochrony zabytków w drodze porozumienia wojewody i dyrektora takiej instytucji (na wniosek wcz), co ułatwia funkcjonowanie służby.

#### 9. Rekomendacja gorąca

Minister Kultury i GKZ wraz z MSWiA i wojewodami powinni:

- ustalić zasady sporządzenia raportu o stanie funkcjonalnym służby konserwatorskiej,
- na bieżąco ocenić możliwości jak najszybszego wdrożenia przynajmniej niektórych działań naprawczych i wprowadzić je w życie z nową ustawą budżetową.

### **4.5. Rekomendacja metodologiczna w sprawie reformy służb konserwatorskich**

#### **4.5.1. Strategiczna perspektywa czasowa – po wykonaniu analiz funkcjonalnych służby**

Pamiętając o tym, że naprawa wojewódzkich urzędów ochrony zabytków i tzw. centrali powinna być skupiona wokół celów, a nie wokół środków do uzyskania celu, należy przeprowadzić niezbędny przegląd zgodny z zasadami przedsiębiorczości obowiązującymi w sferze usług publicznych. Powinien on objąć całą organizację, a więc wojewódzkie urzędy ochrony zabytków, Departament Ochrony Zabytków, Głównego Konserwatora Zabytków, Ministra, Krajowy Ośrodek Badania i Dokumentacji Zabytków oraz służby samorządu terytorialnego, i dać odpowiedź na pytania:

- co dajemy interesantom?
- jaki mamy wpływ na stan zabytków?

- czy należy zmodyfikować system ochrony pod względem prawnym? – ilościowym i jakościowym, kiedy, jak zmobilizować przyjaciół i sojuszników?
- jak określić skuteczność ochrony każdego zabytku – może należy wprowadzić ich kategoryzację, która ułatwi realizację celów?
- czy wpis do rejestru oznacza, iż konkretny zabytek po licznych przebudowach przedstawia w całości wartości naukowe, artystyczne i historyczne,
- jak poprawić jakość naszej pracy?
- w jaki sposób możemy systemowo poprawić sytuację w obecnych warunkach prawnych i finansowych lub po ich pożądanej zmianie?
- jak usprawnić komunikację społeczną i poprawić swój wizerunek, zgodnie z prawdą mówiąc o ograniczeniach?

Lista takich pytań na coraz bardziej szczegółowym poziomie może być długa – ważne, żeby odpowiedzi były rzetelne i umożliwiały porównywanie wuoz.

#### **4.5.2. Taktyczna perspektywa czasowa – plan budżetu administracyjnego wojewódzkich urzędów ochrony zabytków na lata 2009 i 2010**

Bieżące problemy wymagają bieżącego rozwiązywania. Zarządzanie kryzysem jest kosztowne, na co służby nie stać od lat. Należy przypomnieć, iż stale aktualne od 1989 r. są zalecenia dla wojewódzkiego konserwatora zabytków o dzielenie się usystematyzowaną i konkretną informacją o swoich potrzebach i możliwościach, aby GKZ i minister mogli profesjonalnie zbierać i porządkować dane w zbiorcze, okresowe oceny planowanych budżetów wuoz oraz przy każdej okazji dążyć do ich poprawy. Środowisko konserwatorskie, właściciele, użytkownicy i miłośnicy zabytków powinni mieć w ręku rzetelne dane o stanie służby i wnioski, jak go poprawić.

1. Stabilizacja organizacyjna służby powinna polegać na prawidłowym obliczeniu wysokości budżetu na jej utrzymanie i działalność, korelowanej każdego roku z rosnącą liczbą spraw do załatwienia, a także obowiązkiem prowadzenia monitoringu stanu zachowania zabytków oraz kontroli przedsięwzięć podejmowanych przy zabytkach w ramach tzw. inspekcji terenowej.

2. W projektach budżetu wuoz należy przyjąć następujące założenia:

- powstrzymać spadek wysokości realnych nakładów na działalność bieżącą oraz zapewnić środki umożliwiające podejmowanie decyzji mających u podstaw rzeczywiste rozpoznanie stanu zabytku, co oznacza, że praca w tzw. terenie wymaga stałej obecności pracowników służby i odpowiedniego wyposażenia w środki umożliwiające szybkie przemieszczanie i dokumentowanie stwierdzonego stanu zabytku dla potrzeb prowadzonego postępowania administracyjnego oraz dla celów dokumentacyjnych, wymaganych przepisami i potrzebami ochrony,

- jednorazowo wyrównać niedostatki finansowe do poziomu rzeczywistych potrzeb utrzymania urzędów,

- wskaźniki ekonomiczne powinny być tak ukształtowane w kolejnych projektach budżetów, aby zapewnić należyte wykonywanie obowiązków przez służbę.

3. Konieczne jest coroczne ocenianie i podawanie do publicznej wiadomości sprawozdań z działalności służby, z uwzględnieniem warunków jej wykonywania, stosownie do wymogów dostępu do informacji publicznej. Postulat ten dotyczy ministra, GKZ, wojewódzkiego konserwatora zabytków i KOBiDZ.

4. Wkalkulowanie w budżety wuoz środków umożliwiających prowadzenie programu szkoleń dla pracowników, podnoszących wiedzę i umiejętności zawodowe, w tym znajomość zasad organizacji pracy i współpracy z petentami – co podniesie poziom operatywności i skuteczności służby.

5. Każdy wuoz musi mieć wieloletni, aktualizowany co roku program zakupów majątkowych i remontów siedzib, wraz z analizą funkcjonalną przedstawiany wojewodzie jako element projektu budżetowego i GKZ jako informacja do oceny na tle całego kraju i ewentualnych negocjacji z wojewodą.

6. Niezbędny do sprawnej ochrony zabytków i wdrożenia efektywnościowych metod zarządzania nią jest krajowy system informacji o zabytkach, co nie tylko usprawni działanie i skuteczność służby, ale przede wszystkim stworzy podstawy dostępu i popularyzacji wiedzy o ideach ochrony zabytków, ich położeniu i wartościach dla potrzeb edukacyjnych, turystyki, samorządowych programów zagospodarowania przestrzennego i rozwoju gospodarczego. Realizacja innych form popularyzacji ochrony zabytków czy



wiedzy o nich jest możliwa, ale nie konieczna, ponieważ jest to obowiązek samorządów terytorialnych w ramach ich programów wspomagania opieki nad zabytkami.

7. Stan wyposażenia technicznego powinien umożliwić sporządzanie okresowych ocen, analiz tematycznych i opracowań syntetycznych dotyczących stanu zachowania zabytków, sposobów ich utrzymania i użytkowania, prowadzonych prac remontowych i konserwatorskich oraz badań archeologicznych.

8. Służba wymaga stabilizacji zatrudnienia wysokiej klasy specjalistów. W związku z tym na właściwym poziomie powinny kształtować się ich wynagrodzenie oraz przewidywalna droga awansu i kariery zawodowej.

Powyższe uwagi oznaczają, że oczekiwany raport o funkcjonowaniu służby powinien zarządzić GKZ, a wykonać służba i instytucje dla niej pracujące.

W ostatnich dwóch dekadach unikano całościowych opracowań o stanie służby konserwatorskiej. Kilkakrotne przystępowanie do sporządzenia takich raportów było uznawane – słusznie – za zajęcie czasochłonne i – niesłusznie – za zbędne. Nie przygotowano zatem parametryzacji obciążeń w pracy i jej standaryzacji. Brak czasu i środków na takie opracowanie spowodował stopniową degradację funkcjonalną służby i brak miarodajnych argumentów służących znalezieniu i zastosowaniu środków zaradczych.

- W obecnej sytuacji służby sporządzenie raportu przez ekspertów jest skazane na porażkę ze względu na wrażliwość pracowników i kierownictwa służby na ocenę zewnętrzną bez możliwości wyrażenia własnego poglądu o ograniczeniach i potrzebach oraz dania świadectwa o własnych staraniach. System ekspercki najpełniej sprawdza się w opracowaniu celów i założeń raportu, metodologii i zakresu badań oraz oceny prawidłowości zgromadzonych informacji, przeprowadzonych analiz i sformułowanych wniosków.

- Samoocena służby konserwatorskiej (rządowej i samorządowej) powinna być pierwszym krokiem badania, przełamującym bariery psychologiczne powstające podczas opisu własnej sytuacji. Pozwólmy służbie zrobić w końcu pierwszy krok w stronę rozpoznania swojego stanu, dostrzegając jednocześnie jej wartość jako organizacji złożonej ze specjalistów!

## **4.6. Aspekty prawne**

### **4.6.1. Prawne formy wsparcia właścicieli zabytków**

Właściwe jest, wywiedzione na tle rozwiązań ustawowych, wynikające z prawa własności do zabytku, prawo do pobierania z niego jako z zabytku pożytków, ale niewystarczająca jest instytucjonalna forma wsparcia właścicieli tych zabytków, które wymagają znacznych nakładów finansowych na niezbędną konserwację. Nie chodzi tutaj bynajmniej tylko o pomoc finansową państwa w formie dotacji finansowych ministerialnych, regionalnych czy lokalnych, ale o spójny system odpisów i ulg podatkowych (odpisy i ulgi konserwatorskie). Na przykład problemem o charakterze powszechnym o skali ogólnokrajowej jest zastępowanie stolarki okiennej (skrzynkowej) w obiektach zabytkowych nieskrzynkowymi oknami współczesnymi. Zastępowanie starych, zniszczonych drewnianych okien nowymi oknami drewnianymi z szybami zespolonymi, jako oknami skrzynkowymi, połączone z ulgą podatkową (konserwatorską), obejmującą część kosztów okna spełniającego wymogi konserwatorskie (wkz), poprawiłoby parametry cieplne oraz izolacyjne budynku i spełniło nieodzowne wymogi konserwatorskie, przynosząc zarazem wymierne korzyści budżetowi państwa.

Odrębną kwestią postulowaną od lat jest sprawa utworzenia Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków jako ogólnopolskiego funduszu celowego. Do zgłaszanych w tym zakresie propozycji, cyklicznie ponawianych, należałoby powrócić w trakcie przyszłych prac legislacyjnych nad ustawodawstwem ochrony zabytków.

### **4.6.2. Podmiotowy problem wszczęcia wpisu zabytku do rejestru zabytków**

Ustawa z 2003 r. rozszerzyła zakres ochrony zabytków, który obecnie obejmuje nie tylko rzeczy nieruchome i ruchome, ale także nazwy – jako dobra niematerialne powiązane z zabytkami nieruchomymi. Model ten spełnił postulaty i oczekiwania doktryny i praktyki konserwatorskiej. Dyskusyjne, a nawet trudne do zaakceptowania przez część doktryny konserwatorskiej, jest przyjęcie rozwiązania prawnego, w którym wpis do rejestru zabytków ruchomych może nastąpić tylko na wniosek. Naruszona została tutaj zasada równości podmiotów wobec prawa, gdyż mechanizm taki nie dotyczy zabytków nieruchomych i ich właścicieli.

Istnieje zatem prawdopodobieństwo, że w przyszłości kwestia ta może zostać podniesiona przed Trybunałem Konstytucyjnym. Ponieważ wprowadzenie rozwiązania wpisu zabytku nieruchomego tylko na wniosek podyktowane było w przeszłości ochroną uzyskiwanego prawa do bezpłatnej konserwacji zabytku ruchomego wpisanego do rejestru zabytków tylko na wniosek jego właściciela, które tracił on bezpowrotnie w przypadku wpisu z urzędu, proponowane przyszłe rozwiązanie powinno zapewniać takie uprawnienie niezależnie od dobrowolnego lub przymusowego charakteru wpisu do rejestru zabytków.

#### **4.6.3. Niewystarczający zakres skutków prawnych rozporządzenia Prezydenta RP o uznaniu za pomnik historii**

Ustawa z 2003 r. przewiduje kilka form instytucjonalnej ochrony zabytków. Oprócz przywoływanej już decyzji o wpisie do rejestru zabytków należy zasygnalizować potrzebę optymalizacji rozwiązań normatywnych dotyczących uznawania za pomnik historii i tworzenia parków kulturowych. Kwalifikowane zabytki nieruchome, czyli zabytki o wartości szczególnej z punktu widzenia ogólnonarodowego i ogólnopaństwowego, mogą zostać uznane w formie rozporządzenia przez Prezydenta RP za pomniki historii. Niestety, poza skutkiem prawnym w płaszczyźnie międzynarodowej (potencjalny wpis na Listę Światowego Dziedzictwa) nie wynikają z tego niemal żadne skutki zapisane w prawie wewnętrzkrajowym. Właściciele obiektów historycznych, zabytkowych, stanowiących dziedzictwo kulturowe nie nabywają z tytułu uznania za pomnik historii żadnych uprawnień publicznoprawnych. Dyskusyjne jest wywodzenie wobec nich także jakichkolwiek ograniczeń, czy to w formie nakazów, czy zakazów, gdyż te muszą wyraźnie wynikać z obowiązujących norm ustawowych. Organ administracyjny może posługiwać się tylko takimi formami działania, które wynikają z wyraźnie sprecyzowanych norm kompetencyjnych. Obszar uznany za pomnik historii dla państwowych służb konserwatorskich powinien jednak być terenem szczególnego monitoringu konserwatorskiego, wpisów do rejestru zabytków i ograniczeń inwestycyjnych. Przede wszystkim należałoby jednak uznanie obszaru za pomnik historii powiązać z obowiązkiem sporządzenia dla niego przez gminę obligatoryjnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Koszty sporządzenia planu obowiązkowego obciążałoby gminę, a w przypadku

inercji władz gminy w tym zakresie mogłyby zostać uruchomione istniejące mechanizmy dyscyplinujące i przewidujące derogację kompetencji gminy.

#### **4.6.4. Zagadnienie tworzenia przez gminę parków kulturowych**

Tworzenie parków kulturowych zostało powierzone gminnemu samorządowi terytorialnemu jako jego zadanie własne. Założenie takie wynika z faktu, że ciężar utworzenia i utrzymania administracyjnej struktury zarządu parkiem kulturowym spoczywa na gminie, a nie na państwie. Obecny model zadaniowy samorządu terytorialnego (zadania własne i zlecone) uniemożliwia zobligowanie przez wojewódzkiego konserwatora zabytków gminnego samorządu terytorialnego do utworzenia parku kulturowego, przy jednoczesnym obciążeniu gminy wszystkim kosztami jego utworzenia i utrzymania. Samorząd gminny ma całkowitą swobodę podejmowania decyzji o utworzeniu parku kulturowego. Sfera oddziaływania wojewódzkiego konserwatora zabytków należy tutaj do płaszczyzny niewładczej, będąc obszarem prowadzenia konserwatorskiej polityki administracyjnej administracji rządowej. Mechanizmy takiej współpracy i inspiracji konserwatorskiej nie są obecnie należycie rozwinięte.

#### **4.6.5. Zagospodarowanie przestrzeni i prawo budowlane jako determinanty ochrony dziedzictwa kulturowego**

Na rzeczywisty stan ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce znaczący wpływ ma ustawodawstwo planowania, zagospodarowania i ładu przestrzennego oraz procesu inwestycyjnego, a także praktyka jego stosowania. Objęcie stosunkowo niewielkiego obszaru terytorium państwa obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego utrudnia krajobrazową ochronę zabytków nieruchomych. Dostrzegane zjawisko zabudowywania terenów wokół rejestrowych zabytków nieruchomych, swoiste „uwłaszczanie się na walorach sąsiadujących zabytków”, stanowi z jednej strony efekt kształtu obowiązującego prawodawstwa, ale także jest przejawem „oportunizmu konserwatorskiego”, braku ze strony wojewódzkiego konserwatora zabytków zdecydowanych działań, które nie są podejmowane mimo istniejących w tym zakresie prerogatyw prawnych. Niebezpieczeństwem dla ochrony dziedzictwa kulturowego są awizowane przyszłe zmiany prawne ustaw: o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym oraz prawie budowlanym. Nie chodzi tutaj o podważanie postulatu ułatwienia procesu budowlanego, gdyż ten ogólnie zasługuje na poparcie. Dla dziedzictwa kulturowego niebezpieczne są natomiast propozycje zastąpienia władczych uprawnień wojewódzkiego konserwatora zabytków kompetencjami niewładczymi w zakresie planowania przestrzennego. Zagrożeniem jest także niewystarczające zapewnienie ochrony zabytkom nieruchomym wpisanym do rejestru zabytków w przygotowanych projektach nowelizacji prawa budowlanego. Wymaga to zdecydowanego przeciwdziałania ze strony Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

#### **4.7. Wnioski**

Do najważniejszych i najpilniejszych zadań, jakie stają dziś przed władzą państwową odpowiedzialną za ochronę i opiekę nad zabytkami, zaliczyć trzeba:

1. Ponowne scentralizowanie (oddespolenie) służb konserwatorskich i ich reintegracja.
2. Przywrócenie autonomicznego (odpolitycznionego) statusu urzędu Generalnego Konserwatora Zabytków i kadrowe wzmocnienie służb konserwatorskich.
3. Stworzenie alternatywnych, pozabudżetowych mechanizmów finansowania ochrony w analogii do istniejącego w Polsce systemu ochrony środowiska naturalnego.
4. Oparcie systemu zarządzania zasobami dziedzictwa kulturowego przede wszystkim na zasadach ekonomii społecznej, a nie komercjalizacji zabytków.
5. Przełamanie syndromu Polski resortowej – zwłaszcza w obszarze gospodarki przestrzennej.
6. Lepsze wykorzystanie istniejących rozwiązań prawnych (jak park kulturowy – jego ustanowienie winno być kompetencją wojewódzkiego konserwatora zabytków) do prowadzenia skutecznej ochrony krajobrazu kulturowego.
7. Zrewidowanie polityki wpisu do rejestru (nawet za cenę powrotu do kategoryzacji zabytków) przez stosowanie statusu Pomnika Historii jako formy ochrony szczególnie wspieranej przez państwo.

8. Podjęcie prac nad kompleksowym systemem edukacji na rzecz dziedzictwa, pojmowanej przede wszystkim jako wychowanie w poszanowaniu tradycji i wartości jej świadectw oraz nauka o skutecznym zarządzaniu zasobami dziedzictwa.

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

10. Ratyfikację międzynarodowych konwencji w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i ścisłe przestrzeganie przez Polskę ich ducha i litery.

## **5. Uwagi końcowe**

Dotychczasowe doświadczenie polskiej transformacji w kwestii dziedzictwa i jego ochrony wymusza pilną potrzebę nowego otwarcia. Dziedzictwo kulturowe to nie balast, lecz szansa – jednak pod warunkiem, iż spojrzymy na nie wielowymiarowo i bez wstępnych ograniczających założeń. Koniecznością chwili staje się przełamanie syndromu obłądzonej twierdzy, jaką stała się na naszych oczach ochrona zabytków w Polsce.

Balastem pozostaje ciągle marksowski dogmat o nieproduktywności kultury, wzmacniany dziś przez stereotyp „sfory” budżetowej nieustająco wyciągającej rękę po grosz publiczny. Szansą staje się upowszechnianie nowego myślenia o dziedzictwie jako o czynniku rozwoju. Pomaga nam w tym członkostwo Polski w Unii Europejskiej, fundusze unijne i umacnianie samorządu terytorialnego jako „strażnika dobra wspólnego”.

Trzeba też koniecznie pamiętać, że dziedzictwo to zasób o szczególnych właściwościach. Zarządzanie dziedzictwem winno być więc oparte na ekonomii społecznej, a nie na rabunkowej gospodarce. Systemowe podłoże konfliktów w obszarze ochrony dziedzictwa kulturowego jest dziś z jednej strony wynikiem narastającej żywiołowości procesów zmiany, z drugiej zaś jednak skutkiem nieadekwatności i niespójności obecnego systemu polityki prowadzonej przez państwo w tym zakresie. Nie ulega dziś wątpliwości, że obecny system bardzo dużej części zasobu zabytkowego nie ochroni, zwłaszcza że nie zawiera mechanizmów umożliwiających adaptację do zmieniających się warunków.



Dotychczasowe narzędzia prawne i finansowe przystosowane do „obsługi” systemu statycznego, realizowanego w warunkach centralnego sterowania i ekonomii nakazowo-rozdzielczej, tworzyły system ochrony zabytków. Dzisiaj stajemy przed pilną koniecznością stworzenia w Polsce systemu efektywnego zarządzania dziedzictwem, który byłby przekonujący dla społeczności lokalnych – wraz z właścicielami i użytkownikami zabytków stanowią one podstawowe ogniwa opieki nad dziedzictwem. Ta zasadnicza różnica i trudność wynika z faktu, iż o ile zabytek należy do przeszłości, o tyle dziedzictwo służy celom współczesnym. Barierą jest również w tej kwestii ignorancja klasy politycznej. Żadne zmiany światopoglądowe i polityczne w naszym kraju nie spowodowały dotychczas przełomu w kwestii podejścia do zagadnień ochrony z perspektywy zarządzania dziedzictwem.

Na podstawie obserwacji dojrzałych demokracji i ich niejako naturalnej, wynikającej z tradycji, dbałości o dziedzictwo można zaryzykować tezę, iż społeczeństwo polskie dopiero wchodzi w fazę publicznej dyskusji o rzeczywistej roli zabytków w życiu współczesnym. Dyskusja ta winna 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.

## **ANEKSY**

### **ANEKS I Dane Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków**

Załącznik nr 1: Rejestr zabytków w kraju według stanu w dniu 31 grudnia 2007 r.

Tabela 1. Ogólna liczba zabytków nieruchomych w podziale na kategorie

Tabela 2. Liczba i rodzaje zabytków nieruchomych

Tabela 3. Liczba decyzji i zabytków ruchomych w tych decyzjach (zabytki sztuki i rzemiosła artystycznego) w podziale na województwa

Załącznik nr 2: Wyciąg z *Raportu o stanie zachowania zabytków nieruchomych...* z grudnia 2004 r.: Liczba i stan zabytków nieruchomych w podziale na rodzaje, kategorie własności i województwa

Tabela I Ogólna liczba i rodzaje zabytków nieruchomych z wyłączeniem zabytków nieruchomych wielkoobszarowych, archeologicznych, przeniesionych do skansenów i nieistniejących.

Tabela II Ogólna liczba zabytków nieruchomych oraz liczba zabytków nieruchomych z wyłączeniem zabytków wielkoobszarowych, archeologicznych, przeniesionych do skansenów i nieistniejących

Tabela III Liczba zabytków wielkoobszarowych wpisanych do rejestru zabytków i wstępna ocena ich stanu zachowania

Tabela IV Podstawowe kategorie własności zabytków nieruchomych i ich liczebność

Tabela V Potrzeby prac remontowo-konserwatorskich przy zabytkach nieruchomych (z wyłączeniem zabytków wielkoobszarowych, archeologicznych, przeniesionych do skansenów oraz nieistniejących)

Tabela VI Liczba zabytków i ich podział ze względu na kategorię własności i potrzeby remontowo-konserwatorskie ...

Tabela VII Liczba zabytków i ich podział ze względu na rodzaj zabytku i potrzeby remontowo-konserwatorskie

Komentarz do tabeli I–VII: wyciąg z opracowanego przez Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków *Raportu o stanie zachowania zabytków nieruchomych* według stanu na grudzień 2004 r.

### **ANEKS II Służba ochrony zabytków**

Tabela 1. Liczba etatów kalkulacyjnych w 1999 i 2000 w wo soz oraz liczba pracowników w wuoz w 2004, 5 lipca 2007 i w listopadzie 2008 r.

Tabela 2. Sytuacja w soz i urzędzie Generalnego Konserwatora Zabytków w latach 1999–2001

### **ANEKS III Unia Europejska wobec ładu przestrzennego i polityki przestrzennej**

## ANEKSY

### ANEKS 1

#### Dane Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków

Załącznik nr 1: **Rejestr zabytków w kraju według stanu w dniu 31 grudnia 2007 r.**

Tabela 1. Ogólna liczba zabytków nieruchomych w podziale na kategorie.

urbanistyka	1 004
obiekty sakralne	11 760
obiekty obronne	877
obiekty użyteczności publicznej	3 972
zamki	416
pałace	2 014
dwory	2 755
parki i ogrody	6 893
obiekty folwarczne	5 190
obiekty gospodarcze	2 025
obiekty mieszkalne	17 140
obiekty przemysłowe	1 993
cmentarze	3 909
inne	2 930

Skrótowe, statystyczne zestawienie obejmuje **62 878** obiektów, m.in. bez stanowisk archeologicznych, dzielących się na kategorie zawarte w *Tabela 1*. Archiwum zabytków nieruchomych obejmuje: **134 716** kart ewidencyjnych zabytków architektury i budownictwa, **24 896** kart ewidencyjnych cmentarzy oraz **8 921** kart ewidencyjnych parków i ogrodów. Rejestr zabytków ruchomych obejmuje **201 673** obiektów, które dzielą się na: 139 144 to wyposażenie świątyń, 48 285 kolekcji oraz 14 244 inne. Archiwum obejmuje 352 822 kart ewidencyjnych.

**Opracowała Pracownia Rejestru i Ewidencji Zabytków KOBiDZ**

Autor: Magdalena Różewicz, Maria Sołtysiak

Osoba wprowadzająca: Magda Stec

Data utworzenia: 05.10.2007

Data publikacji: 05.10.2007

Ostatnia zmiana: 28.04.2008

Tabela 2. Liczba i rodzaje zabytków nieruchomych.

Województwo	Urb	Sakr	Ob	Pub	Zam	Pał	Dw	Par	Fol	Gos	Mk	Przem	Cm	inne	RAZEM
dolnośląskie	132	1363	105	568	100	485	189	830	786	193	2110	304	326	353	<b>7844</b>
kujawsko – pomorskie	23	469	72	156	25	89	235	407	404	92	445	98	142	116	<b>2773</b>
lubelskie	52	786	54	170	10	107	157	399	316	93	565	65	459	293	<b>3526</b>
lubuskie	32	498	38	131	22	129	77	190	282	83	1935	82	50	82	<b>3631</b>
łódzkie	33	546	15	135	19	62	207	387	113	69	545	86	138	94	<b>2449</b>
małopolskie	54	935	54	301	32	67	213	402	282	232	1429	64	328	383	<b>4776</b>
mazowieckie	116	980	54	516	14	154	344	912	373	111	1645	238	318	318	<b>6093</b>
opolskie	36	602	58	121	29	72	80	213	190	81	981	81	125	133	<b>2802</b>
podkarpackie	47	913	55	224	19	52	152	289	275	100	813	53	334	217	<b>3543</b>
podlaskie	67	488	9	181	4	14	56	111	89	104	545	72	326	142	<b>2208</b>
pomorskie	59	489	100	198	13	73	160	262	220	166	803	94	115	110	<b>2862</b>
śląskie	69	542	16	293	37	86	85	194	169	214	1502	158	98	116	<b>3579</b>
świętokrzyskie	42	431	15	51	18	31	69	224	98	15	201	50	166	114	<b>1525</b>
warmińsko – mazurskie	65	887	128	258	28	99	189	418	517	195	1892	202	512	130	<b>5520</b>
wielkopolskie	120	1063	37	434	23	335	447	953	942	175	1397	236	286	232	<b>6680</b>
zachodnio – pomorskie	57	768	67	235	23	159	95	702	134	102	332	110	186	97	<b>3067</b>

Ogółem	1004	11760	877	3972	416	2014	2755	6893	5190	2025	17140	1993	3909	2930	62878
--------	------	-------	-----	------	-----	------	------	------	------	------	-------	------	------	------	-------

### Wyjaśnienia skrótów:

**Urb – Założenia przestrzenne:** układy urbanistyczne, ruralistyczne, dzielnice i osiedla, place i ulice (jako wnętrza urbanistyczne), strefy ochrony konserwatorskiej krajobrazu, kanały, linie kolejowe, założenia rekreacyjne i sportowe, miejsca pamięci narodowej

**Sakr – Obiekty sakralne:** kościoły różnych wyznań, klasztory, dzwonnice, kaplice, kaplice cmentarne, kostnice, kapliczki przydrożne, figury

**Ob – Obiekty budownictwa obronnego:** mury obronne, bramy miejskie, forty, arsenały

**Pub – Budowle użyteczności publicznej:** siedziby władz, szkoły i internaty, banki, poczty, hotele i pensjonaty, teatry i kina, koszary i więzienia, dworce kolejowe, szpitale i zakłady opiekuńcze, budynki administracyjne zakładów przemysłowych

**Zam – Zamki:** wyodrębniona kategoria obiektów budownictwa obronnego

**Pał – pałace wiejskie (ośrodki dóbr), pałace miejskie (w zespołach rezydencjonalnych)**

**Dw – dwory wiejskie (ośrodki dóbr), dwory podmiejskie (w zespołach rezydencjonalnych), dwory obronne (wieże mieszkalne)**

**Par – parki pałacowe i dworskie, ogrody dworskie, ogrody willowe (jako elementy komponowanych założeń), parki miejskie, aleje**

**Fol – Zabudowa folwarczna:** oficyny mieszkalne i gospodarcze (w zespołach), budynki inwentarskie (w zespołach), budynki produkcyjne (w zespołach), budynki mieszkalno-użytkowe pracowników folwarcznych (domki ogrodnika, leśniczego, doktora itp.), pojedyncze obiekty pozostałe po zespołach folwarcznych, spichlerze, magazyny

**Gos – Budynki gospodarcze:** wszelkie pojedyncze obiekty gospodarskie w zagrodach wiejskich, spichlerze, magazyny jako obiekty samoistne, poza zespołami folwarcznymi, budynki pomocnicze w obiektach użyteczności publicznej i domach mieszkalnych

**Mk – Domy mieszkalne:** domy, kamienice, chałupy wiejskie, pałace i dwory miejskie, plebanie, wikariaty i organistówki, domy w osiedlach (wyszczególnione w decyzjach przestrzennych), domy w osiedlach robotniczych (wpisane w zespołach zakładów przestrzennych)

**Przem – Budownictwo przemysłowe:** hale produkcyjne w zespołach fabrycznych, warsztaty, obiekty towarzyszące, parowozownie, kotłownie, wieże szypowe w



kopalniach, pojedyncze budynki produkcyjne, poza zespołami folwarcznymi (kuźnie, olejarnie itp.), młyny, wiatraki, urządzenia hydrotechniczne, wodociągowe wieże ciśnień, mosty i wiadukty, elektrownie, gazownie i wodociągi

**Cm – Cmentarze:** cmentarze komunalne, wojenne, wyznaniowe, kwatery cmentarne, pojedyncze groby i mogiły

**Inne** – ogrodzenia, bramy i kordegardy

Aneks 1., załącznik nr 1 – cd.

Tabela 3. Liczba decyzji i zabytków ruchomych w tych decyzjach w podziale na województwa (zabytki sztuki i rzemiosła artystycznego).

Województwo	Liczba decyzji (zab. ruchome i zab. techniki)	Liczba obiektów (zab. ruchome)	Wyposażenie świątyń	Kolekcje	Inne
dolnośląskie	1999	28105	24475	392	3238
kujawsko – pomorskie	281	5760	5334	75	351
lubelskie	756	17200	15205	708	1287
lubuskie	288	3775	3592		183
łódzkie	737	12974	11497	602	875
małopolskie	1096	19899	15342	1347	3210
mazowieckie	1830	17741	11877	3477	2387
opolskie	815	6745	5684	744	317
podkarpackie	698	45353	8749	36191	413
podlaskie	503	3334	3086	65	183
pomorskie	475	4573	4416	65	92
śląskie	818	6154	3556	2159	439
świętokrzyskie	372	9939	8267	1247	425

warmińsko – mazurskie	258	3795	3474	265	56
wielkopolskie	1017	14710	13065	944	701
zachodnio – pomorskie	520	1883	1792	4	87
<b>Ogółem</b>	<b>12463</b>	<b>201940</b>	<b>139411</b>	<b>48285</b>	<b>14244</b>

Załącznik nr 2: **Wyciąg z Raportu o stanie zachowania zabytków nieruchomych... z grudnia 2004 r.:**

**Liczba i stan zabytków nieruchomych w podziale na rodzaje, kategorie własności i województwa (tabele 1–7)**

Tabela 1. Ogólna liczba i rodzaj zabytków nieruchomych z wyłączeniem zabytków nieruchomych wielkoobszarowych, archeologicznych, przeniesionych do skansenów i nieistniejących.

<b>Województwo</b>	<b>sakralne</b>	<b>obronne</b>	<b>publiczne</b>	<b>zamki</b>	<b>pałace</b>	<b>dwory</b>	<b>parki</b>	<b>mieszkalne</b>	<b>gospodar.</b>	<b>przemysłowe</b>	<b>cmentarze</b>	<b>inne</b>
dolnośląskie	1168	82	402	73	448	184	752	2073	366	236	292	150
kujawsko – pomorskie	392	97	161	22	108	212	397	423	330	78	105	73
lubelskie	753	57	166	10	103	158	308	620	267	91	272	187
lubuskie	443	40	122	25	126	71	184	2201	222	64	35	48
łódzkie	507	16	203	15	52	193	345	455	70	53	122	75
małopolskie	840	45	291	28	76	204	387	1377	414	49	252	380
mazowieckie	800	33	365	10	181	318	622	960	135	57	195	436
opolskie	537	54	116	28	73	80	217	978	82	72	111	126
podkarpackie	752	54	230	17	47	148	263	742	271	38	245	166
podlaskie	459	9	169	4	15	59	110	546	114	60	318	98
pomorskie	472	123	215	11	76	142	236	754	299	88	99	48
śląskie	437	13	253	34	79	79	135	1376	171	171	66	134
świętokrzyskie	453	28	76	23	36	69	215	170	79	63	157	280
warmińsko – mazurskie	803	84	155	27	97	165	381	1822	135	160	491	139
wielkopolskie	971	37	380	25	328	440	899	1329	1057	201	223	203
zachodnio – pomorskie	716	68	170	20	149	88	688	274	86	81	155	72

<b>Ogółem</b>	<b>10503</b>	<b>840</b>	<b>3474</b>	<b>372</b>	<b>1994</b>	<b>2610</b>	<b>6139</b>	<b>16100</b>	<b>4098</b>	<b>1562</b>	<b>3138</b>	<b>2615</b>
---------------	--------------	------------	-------------	------------	-------------	-------------	-------------	--------------	-------------	-------------	-------------	-------------

Aneks I., załącznik nr 2. – c.d.

Tabela 2. Ogólna liczba zabytków nieruchomych oraz liczba zabytków nieruchomych z wyłączeniem wielkoobszarowych, archeologicznych, przeniesionych do skansenów i nieistniejących.

<b>Województwo</b>	<b>Liczba ogólna</b>	<b>Liczba zabytków z wyłączeniem</b>
dolnośląskie	<b>8086</b>	<b>6383</b>
kujawsko – pomorskie	<b>2584</b>	<b>2398</b>
lubelskie	<b>3195</b>	<b>2992</b>
lubuskie	<b>4430</b>	<b>3579</b>
łódzkie	<b>2350</b>	<b>2106</b>
małopolskie	<b>5180</b>	<b>4343</b>
mazowieckie	<b>5301</b>	<b>4896</b>
opolskie	<b>3024</b>	<b>2855</b>
podkarpackie	<b>3651</b>	<b>3094</b>
podlaskie	<b>2115</b>	<b>2047</b>
pomorskie	<b>3263</b>	<b>2558</b>
śląskie	<b>3414</b>	<b>2948</b>
świętokrzyskie	<b>1775</b>	<b>1657</b>
warmińsko – mazurskie	<b>5313</b>	<b>4864</b>

wielkopolskie	<b>6919</b>	<b>6093</b>
zachodnio – pomorskie	<b>2727</b>	<b>2672</b>
<b>Ogółem</b>	<b>63327</b>	<b>55485</b>

Aneks I., załącznik nr 2 – c.d.

Tabela 3. Liczba zabytków wielkoobszarowych wpisanych do rejestru zabytków i wstępna ocena ich stanu zachowania.

<b>Województwo</b>	<b>Ogólna liczba</b>	<b>Obiekty niezmienione</b>	<b>Obiekty mało zmienione</b>	<b>Obiekty bardzo zmienione</b>
dolnośląskie	121	53	57	11
kujawsko – pomorskie	16	2	10	4
lubelskie	37	bd	bd	bd
lubuskie	24	bd	bd	bd
łódzkie	31	8	14	9
małopolskie	50	bd	bd	bd
mazowieckie	84	2	13	8
opolskie	34	0	25	9
podkarpackie	45	24	21	0
podlaskie	68	18	42	3
pomorskie	54	10	31	13
śląskie	64	11	50	3
świętokrzyskie	30	3	18	9

warmińsko – mazurskie	59	5	51	3
wielkopolskie	102	20	59	6
zachodnio – pomorskie	55	6	26	16
<b>Ogółem</b>	<b>874</b>	<b>162</b>	<b>417</b>	<b>94</b>

UWAGA: Niepełne dane z województwa mazowieckiego



Tabela 4. Podstawowe kategorie własności zabytków nieruchomości i ich liczebność.

Województwo	Liczba ogólna	Skarb Państwa	Komunalna	Prywatna	Kościóły i związki wyznaniowe	Współwłasność	Nieuregulowana
dolnośląskie	<b>6383</b>	957	1265	1687	1440	827	9
kujawsko – pomorskie	<b>2398</b>	628	395	739	541	0	14
lubelskie	<b>2992</b>	549	713	774	1029	0	19
lubuskie	<b>3579</b>	248	1109	1289	635	0	57
łódzkie	<b>2106</b>	270	470	658	674	17	17
małopolskie	<b>4343</b>	629	646	1733	1229	0	34
mazowieckie	<b>4896</b>	713	1066	1248	1033	61	176
opolskie	<b>2855</b>	201	662	966	637	bd	bd
podkarpackie	<b>3094</b>	512	630	752	960	0	214
podlaskie	<b>2047</b>	239	423	597	733	0	2
pomorskie	<b>2558</b>	396	774	809	588	0	28
śląskie	<b>2948</b>	441	807	962	624	86	28
świętokrzyskie	<b>1657</b>	244	303	477	668	0	44
warmińsko – mazurskie	<b>4864</b>	628	952	1717	615	0	10
wielkopolskie	<b>6093</b>	1255	646	1638	912	76	37
zachodnio – pomorskie	<b>2672</b>	643	617	689	814	0	12
<b>Ogółem</b>	<b>55485</b>	<b>8553</b>	<b>11478</b>	<b>16735</b>	<b>13132</b>	<b>1067</b>	<b>701</b>

Aneks I., załącznik nr 2 – c.d.

Tabela 5. Potrzeby prac remontowo – konserwatorskich przy zabytkach nieruchomych (z wyłączeniem zabytków wielkoobszarowych, archeologicznych, przeniesionych do skansenów oraz nieistniejących).

Województwo	Nie wymagają napraw	Drobne naprawy	Remont zabezpieczający	Remont kapitalny
dolnośląskie	461	2396	1220	2077
kujawsko – pomorskie	282	809	650	576
lubelskie	440	1579	323	650
lubuskie	133	1963	464	994
łódzkie	236	709	557	604
małopolskie	369	1488	1087	897
mazowieckie	445	1550	848	1038
opolskie	33	902	133	1029
podkarpackie	360	1461	434	600
podlaskie	232	779	311	440
pomorskie	365	1029	427	760
śląskie	255	1203	517	973
świętokrzyskie	159	428	263	159
warmińsko – mazurskie	360	1467	881	651

wielkopolskie	625	1830	1656	828
zachodnio – pomorskie	128	605	487	492
<b>Ogółem</b>	<b>4883</b>	<b>20198</b>	<b>10258</b>	<b>12768</b>

Tabela 6. Liczba zabytków i ich podział ze względu na kategorię własności i potrzeby remontowo – konserwatorskie (z wyłączeniem zabytków wielkoobszarowych, archeologicznych, przeniesionych do skansenów oraz nieistniejących).

Województwo	Własność Skarbu Państwa				Własność Komunalna				Własność Prywatna			
	nie wymaga	drobne naprawy	remont zabezp.	remont kapit.	nie wymaga	drobne naprawy	remont zabezp.	remont kapit.	nie wymaga	drobne naprawy	remont zabezp.	remont kapit.
dolnośląskie	40	268	237	411	87	526	224	421	133	495	373	669
kujawsko – pomorskie	46	179	199	204	42	111	137	105	102	234	184	219
lubelskie	62	296	69	122	65	370	74	204	128	287	113	246
lubuskie	10	114	41	101	27	741	204	265	51	844	187	510
łódzkie	35	73	72	90	29	136	161	144	58	147	157	296
małopolskie	37	212	139	141	36	188	114	176	127	540	493	423
mazowieckie	43	240	214	144	64	183	188	194	153	364	342	379
opolskie	2	50	14	50	5	145	21	236	11	427	76	470
podkarpackie	51	237	85	142	50	293	107	135	74	313	112	202
podlaskie	8	48	24	37	18	65	35	92	47	103	45	162
pomorskie	61	166	88	125	73	362	90	271	106	270	143	265
śląskie	22	158	82	179	56	314	155	282	91	335	156	380
świętokrzyskie	8	31	50	32	20	39	35	22	35	82	96	70
warmińsko – mazurskie	47	183	111	108	84	338	233	172	137	695	448	331
wielkopolskie	155	436	469	247	75	220	251	93	201	562	552	291

zachodnio – pomorskie	38	122	108	66	27	96	124	110	19	99	144	162
<b>Ogółem</b>	<b>665</b>	<b>2813</b>	<b>2002</b>	<b>2199</b>	<b>758</b>	<b>4127</b>	<b>2153</b>	<b>2922</b>	<b>1473</b>	<b>5797</b>	<b>3621</b>	<b>5075</b>

Tabela 6. – cd.

Województwo	Własność kościołów i związków wyznaniowych				Współwłasność				Nieuregulowana			
	nie wymaga	drobne naprawy	remont zabezp.	remont kapit.	nie wymaga	drobne naprawy	remont zabezp.	remont kapit.	nie wymaga	drobne naprawy	remont zabezp.	remont kapit.
dolnośląskie	177	775	233	249	25	340	153	312	1	2	2	11
kujawsko – pomorskie	92	281	128	40	0	0	0	0	0	4	2	8
lubelskie	192	671	81	85	0	0	0	0	0	9	1	9
lubuskie	45	256	28	116	0	0	0	0	0	8	4	2
łódzkie	114	338	159	63	0	6	5	6	0	9	3	5
małopolskie	159	484	296	133	0	0	0	0	3	10	6	17
mazowieckie	158	495	275	134	2	52	7	0	11	106	37	37
opolskie	11	279	24	226	0	0	0	0	0	2	0	4
podkarpackie	164	487	130	102	0	0	0	0	17	47	18	30
podlaskie	86	229	61	75	0	0	0	0	0	0	0	2
pomorskie	110	293	86	86	0	0	0	0	1	5	5	20
śląskie	85	343	118	78	1	8	2	17	0	46	3	37
świętokrzyskie	96	271	82	32	0	0	0	0	1	5	5	1
warmińsko – mazurskie	97	317	114	62	0	0	0	0	0	2	2	4
wielkopolskie	203	473	198	31	6	33	22	14	1	8	9	5
zachodnio – pomorskie	53	318	160	166	0	0	0	0	1	3	1	2
<b>Ogółem</b>	<b>1842</b>	<b>6310</b>	<b>2173</b>	<b>1678</b>	<b>34</b>	<b>439</b>	<b>189</b>	<b>349</b>	<b>36</b>	<b>266</b>	<b>98</b>	<b>194</b>

Tabela 7. Liczba zabytków i ich podział ze względu na rodzaj zabytku i potrzeby remontowo – konserwatorskie (z wyłączeniem zabytków wielkoobszarowych, archeologicznych, przeniesionych do skansenów oraz nieistniejących).

Województwo	Zabytki sakralne				Zabytki obronne				Zabytki publiczne			
	nie wymaga	drobne naprawy	remont zabezp.	remont kapit.	nie wymaga	drobne naprawy	remont zabezp.	remont kapit.	nie wymaga	drobne naprawy	remont zabezp.	remont kapit.
dolnośląskie	104	625	228	209	2	29	36	15	33	238	46	85
kujawsko – pomorskie	72	198	88	35	6	33	34	26	31	72	43	9
lubelskie	163	463	73	54	19	16	4	18	26	84	27	29
lubuskie	33	238	57	149	1	13	4	10	14	67	5	23
łódzkie	91	252	122	42	1	4	5	6	41	88	46	28
małopolskie	114	357	235	86	6	12	9	16	26	117	79	55
mazowieckie	113	411	155	92	4	13	19	7	51	166	65	69
opolskie	9	261	25	212	0	15	7	31	1	50	4	57
podkarpackie	142	358	112	105	0	12	22	19	27	113	41	44
podlaskie	71	198	57	53	0	0	0	3	19	45	13	27
pomorskie	76	235	68	87	8	58	14	47	58	105	13	38
śląskie	62	249	81	45	0	5	4	4	31	124	59	39
świętokrzyskie	87	231	81	27	3	2	6	2	10	23	17	14
warmińsko – mazurskie	117	365	130	74	6	15	9	20	28	52	21	17
wielkopolskie	116	324	221	97	8	6	18	4	67	143	81	22



zachodnio – pomorskie	48	321	152	169	1	14	31	17	21	75	40	31
<b>Ogółem</b>	<b>1418</b>	<b>5086</b>	<b>1885</b>	<b>1536</b>	<b>65</b>	<b>247</b>	<b>222</b>	<b>245</b>	<b>484</b>	<b>1562</b>	<b>600</b>	<b>587</b>

Tabela 7. – cd.

Województwo	Zamki				Pałace				Dwory			
	nie wymaga	drobne naprawy	remont zabezp.	remont kapit.	nie wymaga	drobne naprawy	remont zabezp.	remont kapit.	nie wymaga	drobne naprawy	remont zabezp.	remont kapit.
dolnośląskie	1	15	40	17	15	119	87	227	4	31	42	107
kujawsko – pomorskie	3	4	9	5	17	37	15	32	15	62	52	76
lubelskie	2	6	2	0	11	45	21	26	23	67	19	49
lubuskie	0	5	3	11	3	45	13	52	4	17	8	28
łódzkie	0	7	5	3	11	15	11	15	29	39	30	95
małopolskie	2	4	16	1	8	19	12	30	12	60	43	81
mazowieckie	1	1	4	3	8	38	35	39	35	92	72	97
opolskie	1	4	3	7	0	28	9	36	1	27	8	35
podkarpackie	0	4	7	4	4	19	5	16	16	43	24	58
podlaskie	0	1	0	1	2	7	6	2	7	9	8	27
pomorskie	1	2	4	4	7	14	8	42	23	41	19	65
śląskie	2	4	14	14	6	21	9	43	5	23	13	38
świętokrzyskie	0	1	16	0	7	12	11	9	5	12	18	33
warmińsko – mazurskie	5	2	4	6	11	27	11	25	8	37	32	52
wielkopolskie	6	8	3	2	24	51	86	70	23	79	113	109
zachodnio – pomorskie	1	8	6	5	10	32	45	65	4	14	27	43
<b>Ogółem</b>	<b>25</b>	<b>76</b>	<b>136</b>	<b>83</b>	<b>144</b>	<b>529</b>	<b>384</b>	<b>729</b>	<b>214</b>	<b>653</b>	<b>528</b>	<b>993</b>

Tabela 7. – cd.

Województwo	Parki				Obiekty mieszkalne				Obiekty gospodarcze			
	nie wymaga	drobne naprawy	remont zabezp.	remont kapit.	nie wymaga	drobne naprawy	remont zabezp.	remont kapit.	nie wymaga	drobne naprawy	remont zabezp.	remont kapit.
dolnośląskie	45	160	117	430	154	882	359	677	12	70	151	133
kujawsko – pomorskie	35	53	124	187	70	170	111	69	16	105	94	76
lubelskie	0	165	0	143	113	279	103	125	45	96	40	86
lubuskie	12	39	10	118	37	682	335	374	23	85	31	82
łódzkie	7	55	107	176	33	141	107	174	5	21	23	21
małopolskie	8	82	46	143	100	552	437	232	19	93	107	156
mazowieckie	37	171	143	314	121	350	100	148	2	62	63	49
opolskie	bd	bd	bd	bd	13	370	16	428	0	69	47	104
podkarpackie	48	147	13	29	63	341	144	160	14	89	40	111
podlaskie	24	76	54	38	54	121	50	180	2	18	10	33
pomorskie	25	87	43	128	88	333	100	239	26	96	80	100
śląskie	1	20	23	91	114	573	229	460	6	41	30	94
świętokrzyskie	1	173	0	0	23	81	50	19	5	12	20	36
warmińsko – mazurskie	301	55	43	68	106	667	221	230	14	36	5	26
wielkopolskie	80	199	260	173	181	528	346	83	52	286	339	169
zachodnio – pomorskie	199	390	15	455	23	18	61	59	8	18	27	17
<b>Ogółem</b>	<b>823</b>	<b>1872</b>	<b>998</b>	<b>2493</b>	<b>1293</b>	<b>6088</b>	<b>2769</b>	<b>3657</b>	<b>249</b>	<b>1197</b>	<b>1107</b>	<b>1293</b>

Tabela 7. – cd.

Województwo	Obiekty przemysłowe				cmentarze				Inne			
	nie wymaga	drobne naprawy	remont zabezp.	remont kapit.	nie wymaga	drobne naprawy	remont zabezp.	remont kapit.	nie wymaga	drobne naprawy	remont zabezp.	remont kapit.
dolnośląskie	20	75	72	69	66	117	29	80	8	73	22	50
kujawsko – pomorskie	10	32	23	24	24	36	31	14	13	32	28	11
lubelskie	8	44	12	27	5	223	0	44	25	91	22	49
lubuskie	0	16	12	5	10	9	2	15	2	26	7	6
łódzkie	1	8	29	15	6	59	46	11	11	20	26	18
małopolskie	3	7	12	23	3	61	16	6	36	104	59	52
mazowieckie	3	37	27	13	24	146	45	46	27	145	160	79
opolskie	0	22	10	35	bd	bd	bd	bd	4	57	6	41
podkarpackie	2	18	5	8	3	158	13	10	21	81	20	42
podlaskie	3	10	7	26	49	258	92	34	7	33	10	17
pomorskie	10	29	18	32	21	53	21	17	10	25	10	11
śląskie	9	59	19	84	3	40	9	14	17	44	27	46
świętokrzyskie	4	7	22	6	0	130	0	0	15	51	17	11
warmińsko – mazurskie	21	30	20	30	443	37	15	30	8	31	14	17
wielkopolskie	18	55	49	31	22	75	60	28	24	60	42	14
zachodnio – pomorskie	6	15	27	28	7	142	9	132	5	15	22	19
<b>Ogółem</b>	<b>118</b>	<b>464</b>	<b>364</b>	<b>456</b>	<b>686</b>	<b>1544</b>	<b>388</b>	<b>481</b>	<b>233</b>	<b>888</b>	<b>492</b>	<b>483</b>

**Komentarz do tabeli 1 - 7:**

**wyciąg z *Raportu o stanie zachowania zabytków nieruchomych według stanu z grudnia 2004 r.***

**opracowanego przez Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków**

**I. Liczba zabytków nieruchomych**

Ogółem w Polsce wpisanych do rejestru zabytków było 63.327 obiektów w 2004 r. W tej liczbie wyróżnić należy następujące grupy:

1. zabytki archeologiczne 5 217
  2. zabytki wielkoobszarowe 874
  3. zabytki architektury i budownictwa 55 485 (w tym parków i cmentarzy 9 595)
- Wynika z tego, że liczba zabytków kubaturowych wpisanych do rejestru wynosi 45 890 zabytków.

W rejestrze figurują wciąż zabytki, które winny być wykreślone w trybie administracyjnym ponieważ:

- a) fizycznie nie istnieją 1 530
  - b) zostały przeniesione do skansenów i jako obiekty muzealne powinny zostać wpisane do inwentarza muzealnego 221
- stanowią one 2,7% ogólnej liczby wpisów.

Wypływa stąd wniosek, że w pierwszej kolejności konieczne jest uporządkowanie rejestru zabytków i podjęcie przez służby konserwatorskie działań administracyjnych, tak aby zapisy w księdze rejestru odpowiadały faktycznemu stanowi zabytków w terenie.

**II. Zabytki wielkoobszarowe**

Specyficzna grupa zabytków, stanowiąca 1,3% ogólnej liczby, do której zaliczono:

- układy przestrzenne - urbanistyczne i ruralistyczne
- dzielnice i osiedla
- place i ulice jako wnętrza urbanistyczne
- linie komunikacyjne, kolejowe i wodne (kanały)
- założenia rekreacyjne i sportowe
- miejsca pamięci narodowej (pola bitew i obozy zagłady)

Stanowią one własność Skarbu Państwa lub wchodzą w skład mienia komunalnego.

Wśród 874 zabytków tej grupy:

- 19% zachowało się w stanie niezmienionym
- 48% uległo małym zmianom
- 11% zostało znacznie zmienionych

Dla 22% tych obiektów brak danych odnośnie stanu zachowania.

**III. Liczba zabytków z podziałem według rodzajów**

W tej grupie, stanowiącej 87,5% ogólnej liczby zabytków, znajduje się 55.485 obiektów podzielonych według rodzajów:

- sakralne 19,3%
- obronne 1,6%
- publiczne 6,5%
- zamki 0,7%
- pałace 3,6%
- dwory 4,2%
- parki 11,4%
- mieszkalne 30%
- gospodarcze 8,7%
- przemysłowe 3%
- cmentarze 6%
- inne 5%

W grupie obiektów sakralnych obok kościołów różnych wyznań, kaplic, kaplic grobowych i kapliczek przydrożnych, ujęto obiekty nie związane bezpośrednio z kultem religijnym, jak budynki klasztorne, dzwonnice kościelne.

W grupie obiektów obronnych przeważają średniowieczne fortyfikacje miejskie: mury obronne i bramy.

W grupie budowli publicznych znajdują się przede wszystkim obiekty związane z siedzibami władz różnych szczebli oraz świadczeniem usług publicznych (oświata, kultura, gospodarka, zdrowie, turystyka), ale również koszary i więzienia oraz budynki administracyjne zakładów przemysłowych.

W grupie zamków znajdują się zarówno budowle zachowane w pełnych kubaturach, jak i trwałe ruiny czy nawet niewielkie pozostałości budowli średniowiecznych.

Pałace i dwory właściwie należałoby rozpatrywać łącznie jako grupę obiektów rezydencjonalnych.

Zabytkowe założenia zieleni stanowią dość liczną grupę obiektów. Znalazły się tutaj, obok parków dworskich, pałacowych i miejskich również ogrody willowe i zieleń towarzysząca zespołom budowlanym (np. szpitalom), skwery miejskie oraz zadrzewienia alejowe.

Najliczniejszą grupę zabytków są budynki mieszkalne. Znalazły się tutaj, obok wiejskich chałup, wielkomiejskie kamienice czynszowe, a także obiekty mieszkalne związane funkcjonalnie z różnymi zespołami budowlanymi, np.: plebanie, oficyny pałacowe i dworskie, przyfabryczne domy pracownicze, domy personelu szpitalnego.

W grupie budynków gospodarczych ujęto zarówno duże obiekty folwarczne związane z produkcją rolną, jak i budynki towarzyszące miejskiej zabudowie osiedlowej („komórki lokatorskie”, magazyny i garaże), budynki gospodarcze w zagrodach chłopskich oraz małe, najczęściej związane z wytwórczością rolno-spożywczą zakłady, np. olejarnie, kuźnie. W stosunkowo nielicznej grupie zabytków techniki i przemysłu przeważają obiekty produkcyjne,

a także nie związane bezpośrednio z produkcją obiekty i urządzenia komunalne, np. zajezdnie tramwajowe, parowozownie. Znalazły się tu również obiekty towarzyszące w przemysłowym procesie technologicznym oraz urządzenia, jak urządzenia hydrotechniczne (zbiorniki wodne, śluzy), wodociągowe wieże ciśnień, kominy fabryczne itp. Do tej grupy zaliczono również mosty i wiadukty.

Wśród cmentarzy przeważają cmentarze grzebalne – wyznaniowe, komunalne oraz wojskowe; włączono tutaj również pojedyncze mogiły, a także cmentarze rodowe spotykane na terenie dużych założeń rezydencjonalnych. Sporą grupę w tej kategorii stanowią place otaczające kościoły, nazwane cmentarzami przykościelnymi.

Do kategorii zabytków określonej jako inne zaliczono obiekty małej architektury, najczęściej parkowej (pawilony, fontanny), niewielką liczbę pomników, a najliczniejszą grupą są: różnego rodzaju ogrodzenia, bramy, portiernie itp.

#### IV. Liczba zabytków z podziałem na typ własności

Skarb Państwa 15%

Własność komunalna 21%

Własność prywatna 30%

Własność kościołów i związków wyznaniowych 24%

współwłasność 2%

własność nieuregulowana 1%

Aktualnie 30% zabytków stanowi własność prywatną. Dotyczy to głównie zasobów mieszkaniowych, ale również dużej liczby dworów, pałaców i założeń zieleni. Prywatnych nabywców znalazły też obiekty przemysłowe, a nawet pojedyncze budowle obronne, np. forty.

Kolejną grupę właścicieli stanowią kościoły i związki wyznaniowe, w posiadaniu których znajduje się 24% obiektów zabytkowych. Przeważają świątynie i obiekty związane z kultem religijnym. Własność kościołów i związków wyznaniowych stanowi również większość cmentarzy grzebalnych.

21% zabytków stanowi własność komunalną, a 15% – Skarbu Państwa. W obu wypadkach naturalną tendencją jest prywatyzacja obiektów.

Dla 7% zabytków brak danych odnośnie stanu własności. Przyczyną tego mogą być zaszłości związane z funkcjonującym po 1945 r. terminem mienia porzuconego lub toczące się postępowania o nabycie praw własności w drodze tzw. zasiedzenia.

#### V. Liczba zabytków z podziałem według wymaganych prac remontowych

- obiekty nie wymagające prac konserwatorskich - 9%

- obiekty wymagające drobnych napraw - 36%

- obiekty wymagające remontu zabezpieczającego - 19%

- obiekty wymagające remontu kapitalnego - 23%.

Dla 13% zabytków brak danych dotyczących zakresu koniecznych prac remontowych.

## VI. Liczba zabytków z podziałem według typu własności i wymaganych prac remontowych

Własność kościołów i związków wyznaniowych

- obiekty nie wymagające prac konserwatorskich - 14%
- obiekty wymagające drobnych napraw - 48%
- obiekty wymagające remontu zabezpieczającego - 17%
- obiekty wymagające remontu kapitalnego - 13%.

Dla 8% obiektów brak danych

Własność prywatna

- obiekty nie wymagające prac konserwatorskich - 8%
- obiekty wymagające drobnych napraw - 34%
- obiekty wymagające remontu zabezpieczającego - 22%
- obiekty wymagające remontu kapitalnego - 30%.

Dla 6% obiektów brak danych

Własność komunalna

- obiekty nie wymagające prac konserwatorskich - 7%
- obiekty wymagające drobnych napraw - 36%
- obiekty wymagające remontu zabezpieczającego - 19%
- obiekty wymagające remontu kapitalnego - 26%.

Dla 12% obiektów brak danych

Własność Skarbu Państwa

- obiekty nie wymagające prac konserwatorskich - 8%
- obiekty wymagające drobnych napraw - 32%
- obiekty wymagające remontu zabezpieczającego - 23%
- obiekty wymagające remontu kapitalnego - 26%.

Dla 11% obiektów brak danych

Współwłasność

- obiekty nie wymagające prac konserwatorskich - 3%
- obiekty wymagające drobnych napraw - 41%
- obiekty wymagające remontu zabezpieczającego - 18%
- obiekty wymagające remontu kapitalnego - 35%.

Dla 3% obiektów brak danych

Własność nieuregulowana

- obiekty nie wymagające prac konserwatorskich - 5%
- obiekty wymagające drobnych napraw - 38%
- obiekty wymagające remontu zabezpieczającego - 14%
- obiekty wymagające remontu kapitalnego - 28%.

Dla 15% obiektów brak danych

Należy zaznaczyć, że we wszystkich grupach własnościowych służby konserwatorskie nie określiły koniecznych zabiegów konserwatorskich dla ok. 10% zabytków.

## VII. Liczba zabytków z podziałem według rodzajów ze wskazaniem prac remontowych

Obiekty sakralne



- obiekty nie wymagające prac konserwatorskich - 13%
- obiekty wymagające drobnych napraw - 48%
- obiekty wymagające remontu zabezpieczającego - 18%
- obiekty wymagające remontu kapitalnego - 15%

Dla 6 % obiektów brak danych

#### Budowle obronne

- obiekty nie wymagające prac konserwatorskich - 8%
- obiekty wymagające drobnych napraw - 29%
- obiekty wymagające remontu zabezpieczającego - 26%
- obiekty wymagające remontu kapitalnego - 29%.

Dla 8 % obiektów brak danych

#### Budowle publiczne

- obiekty nie wymagające prac konserwatorskich - 14%
- obiekty wymagające drobnych napraw - 44%
- obiekty wymagające remontu zabezpieczającego - 17%
- obiekty wymagające remontu kapitalnego - 17%

Dla 8 % obiektów brak danych

#### Zamki

- obiekty nie wymagające prac konserwatorskich - 7%
- obiekty wymagające drobnych napraw - 20%
- obiekty wymagające remontu zabezpieczającego - 37%
- obiekty wymagające remontu kapitalnego - 22%

Dla 14 % obiektów brak danych

#### Pałace

- obiekty nie wymagające prac konserwatorskich - 7%
- obiekty wymagające drobnych napraw - 26%
- obiekty wymagające remontu zabezpieczającego - 19%
- obiekty wymagające remontu kapitalnego - 37%.

Dla 11% obiektów brak danych

#### Dwory

- obiekty nie wymagające prac konserwatorskich - 8%
- obiekty wymagające drobnych napraw - 25%
- obiekty wymagające remontu zabezpieczającego - 20%
- obiekty wymagające remontu kapitalnego - 38%.

Dla 9% obiektów brak danych

#### Parki

- obiekty nie wymagające prac konserwatorskich - 13%
- obiekty wymagające prac pielęgnacyjnych - 30%
- obiekty wymagające prac porządkowych - 16%
- obiekty wymagające prac od porządkowych do rewaloryzacji - 41%

#### Obiekty mieszkalne

- obiekty nie wymagające prac konserwatorskich - 8%
- obiekty wymagające drobnych napraw - 37%
- obiekty wymagające remontu zabezpieczającego - 17%
- obiekty wymagające remontu kapitalnego - 23%.

Dla 15 % obiektów brak danych

#### Budynki gospodarcze

- obiekty nie wymagające prac konserwatorskich - 6%
- obiekty wymagające drobnych napraw - 28%
- obiekty wymagające remontu zabezpieczającego - 26%
- obiekty wymagające remontu kapitalnego - 31%.

Dla 9 % obiektów brak danych

Budynki przemysłowe

- obiekty nie wymagające prac konserwatorskich - 7%
- obiekty wymagające drobnych napraw - 29%
- obiekty wymagające remontu zabezpieczającego - 23%
- obiekty wymagające remontu kapitalnego - 29%.

Dla 12% obiektów brak danych

Cmentarze

- obiekty nie wymagające prac konserwatorskich - 22%
- obiekty wymagające bieżących prac porządkowych i pielęgnacyjnych - 47%
- obiekty wymagające prac zabezpieczającego - 12%
- obiekty wymagające remontu kapitalnego - 15%

Dla 4 % obiektów brak danych

Zabytki inne

- obiekty nie wymagające prac konserwatorskich - 9%
- obiekty wymagające drobnych napraw - 33%
- obiekty wymagające remontu zabezpieczającego - 18%
- obiekty wymagające remontu kapitalnego - 18%.

Dla 22 % obiektów brak danych

Uwagi ogólne dotyczące stanu zachowania zabytków nieruchomych.

W powyższej ocenie dokonano procentowego zestawienia na podstawie materiałów przesłanych przez wojewódzkich konserwatorów zabytków. Należy przy tym dodać, że zabrakło właściwego rozpoznania stanu zachowania i własności ok. 10% zabytków. Niezależnie od powyższego faktu, można stwierdzić, iż stan zachowania zabytków w Polsce jest zły. Najlepiej zachowane są: cmentarze, obiekty sakralne, obiekty użyteczności publicznej, obiekty inne i budynki mieszkalne. W tych kategoriach konieczność przeprowadzenia remontów zabezpieczających i kapitalnych dotyczy 30-40% obiektów.

W pozostałych grupach prace są konieczne w 50-60% obiektów, kolejno najbardziej zagrożonych: zamki, dwory, parki, budynki gospodarcze, pałace, budowle obronne i przemysłowe.

Najbardziej zagrożone są zabytki, które utraciły swoją pierwotną funkcję. Są to założenia rezydencjonalne, wśród których kapitalnego remontu wymaga: 38% dworów, 37% pałaców i aż 41% parków.

Ogólnie kapitalnego remontu, we wszystkich rodzajach zabytków, wymaga aż 26% obiektów, czyli ponad 13 000 zabytków.

**ANEKS 2**

**Służba ochrony zabytków**

Tabela 1. Liczba etatów kalkulacyjnych w latach 1999 i 2000 w wo soz oraz liczba pracowników w wuoz w 2004 r., 5 lipca 2007 r. i w listopadzie 2008 r.

WOJEWÓDZTWO	Liczba etatów w wosoz XII 1999/XII 2000	Siedziby wozu i delegatur	Liczba pracowników wozu i jego delegatur XII 2004/VII 2007/XI 2008			
	ogółem etatów w danym województwie		działalności podstawowej	obsługi	działalności podstawowej	obsługi
dolnośląskie		<b>WROCŁAW</b>	25/23/29	5/10/4	<b>54/49/58</b>	<b>9/19/ 13</b>
	<b>65/66</b>	JELENIA GÓRA	12/10/10	2/3/3		
		LEGNICA	8/8/9	1/3/3		
		WAŁBRZYCH	9/8/10	1/3/3		
kujawsko - pomorskie		<b>TORUŃ</b>	14/13/16	7/8/4	<b>35/31/38</b>	<b>15/ 16/ 10</b>
	<b>45,5/49</b>	BYDGOSZCZ	11/11/12	4/4/3		
		WŁOCŁAWEK	10/9/10	4/4/3		
lubelskie		<b>LUBLIN</b>	33/29/31	7/7/6	<b>55/50/52</b>	<b>13/ 13/ 11</b>
	<b>60/57,6</b>	BIAŁA PODL.	7/7/7	2/2/1		
		CHEŁM	7/6/7	2/2/2		
		ZAMOŚĆ	8/8/7	2/2/2		
lubuskie		<b>ZIELONA GÓRA</b>	12/12/11	4/5/4	<b>16/17/17</b>	<b>6/7/6</b>
	<b>19/19</b>	GORZÓW	4/5/6	2/2/2		
łódzkie		<b>ŁÓDŹ</b>	16/11/19	4/7/0	<b>40/36/49</b>	<b>11/ 14/ 1</b>
	<b>44/44</b>	PIOTRKÓW TRYB.	8/9/11	3/3/1		
		SIERADZ	7/7/9	2/2/0		
		SKIERNIEWICE	9/9/10	2/2/0		
małopolskie		<b>KRAKÓW</b>	19/18/18	6/7/9	<b>36/35/38</b>	<b>13/ 15/ 15</b>
	<b>46/46</b>	NOWY SĄCZ	6/6/6	3/3/2		
		NOWY TARG	3/3/5	0/1/1		
		TARNÓW	8/8/9	4/4/3		
mazowieckie		<b>WARSZAWA</b>	26/25/28	1/8/9	<b>78/65/70</b>	<b>10/ 19/ 20</b>
		CIECHANÓW	12/8/8	1/3/3		
	<b>82/82</b>	OSTROŁĘKA	7/6/7	2/2/3		
		PŁOCK	10/10/8	2/1/1		
		RADOM	13/9/11	2/2/2		
		SIEDLCE	10/7/8	2/3/2		
opolskie	<b>15/18</b>	<b>OPOLE</b>	22/21/22	2/3/3	<b>22/21/22</b>	<b>2/3/3</b>
podkarpackie		PRZEMYŚL	18/18/20	2/7/4	<b>50/48/51</b>	<b>5/11/ 8</b>
	<b>44/44</b>	KROSNO	11/11/12	1/1/2		
		RZESZÓW	14/13/13	2/3/2		
		TARNOBRZEG	7/6/6	0/0/0		
podlaskie		<b>BIAŁYSTOK</b>	16/14/16	4/4/6	<b>28/24/23</b>	<b>8/8/</b>

	32/34	ŁOMŻA	7/6/5	2/2/2		10
		SUWAŁKI	5/4/3	2/2/2		
pomorskie		<b>GDAŃSK</b>	20/19/25	4/4/1	26/25/32	5/6/2
	27/27	SŁUPSK	6/6/7	½/1		
śląskie		<b>KATOWICE</b>	17/16/16	7/6/6	35/35/35	13/ 11/ 10
	42,5/44	BIELSKO-BIAŁA	7/11/11	3/3/2		
		CZĘSTOCHOWA	11/8/8	3/2/2		
świętokrzyskie		<b>KIELCE</b>	14/13/13	7/9/10	18/17/17	8/10/ 11
	25/25	SANDOMIERZ	4/4/4	1/1/1		
warmińsko – mazurskie		<b>OLSZTYN</b>	15/16/17	5/4/5	26/27/28	7/6/7
	28/30	ELBLĄG	7/7/7	2/2/2		
		EŁK	4/4/4	0/0/0		
wielkopolskie		<b>POZNAŃ</b>	17/19/30	8/9/2	50/50/65	19/ 18/ 7
		KALISZ	11/9/11	3/3/2		
	67/67	KONIN	7/7/7	4/3/2		
		LESZNO	9/9/10	2/2/1		
		PIŁA	6/6/7	2/1/0		
zachodnio - pomorskie		<b>SZCZECIN</b>	13/13/14	7/6/5	20/21/21	9/8/7
	23/28	KOSZALIN	7/8/7	2/2/2		
665/681					589/553 (/518 <sup>37</sup> )/ 616	153/184 (/143 <sup>38</sup> ) / 141

Pracownicy wuoz w 2004 to 742 osoby, w 2007 – 737 (661<sup>39</sup>), a w końcu 2008 – 757<sup>40</sup>.

Rok	Liczba etatów kalkulacyjnych	Liczba zatrudnionych
1988		ca 600 <sup>41</sup>
1990	901 <sup>42*</sup>	
1991	868 <sup>43**</sup>	
1992	15% redukcja***	
1999	665 <sup>44*****</sup>	
2000	681 <sup>45*****</sup>	ca 770 <sup>46</sup>
2001	699 <sup>47*****</sup>	
2004	712 <sup>48</sup>	742 <sup>49</sup>

<sup>37</sup> Liczba 518 jest omyłkowym podsumowaniem w dokumencie DOZ MKiDN z lipca 2007 r.

<sup>38</sup> Liczba 143 jest omyłkowo podana w dokumencie DOZ MKiDN z lipca 2007 r.

<sup>39</sup> Liczba 661 jest mylnym podsumowaniem kolumny w dokumencie DOZ MKiDN z lipca 2007 r..

<sup>40</sup> Dane DOZ MKiDN z listopada 2008 r.

<sup>41</sup> Ocena stanu ochrony dóbr kultury – program działań do 2000 roku, Warszawa 1988, s. 12.

<sup>42</sup> J.w.

<sup>43</sup> Dane DOZ MKiDN z lipca 2007.

<sup>44</sup> Wstępny raport..., zał. 1.

<sup>45</sup> J.w.

<sup>46</sup> Wstępny raport..., s. 15.

<sup>47</sup> Wstępny raport..., zał. 1.

2007		737 <sup>50</sup>
2008		757 <sup>51</sup>

\* Według notatek z 1996 r. liczba ta dotyczyła etatów kalkulacyjnych we wszystkich jednostkach przeznaczonych do likwidacji i przekazania z dniem 1 stycznia 1991 r. PSOZ. Różnica w porównaniu z liczbą podaną dla 1991 wynika z wykorzystania 33 etatów na wzmocnienie, również od nowego roku, Ośrodka Dokumentacji Zabytków w Warszawie w tworzeniu Regionalnych Ośrodków Studiów i Ochrony Środowiska Kulturowego. Istnieje również inna interpretacja, według której 901 jest liczbą osób zatrudnionych w PSOZ<sup>52</sup>. Kwestia wymaga wyjaśnienia.

\*\* W puli tej znajdowały się etaty Biura Ochrony Zabytków i Muzeów PSOZ, zapewne w liczbie 92.

\*\*\* Redukcja objęła etaty przypisane do ow PSOZ.

\*\*\*\* Pula bez etatów Urzędu GKZ w liczbie 92.

\*\*\*\*\* Pula bez etatów Urzędu GKZ w liczbie 92.

\*\*\*\*\* Pula określona w projekcie budżetu 2001, najpewniej zrealizowana, bez etatów Urzędu GKZ w liczbie 82 (po redukcji).

Liczba osób zatrudnionych w służbie rządowej oscylowała przez ok. 15 lat wokół 750 osób, bez związku z rosnącymi obciążeniami administracyjnymi i oczekiwaną jakością pracy. Dane o liczbie zatrudnionych w końcu 2008 r. nie potwierdzają ilościowej poprawy w stosunku do poprzedniego roku.

Powiaty i gminy również zatrudniają pracowników, którzy tworzą samorządową służbę konserwatorską, która wykonuje obowiązki organów ochrony zabytków:

- a) w zakresie prawa miejscowego (głównie ustalenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego),
- b) ustawy o ochronie zabytków i opieki nad zabytkami (głównie 4-letnie programy ochrony zabytków, parki kulturowe, ewidencja zabytków i ponadto obowiązki opiekuna zabytków),
- c) w wyniku przekazania przez wojewodę w drodze porozumienia niektórych swoich kompetencji w zakresie ochrony zabytków.

Porozumień takich zawartych zostało 53 według stanu na dzień 31 stycznia 2009 r., nie licząc porozumień, które mogły być zawarte z dyrektorami instytucji wyspecjalizowanych w ochronie zabytków (jak Muzeum Zamkowe na Wawelu). Porozumienia w jednostkach samorządu terytorialnego obsługuje 48 konserwatorów i ich 124 pracowników<sup>53</sup>.

---

<sup>48</sup> Dane DOZ MKiDN z lipca 2007.

<sup>49</sup> J.w.

<sup>50</sup> J.w.

<sup>51</sup> Por. przyp. 4.

<sup>52</sup> Materiały DOZ MKiDN.

<sup>53</sup> Dane DOZ MKiDN ze stycznia 2009.

**ANEKS 2, cd.:**

Tabela 2. Sytuacja w soz i Urzędzie GKZ w latach 1999–2001 [tabela może być rozwinięta o dane z ostatnich lat]

Województwo	wykonanie wg stanu na dzień 31.12.1999 r.			wykonanie wg stanu na dzień 31.12.2000 r.			% wzrostu w stosunku do wykonania w 1999 r.			Plan na 2001 r.			% wzrostu w stosunku do wykonania w 2000 r.		
	etaty	Wynagrodzenia osobowe	Średnia płaca na Etat	etaty	wynagrodzenia osobowe	Średnia płaca na etat	etaty	wynagrodzenia osobowe	średnia płaca na etat	etaty	wynagrodzenia osobowe	średnia płaca na etat	etaty	wynagrodzenia osobowe	średnia płaca na etat
dolnośląskie	65	1 232 807,00	1 580,52	66	1 262 909,00	1 594,58	1,54%	2,44%	0,89%	73	1 502 000,00	1 714,61	10,61%	18,93%	7,53%
kujawsko-pomorskie	45,5	830 362,00	1 520,81	49	918 370,00	1 561,85	7,69%	10,60%	2,70%	49	1 002 000,00	1 704,08	0,00%	9,11%	9,11%
lubelskie	60	1 034 247,00	1 436,45	57,6	1 125 666,14	1 628,57	-4,00%	8,84%	13,37%	60	1 211 000,00	1 681,94	4,17%	7,58%	3,28%
lubuskie	19	337 542,00	1 480,45	19	364 471,00	1 598,56	0,00%	7,98%	7,98%	23	472 000,00	1 710,14	21,05%	29,50%	6,98%
łódzkie	44	791 081,00	1 498,26	44	866 158,00	1 640,45	0,00%	9,49%	9,49%	44	924 000,00	1 750,00	0,00%	6,68%	6,68%
małopolskie	46	802 594,00	1 453,97	46	874 811,00	1 584,80	0,00%	9,00%	9,00%	46	929 000,00	1 682,97	0,00%	6,19%	6,19%
mazowieckie	82	1 436 615,00	1 459,97	82	1 568 188,00	1 593,69	0,00%	9,16%	9,16%	82	1 680 000,00	1 707,32	0,00%	7,13%	7,13%
opolskie	15	273 957,00	1 521,98	18	302 603,00	1 400,94	20,00%	10,46%	-7,95%	21	429 000,00	1 702,38	16,67%	41,77%	21,52%
podkarpackie	44	755 081,00	1 430,08	44	863 604,00	1 635,61	0,00%	14,37%	14,37%	45	918 000,00	1 700,00	2,27%	6,30%	3,94%
podlaskie	32	590 091,00	1 536,70	34	641 456,00	1 572,20	6,25%	8,70%	2,31%	34	686 000,00	1 681,37	0,00%	6,94%	6,94%
pomorskie	27	462 886,00	1 428,66	27	498 912,00	1 539,85	0,00%	7,78%	7,78%	28	557 000,00	1 657,74	3,70%	11,64%	7,66%
śląskie	42,5	772 562,00	1 514,83	44	822 743,00	1 558,23	3,53%	6,50%	2,87%	44	901 000,00	1 706,44	0,00%	9,51%	9,51%
świętokrzyskie	25	465 530,00	1 551,77	25	476 556,00	1 588,52	0,00%	2,37%	2,37%	25	513 000,00	1 710,00	0,00%	7,65%	7,65%
warmińsko-mazurskie	28	488 000,00	1 452,38	30	552 000,00	1 533,33	7,14%	13,11%	5,57%	30	595 000,00	1 652,78	0,00%	7,79%	7,79%
wielkopolskie	67	1 189 354,00	1 479,30	67	1 303 100,00	1 620,77	0,00%	9,56%	9,56%	67	1 392 000,00	1 731,34	0,00%	6,82%	6,82%

zachodniopomorskie	23	407 050,00	1 474,82	28	532 376,00	1 584,45	21,74%	30,79%	7,43%	28	574 000,00	1 708,33	0,00%	7,82%	7,82%
Urząd Generalnego Konserwatora Zabytków	92	1 396 949,00	1 265,35	92	1 558 686,94	1411,85	0,00%	11,58%	11,58%	82	1 571 000,00	1 596,54	- 10,87%	0,79%	13,08%
Ogółem	<b>757</b>	13 266 <b>708,00</b>	1 460,4	<b>773</b>	14 <b>532</b> 610,08	<b>1 567,50</b>	2,06%	<b>9,54%</b>	7,33%	<b>781</b>	15 <b>856</b> 000,00	1 691,85	<b>1,09%</b>	<b>9,11%</b>	7,93%



## **Komentarz do tabeli**

Wkz jako kierownik jednostki organizacyjnej samodzielnie kształtuje wynagrodzenia pracowników. Suma wynagrodzeń nie może przekroczyć wartości wszystkich etatów obliczeniowych. Występuje wtedy zjawisko: im mniej pracowników, tym większe ich wynagrodzenie, ale mniejsza zdolność organizacji do sprawnego działania. Wkz jako pracodawca odpowiedzialny za wyniki pracy musi wyważyć skutki obu tendencji.

Dane w tabeli ukazują bardzo interesujące zjawisko przewagi liczby pracowników nad liczbą etatów kalkulacyjnych, co można zinterpretować jako przejaw wysokiej zaradności wkz. Wskazuje, iż wkz zatrudnili wiele osób w niepełnym wymiarze czasu pracy. W kryzysie funduszu wynagrodzeń ratują się, zatrudniając nisko opłacanych studentów i emerytów (bez konieczności opłat ZUS). Zatrudniają również pracowników, dla których służba nie jest jedynym miejscem pracy. Wynagrodzenia wszystkich są natomiast nad wyraz niskie. Dowodzi to wyjątkowego oddania pracy zawodowej. Można też przypuszczać, że stosuje się zatrudnianie na okres próbny przy niskich pensjach. Każda z możliwości prowadzi do bardzo dużej płynności kadr, sięgającej ostatnio – jak twierdzą rozmówcy – nawet  $\frac{3}{4}$  stanu osobowego. Trudno w tych warunkach mówić o zachowaniu jakości pracy. *Wśród najczęstszych przyczyn odejścia z pracy wojewódzcy konserwatorzy zabytków wskazywali przejście na emeryturę oraz zbyt niskie płace. Ustabilizowanie zatrudnienia w wojewódzkich urzędach ochrony zabytków, w których są zatrudniani wysoko kwalifikowani specjaliści posiadający wyższe wykształcenie, wymaga podniesienia ich miesięcznych wynagrodzeń*<sup>54</sup>.

Brak danych o wartości etatu kalkulacyjnego w danym województwie utrudnia wyciągnięcie wniosku o niskich zarobkach w służbie. Oczywiście najbardziej miarodajne byłoby podanie średniego wynagrodzenia pracownika zatrudnionego w pełnym wymiarze pracy. Liczba etatów kalkulacyjnych stopniowo rosła w latach 1999 – 2004, nie osiągając jednak poziomu z roku 1992. Natomiast liczba zatrudnionych malała, co jest przesłanką do stwierdzenia o kurczącym się funduszu wynagrodzeń w stosunku do oczekiwań płacowych.

Ważny jest okres badania liczby etatów i pracowników. Na przełomie roku, na zimę rośnie liczba osób zatrudnionych na czas określony, ponieważ jest lepsza sprawozdawczość na koniec roku. W okresie ciepłym roku liczba pracowników czasowych maleje, co daje szansę na reperowanie funduszu wynagrodzeń, np. na odprawy emerytalne i nagrody jubileuszowe. Odpowiedzialność wkz w świetle Kodeksu Pracy za niewypłacenie tych świadczeń jest oczywista. Mimo to zdarzały się skargi wkz do sądu pracy za zaniechanie wypłaty. Znam też osoby, które dobrowolnie godziły się z odroczeniem płatności „dla dobra sprawy”.

Powyższe wnioski są hipotetyczne i wymagają weryfikacji w każdym z województw. Metodą powinno być badanie dokumentów i wywiad z pracownikami o strategii przetrwania organizacji. Wnioski powinny dotyczyć zagadnień stabilizacji zatrudnienia.

Wartość etatu kalkulacyjnego w jednostkach, z których powstała PSOZ, była najniższa w sferze administracji rządowej w 1990 r., co do dzisiaj skutkuje wieloma nieporozumieniami w kształtowaniu zatrudnienia w służbie i niskim statusem majątkowym jej pracowników. Dążenia w latach 1990, 1991 i 1999 i 2000, aby urealnić wartość etatu, to znaczy, aby zrównać jego wartość z wartością średniego zarobku w służbie, nie dało spodziewanego

---

<sup>54</sup> Całość akapitu wraz z tytułem jest cytatem z komentarza do tabeli dla danych z 2004 i 2007, sporządzonego w DOZ MKiDN w lipcu 2007.

skutku. Powtarzające się wraz z każdym rządem hasło polityczne „tanie państwo” negatywnie rzutowało na stan liczbowy etatów kalkulacyjnych co najmniej w latach 1992, 1996 i 2001.

Potrzeby kadrowe wynikają z obciążeń służby, które trzeba umieć przewidywać. W latach 90. XX w. odnotowywano wielokrotne przyrosty liczby spraw zgłoszonych przez interesantów do załatwienia przez organy ochrony zabytków. Należy przypomnieć, że w okresie 1991–2001 ilość korespondencji przyjmowanej i wysyłanej przez służbę wzrosła odpowiednio o 286% i 253%. Konieczna jest korelacja tych zmian ze stanem liczbowym zatrudnionych i ich umiejętnościami zawodowymi. Postulat ten dotyczyć powinien środków finansowych przeznaczonych na bieżącą działalność i wydatki majątkowe.

Po zamknięciu niniejszego opracowania parlamentarzyści przegłosowali poprawkę do projektu ustawy budżetowej na rok 2009, zakładającą wzrost o 39,01% środków finansowych przeznaczonych na działalność wuoz. Najmniejszy wzrost zaplanowano w województwach: wielkopolskim (21,91%), mazowieckim (26,43%) i podlaskim (27,18%), największy zaś w województwach: warmińsko-mazurskim (65,81%), świętokrzyskim (59,21%) i małopolskim (57,23%)<sup>55</sup>. Na podstawie komentarzy można sądzić, że dodatkowe środki zostaną przeznaczone na wynagrodzenia, co pozwoli wydobyć omawianą grupę zawodową z końcowych pozycji w tabelach wysokości zarobków w administracji rządowej.

---

<sup>55</sup> Dane DOZ MKiDN ze stycznia 2009.

### **Unia Europejska wobec ładu przestrzennego i polityki przestrzennej**

Polska w niewystarczającym stopniu stosuje się do unijnych ustaleń w zakresie ładu przestrzennego i polityki przestrzennej, co w szczególności odnosi się do organów jednostek samorządu terytorialnego zlokalizowanych na szczeblu gmin. Spośród aktów prawnych, dokumentów i form współpracy należy tutaj wymienić m.in.:

- Zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z dnia 30 V 2002 r. (413/2002/EG) pn. „Rekomendacje Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej dotyczące realizacji Zintegrowanego Zarządzania Strefami Przybrzeżnymi w Europie”.
- *Rezolucja Rady Unii z 12 lutego 2001, dotycząca jakości architektury w środowisku miejskim i wiejskim.*
- *Karta z Torremolinas (Europejska Karta Planowania Regionalnego/Przestrzennego (the Torremolinas Charter – the European Regional/Spatial Planning Charter), przyjęta w 1984 r. przez Radę Europy.*
- *Jednolity Akt Europejski (the Single European Act – 1987), a następnie Jednolity Rynek (the Single Market – 1992.*
- Dyrektoriat Generalny ds. Polityki Regionalnej i Spójności - „DG Regio” (the Directorate-General for Regional Policy and Cohesion).
- „*Europa 2000: poglądy na rozwój terytorium Wspólnoty*” (*Europe 2000: Views on the Development of the Territory of the Community*”).
- *Europa 2000+: współpraca w zakresie rozwoju przestrzennego Europy*” (*Europe 2000+: Co-operation for the Spatial Development of Europe*”, pochodzący z 1994 r. był uaktualnioną i rozszerzoną wersją raportu z 1991 r.
- *Komitet Planowania Przestrzennego (1991) skupiający ministrów ds. planowania przestrzennego.*
- raport *Duńskiej Narodowej Agencji Planowania Fizycznego (the Dutch National Physical Planning Agency) pt. Perspektywy w Europie (Perspectives in Europe) – 1991 r.*

- *Traktat z Maastricht (the Maastricht Treaty, 1991.*
- cele i zasady opracowane podczas spotkania Nieformalnej Rady Ministrów ds. Planowania Przestrzennego (the Informal Council of Ministers of Spatial Planning) w Lipsku w 1994 r.
- *Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego (European Spatial Development Perspective)* – program przyjęty w maju 1999 r. w Poczdamie przez ministrów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne.
- „*Europejskie Forum Polityki Architektonicznej*” („*European Forum for Architectural Policies*”) – 2000 r.
- ESPON (European Spatial Planning Observatory Network), będący europejską siecią obserwatoriów planowania przestrzennego – 5-letni program badawczy (2002-2006) realizowany w ramach inicjatywy wspólnotowej INTERREG III.
- URBACT – programu mający na celu organizowanie sieci współpracy miast europejskich w celu zwiększenia skuteczności polityk w zakresie niwelowania ekonomicznych, społecznych i środowiskowych problemów występujących w miastach.
- „*Główne Zasady Zrównoważonego Rozwoju Przestrzennego Kontynentu Europejskiego*” (Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent) – opracowane w 2000 r. w Hanowerze na forum Konferencji Ministrów Odpowiedzialnych za Planowanie Przestrzenne/Regionalne (CEMAT).
- Agenda Terytorialna Unii Europejskiej (Territorial Agenda of the European Union) Europejska Agenda Terytorialna, Espoo 2006.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.
- Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.
- Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999.

- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) 1164/94.
- Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT).
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Polityka spójności i miasta – rola miast i aglomeracji w odniesieniu do wzrostu i zatrudnienia w regionach” COM(2006) 385 z 12 lipca 2006 r.
- Karta Lipska na rzecz Zrównoważonych Miast, przyjęta na Nieformalnym Spotkaniu Ministrów Państw Członkowskich Unii Europejskiej ds. Rozwoju Miast i Spójności Terytorialnej, które odbyło się 24-25 maja 2007 roku w Lipsku.
- raport ekspercki „Stan terytorialny i perspektywy Unii Europejskiej” (Territorial State and Perspectives of the European Union), przyjęty w 2005 r. w Luksemburgu przez ministrów UE.
- Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej przyjęta 6 października 2008 r. przez Komisję Europejską.