



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

The system of monument protection services in Poland and social participation in the protection of monuments

Stefan Fuglewicz*

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

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

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

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

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

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

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

* Stefan Fuglewicz, Provincial Office for the Protection of Monuments in Warsaw
<https://orcid.org/0000-0001-6532-9796>

jak i finansowym, to uspołecznienie procesu ochrony dziedzictwa staje się dzisiaj wyzwaniem chwili.¹

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

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

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

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

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

Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020

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

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

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

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

² tamże, s. 28

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

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

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

2. Stan istniejący, Społeczni Opiekunowie Zabytków

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

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

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

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

zasadniczy powód regresu w działalności SOZ jest inny.

Od wprowadzenia SOZ w 1954 r. ich kompetencje i sposób działania były dość szczegółowo określone przez kolejne zarządzenia i rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki. Nadawanie uprawnień (w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem) przydzielono Polskiemu Towarzystwu Turystyczno-Krajoznawczemu, przy którego oddziałach i Zarządzie Głównym powstały Komisje Opieki nad Zabytkami, zajmujące się także koordynacją działań, organizacją szkoleń i spotkań. Każdy SOZ miał powierzony opiece konkretny zabytek lub grupę zabytków i ustalone obowiązki - o dostrzeżonych zagrożeniach powiadamiał konserwatora i prezydium Rady Narodowej lub Milicję Obywatelską, miał też popularyzować wiedzę o zabytkach i ideę ich ochrony.

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

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

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

Trudno jest dokładnie określić potencjał SOZ, podobnie jak organizacji pozarządowych - na ile mogą wspomóc służby konserwatorskie oraz inne instytucje uczestniczące w ochronie dziedzictwa,

ponieważ nigdzie jeszcze nie próbowano wdrożyć takiej współpracy w całym, możliwym teoretycznie zakresie ani należycie jej zorganizować. Będzie to też zależało od zmian w przepisach – na pewno potrzebne jest postulowane przez społeczników przekazanie kompetencji nadawania uprawnień SOZ i prowadzenia ich ewidencji wojewódzkim konserwatorom zabytków, wprowadzenie jednego w skali kraju wzoru legitymacji i dokumentów związanych z powoływaniem i działaniem SOZ oraz jasne określenie, że uprawnienia SOZ są ważne na terenie całego kraju. Rozważenia wymagają propozycje rozszerzenie tych kompetencji.

3. Zapotrzebowanie na partycypację społeczną wobec możliwości służb konserwatorskich

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

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

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

1. dokończyć rozpoznanie zasobu, czyli wszystkich obiektów, mających na danym terenie wartość zabytkową, istotnych w skali kraju, regionu lub lokalnej,
2. objąć ochroną wszystkie zasługujące na to obiekty i obszary (oczywiście ten proces nigdy się nie skończy, bo wartości zabytkowej nabywają wciąż nowe obiekty, ale trzeba chociaż nadrobić zaległości),

3. monitorować stan wszystkich obiektów objętych ochroną,
4. opracować wytyczne i programy ochrony dla historycznych zespołów (na ogół niestety nie można tu liczyć na pomoc samorządów), będące też podstawą dla wniosków do dokumentów planistycznych, a także ramowe zasady ochrony różnych kategorii zabytków, by działanie urzędu stało się bardziej systematyczne i transparentne,
5. zamawiać specjalistyczne opracowania i ekspertyzy (w tym kontr-ekspertyzy dla ekspertyz „inwestorskich”),
6. na bieżąco współpracować i utrzymywać stały kontakt z władzami gmin i powiatów, w tym zwłaszcza z wydziałami architektury i ochrony środowiska oraz PINB, a także z policją, prokuraturą itd.
7. spotykać się z właścicielami i użytkownikami zabytków, doradzać w zakresie ich konserwacji i wykorzystania, pozyskiwania dotacji itd.,
8. propagować ideę ochrony zabytków i dbać, by cele i konkretne działania urzędu były zrozumiałe dla lokalnych społeczności – m.in. spotykając się z mieszkańcami, radnymi, stowarzyszeniami.⁵

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

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

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

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

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

w ochronie środowiska, przy czym Strażnicy Ochrony Przyrody mieli dużo szersze kompetencje, raczej zbędne w przypadku SOZ.

Natomiast organizacje pozarządowe mają zwykle większe możliwości oddziaływania na miejscową społeczność, władze i media, podejmowania działań z zakresu opieki nad zabytkami, edukacyjnych, naukowych itp. – a więc działań prowadzonych niezależnie i jedynie koordynowanych z konserwatorem. Optymalnym modelem byłoby współdziałanie stowarzyszeń i SOZ, którzy mogą też być członkami tych organizacji.

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

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

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

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

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

powinny wykluczyć stanowiska jednoosobowe), co jest czynnikiem negatywnie wpływającym na jakość pracy tych placówek. W zespołach kilku-kilkunastoosobowych, jakie są obecnie w organach państwowych służb konserwatorskich, jest bowiem możliwość zatrudnienia osób o różnych specjalnościach, wiedzy i doświadczeniu, które mogą się wzajemnie uzupełniać, konsultować, dyskutować trudniejsze przypadki – co pozwala je rozpatrywać bardziej rzetelnie;

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

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

5. Struktura służb konserwatorskich w kontekście partycypacji społecznej

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

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

Te wszystkie kwestie powinny stanowić przedmiot dokładnej analizy. W tym miejscu zasadne wydaje się odniesienie do jednej z propozycji - przygotowanej przez zespół programowy, powołany w ramach przygotowań do II Kongresu Konserwatorów Polskich,⁷ ze względu na zakładaną w niej radykalną przebudowę systemu ochrony zabytków oraz rangę tego opracowania, włączonego do

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

tez Kongresu (choć w tekście zastrzeżono, że stanowi on jedynie głos w dyskusji nad kierunkiem możliwych zmian). Propozycja ta, zakładająca m.in.:

- przekształcenie Wojewódzkich Urzędów Ochrony Zabytków w państwową inspekcję ochrony zabytków, podporządkowaną bezpośrednio Generalnemu Konserwatorowi Zabytków, o kompetencjach ograniczonych do obiektów z Listy Światowego Dziedzictwa i Pomników Historii oraz kontrolowania stanu wszystkich obiektów wpisanych do rejestru zabytków i nadzór nad konserwatorami samorządowymi,
- utworzenie wojewódzkiej administracji konserwatorskiej, podlegającej marszałkowi województwa, zajmującej się zabytkami wpisanymi do rejestru poza prowadzeniem kontroli (i częścią zabytków w ewidencji),
- obligatoryjne ustanowienie konserwatorów w miastach na prawach powiatu oraz opcjonalne w innych gminach i powiatach, zajmujących się zabytkami w ewidencji (nie określono jasno, czy również zabytkami w rejestrze z wyłączeniem kontroli).

Rozwiązania te budzą następujące wątpliwości:

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

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

Jedno z pytań, które należy sobie zadać, to czy nie jest jeszcze za wcześnie na szersze „usamorządowienie” ochrony zabytków – poza większymi miastami, które stać na utrzymywanie

odrębnych wydziałów lub biur, i gdzie zwykle istnieją środowiska, monitorujące działania urzędów. Czy nie należy z tym poczekać do czasu, aż bardziej upowszechni się świadomość potrzeby i zasad ochrony dziedzictwa (także dzięki programom edukacyjnym wdrażanym przez państwo) oraz wzmocni kontrola działań samorządów przez społeczeństwo obywatelskie.

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

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

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

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

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

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