



JAKI SYSTEM OCHRONY ZABYTKÓW? PYTANIA BEZ ODPOWIEDZI...

What is the system of monument protection? Unanswered questions ...

*Marcin Gawlicki**

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

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

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

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

Do rozważań wybrano zagadnienia związane z zasobem dziedzictwa kulturowego, jego opisem i wartościowaniem, zasadami przygotowywania dokumentacji, finansowaniem prac przy zabytkach, skutecznością obowiązujących procedur prawnych, merytorycznym przygotowaniem kadr oraz

* PhD Arch. Marcin Gawlicki, Professor KUL, Institute of Landscape Architecture, Catholic University of Lublin

<https://orcid.org/0000-0002-9919-3441>

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

strukturą organizacyjną służb konserwatorskich, a także możliwościami współdziałania różnych szczebli administracji rządowej i samorządowej zajmujących się problematyką ochrony zabytków.

ZASOBY DZIEDZICTWA KULTUROWEGO

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

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

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

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

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

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

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

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

Pierwszym krokiem na drodze fundamentalnych zmian filozofii sprawowania ochrony konserwatorskiej może być weryfikacja zasobu, polegająca przede wszystkim na określeniu przedmiotu ochrony, drugim, jego profesjonalna waloryzacja przeprowadzona w oparciu o jednolite kryteria, w końcu trzecim, podział na kategorie oraz ustalenie nie tylko odpowiednich zakresów ochrony, lecz także odpowiedzialności decyzyjnej na różnych szczeblach administracji rządowej i samorządowej.

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

Mając na uwadze powyższe argumenty należy zapytać – co stoi na przeszkodzie by dokonać podziału rejestru zabytków, na co najmniej trzy kategorie? Dlaczego odpowiedzialność za każdą z ustalonych kategorii nie może spoczywać na odpowiednim szczeblu administracji – rządowej, samorządowej wojewódzkiej, powiatowej lub gminnej? Czy można wyodrębnić grupy zabytków związanych z indywidualnym charakterem oraz specyfiką obiektów i obszarów, takich jak przykładowo: zespoły urbanistyczne, zabytki archeologiczne, dziedzictwo techniki, dziedzictwo podwodne, parki i ogrody, strefy chronionego krajobrazu – po to, by sprawnie wdrażać odrębne standardy ich ochrony⁹?

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

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

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

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

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

narzędziem wykorzystywanym do podejmowania procedur administracyjnych?

FINANSOWANIE PRAC KONSERWATORSKICH

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

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

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

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

Od szeregu lat utrwalił się model, w którym naprzeciwko siebie stają właściciele zabytków i administracja konserwatorska. Nie przewidziano ogniw pośrednich. Państwo wpisując zabytek do rejestru przynajmniej w teorii powinno dekretować środki na jego badanie, ratowanie i konserwację. Tymczasem wyłącznie właściciel jest odpowiedzialny za poprawny stan zabytku i zapewnienie środków finansowych na jego zachowanie. W tym

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

¹² *Raport...*, o.c. s. 30–35.

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

kontekście nasuwa się pytanie – jakie następstwa może mieć ustanowienie trwałych mechanizmów pomocy właścicielom budowli zabytkowych, choćby w formie funduszy celowych?

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

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

KADRY KONSERWATORSKIE

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

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

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

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

w administracji niemieckiej.

Skuteczność działań związanych z ochroną i konserwacją zabytków w dużym stopniu uzależniona jest od właściwego przygotowania zawodowego osób wykonujących prace przy poszczególnych obiektach. Rozwiązania prawne przyjęte na obszarze Francji, znaczną część odpowiedzialności zawodowej związanej z poprawnością realizacji całego złożonego procesu inwestycyjnego przy najcenniejszych budowlach zabytkowych przenoszą na – wyłonionych w drodze selektywnych konkursów – głównych architektów zabytków historycznych¹⁶. Czy również w polskim systemie prawnym możliwe jest ustanowienie koncesji na prowadzenia robót przy zabytku nieruchomym? Tu nasuwa się porównanie do reguł rozwoju zawodowego, opartego na specjalnościach, przyjętych w medycynie.

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

NARZĘDZIA SKUTECZNEJ OCHRONY

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

Po dwóch latach badań, studiów i analiz, w kwietniu 2008 roku English Heritage, jako niezmienny element podejmowania działań i decyzji dotyczących zabytków, przyjął jednolite standardy postępowania konserwatorskiego. Oparto je na następujących zasadach: substancja zabytkowa jest dobrem wspólnym, każdy powinien być w stanie uczestniczyć w utrzymaniu substancji zabytkowej, istotne jest zrozumienie znaczenia miejsc zabytkowych, ważnymi miejscami należy tak zarządzać, by

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

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

zachować ich wartość, decyzje dotyczące zmian muszą być rozsądne, przejrzyste i konsekwentne, ważne jest dokumentowanie decyzji i wyciąganie z nich wniosków na przyszłość¹⁸. Korzystając z doświadczeń tej szacownej brytyjskiej instytucji należy zadać pytanie – która z tych zasad obowiązuje w polskim systemie ochrony zabytków? Czy kluczem skutecznej ochrony w procesach współczesnych przekształceń i adaptacji, nie powinno być precyzyjne zdefiniowanie zakresu dopuszczalnej ingerencji?

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

ORGANIZACJA SŁUŻB KONSERWATORSKICH

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

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

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

²⁰ Skaldawski ..., o.c. s. 8, 12.

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

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

krokiem w kierunku centralizacji.

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

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

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

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

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

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

wewnętrznego i zewnętrznego zasobu informacji²⁵?

PODSUMOWANIE

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

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

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

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

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

