

Żaneta Gwardzińska\*

orcid.org/0000-0003-2055-7466

## Porozumienia administracyjne w sprawie delegowania niektórych kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków

### Administrative Agreements on Delegating Certain Competences of the Voivodeship Conservator of Monuments

**Słowa kluczowe:** porozumienia administracyjne, ochrona zabytków, samorząd terytorialny, wojewoda, wojewódzki konserwator zabytków

**Keywords:** administrative agreements, protection of monuments, local government, voivode, provincial monument conservator

#### Wstęp

Administracyjnoprawna ochrona zabytków jest mechanizmem napędzonym zespołem spójnych norm prawnych tworzących system ochrony zabytków<sup>1</sup>. Każda z instytucji prawnych wchodzących w jego skład jest częścią niewidzialnego mechanizmu, którego sprawne funkcjonowanie uzależnione jest od dobrego dopasowania jego elementów składowych. Tym samym system norm prawnych można porównać do puzzli, dlatego że w ich układaniu zwracamy uwagę nie tylko na motyw, jaki się na nich znajduje, lecz także na kształty poszczególnych elementów. Co więcej, mechanizm prawnej ochrony zabytków powinien podążać za rozwojem społecznym, odpowiadając jego aktualnym potrzebom. Prawo jest instrumentem sprawowania władzy<sup>2</sup>, czyli realizacji polityki rządzącej partii, zapewniającym wykonanie jej postulatów i programu. Sprawowanie władzy jest ściśle związane z wdrażaniem określonej polityki historycznej<sup>3</sup>, utożsamianej w Polsce niesłusznie z polityką pamięci<sup>4</sup>, ponieważ celem polityki pamięci nie jest ustalenie prawdy historycznej, lecz wykorzystanie obecnego w społecznej i indywidualnej świadomości obrazu przeszłości w konkretnych celach<sup>5</sup>. Jednym z elementów polityki historycznej państwa jest polityka ochrony za-

#### Introduction

The administrative and legal conservation of monuments is a mechanism powered by a set of consistent legal norms that form the monument protection system.<sup>1</sup> Each of the legal institutions within it constitutes an invisible mechanism, the efficient functioning of which depends on a good matching of its components. Thus, the system of legal norms can be compared to jigsaw puzzles, because in arranging them we pay attention not only to the motive behind them, but also to the shapes of individual elements. Moreover, the mechanism of legal monument protection should follow social development, corresponding to its current needs. Law is an instrument of exercising power,<sup>2</sup> that is, the execution of the policy of the ruling political party, ensuring the implementation of its demands and program. The exercising of power is closely related to the implementation of a specific historical policy,<sup>3</sup> in Poland wrongly identified with the politics of memory,<sup>4</sup> because the aim of the memory policy is not to establish historical truth, but to use the image of the past, present in the social and individual consciousness, for specific purposes.<sup>5</sup> One of the elements of the state's historical policy is the policy of monument conserva-

\* dr, Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie

\* Ph.D., University of Economics and Human Sciences in Warsaw

**Cytowanie / Citation:** Gwardzińska Ż. Administrative Agreements on Delegating Certain Competences of the Voivodeship Conservator of Monuments. *Wiadomości Konserwatorskie – Journal of Heritage Conservation* 2021, 66:7–20

**Otrzymano / Received:** 13.03.2021 • **Zaakceptowano / Accepted:** 13.04.2021

**doi:** 10.48234/WK66ADMINISTRATIVE

*Praca dopuszczona do druku po recenzjach*

*Article accepted for publishing after reviews*

bytków<sup>6</sup>, będąca zagadnieniem newralgicznym, dlatego że wpływa na pamięć historyczną, jednocześnie kształtując tożsamość narodową. Ponadto dbałość o zabytki oraz marketing dziedzictwa ukazują kierunki rozwoju współczesnego patriotyzmu. W efekcie społeczeństwo kształtuje swoje poglądy historyczne na podstawie uprzednio przetworzonych informacji, popartych aktualną wiedzą historyczną.

Polityka historyczna państwa znajduje również odzwierciedlenie w przepisach prawnych. Należy tutaj wyszczególnić przede wszystkim politykę ochrony zabytków, której wyrazem jest ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>7</sup>, jak również ewoluującą politykę muzealną<sup>8</sup>, wyrażoną w przepisach ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach<sup>9</sup>, oraz wydane na ich podstawie rozporządzenia. Na potrzeby opracowania rozważania zostaną zawężone do analizy problematyki udziału społeczności lokalnej w ochronie zabytków poprzez delegowanie niektórych kompetencji wojewódzkich konserwatorów zabytków jednostkom samorządu terytorialnego oraz dyrektorom muzeów publicznych. Przeprowadzone przez autorkę badania ilościowe obowiązujących porozumień administracyjnych w sprawie przekazania niektórych kompetencji wojewódzkich konserwatorów zabytków zostały zestawione z liczbą zabytków w poszczególnych województwach oraz liczbą delegatur właściwego miejscowo Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków. W związku z przyjętymi przez redakcję wymogami formalnymi artykułu szczegółowa analiza treści porozumień zostanie przez autorkę pominięta na obecnym etapie rozważań, a w przyszłości stanie się przedmiotem odrębnego opracowania.

### **Porozumienie jako forma przekazywania zadań i kompetencji w administracji publicznej**

W nauce administracji za jedną z prawnych form działania administracji publicznej uznawane są porozumienia administracyjne<sup>10</sup>. W literaturze prawniczej autorem najbardziej znanej definicji porozumienia administracyjnego jest Zbigniew Cieślak, według którego istotą porozumienia administracyjnego jest uwarunkowane faktycznie i prawnie współdziałanie niezależnych podmiotów, którego treść stanowi tworzenie formalnych podstaw wspólnej realizacji określonych zadań administracyjnych oraz podjęcie niezbędnych działań faktycznych i prawnych w celu wykonania zawartego aktu<sup>11</sup>. Tym samym porozumienia mogą być zawierane wyłącznie między podmiotami organizacyjnie odrębnymi, co nie oznacza, że nie mogą pozostawać między sobą w stosunku pewnej zależności prawnej, np. kontroli lub nadzoru<sup>12</sup>.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że porozumienia administracyjne cechują: równorzędność stron porozumienia (tj. podmiotów administracji publicznej) oraz określenie celu i przedmiotu porozumienia jako współdziałania przy wykonywaniu zadań administracji publicznej, ukonstytuowanej w przepisach prawa ad-

tion,<sup>6</sup> which is a crucial issue because it influences historical memory and shapes national identity. In addition, solicitude for monuments and heritage marketing shows the directions of development of contemporary patriotism. As a result, society forms its historical views on the basis of previously processed information, supported by current historical knowledge.

The historical policy of the state is also reflected in legal regulations. It is necessary to itemize here, first of all, the policy for the protection of monuments, which is expressed in the Act of July 23, 2003 on the Protection and Preservation of Monuments,<sup>7</sup> as well as an evolving museum policy,<sup>8</sup> expressed in the provisions of the Act of November 21, 1996, On Museums<sup>9</sup> and ordinances issued on their basis. For the purposes of this paper, the discussion will be narrowed down to an analysis of the issues of local community participation in the conservation of monuments by delegating certain competences of Voivodeship Conservators of Monuments to local governments and directors of public museums. The quantitative research carried out by the author concerning binding administrative agreements on the transfer of certain competences of Voivodeship Conservators was matched with the number of monuments in particular voivodeships and the number of regional offices of the Office of Voivodeship Conservator of Monuments. Due to the formal requirements of this paper as adopted by the editorial office, the author will omit the detailed analysis of the content of the agreements at the present stage, and in the future it will become the subject of a separate study.

### **Agreement as a form of delegating tasks and competences in public administration**

In the science of administration, administrative agreements are considered to be one of the legal forms of public administration.<sup>10</sup> In the Polish legal literature, the author of the best-known administrative agreement definition is Zbigniew Cieślak, according to which the essence of an administrative agreement is a case of factually and legally conditioned cooperation of independent entities, the content of which is the creation of formal grounds for joint implementation of specific administrative tasks and taking the necessary factual and legal actions to implement the concluded act.<sup>11</sup> Thus, agreements may be concluded only and exclusively between organizationally separate entities, which does not mean that they cannot remain in a relationship of legal dependence between each other, e.g. control or supervision.<sup>12</sup>

In the literature, it is assumed that administrative agreements are characterized by: the equality of the parties to the agreement (i.e. public administration bodies) and the determination of the purpose and subject of the agreement as cooperation in the performance of public administration tasks, as constituted in the provisions of administrative law (systemic or substantive) as the basis for the conclusion thereof.<sup>13</sup> It is worth noting that the

ministracyjnego (ustrojowego lub materialnego) podstawy zawarcia porozumienia<sup>13</sup>. Warto zwrócić uwagę, że podstawową funkcją prawnych form działania administracji publicznej jest standaryzacja działań podejmowanych przez administrację<sup>14</sup>. Zdaniem Aleksandry Wiktorowskiej organ administracji publicznej, zawierając porozumienia w tej samej sprawie z różnymi jednostkami samorządu terytorialnego, powinien posługiwać się utrwalonymi wzorami w celu zagwarantowania efektywności i racjonalności wykonywanych zadań publicznych<sup>15</sup>. Pogląd ten nie zasługuje jednak na aprobatę, ponieważ zawierane przez wojewodów porozumienia w sprawie przekazania niektórych kompetencji wojewódzkich konserwatorów zabytków powinny uwzględniać liczbę i rozmieszczenie zabytków w województwie, a także zasoby kadrowe wojewódzkich urzędów ochrony zabytków. W praktyce tylko nieliczni wojewodowie zawierają porozumienia według wypracowanego wzorca umownego. Szablonowość porozumień najłatwiej dostrzec w województwie lubuskim, w którym każdy z samorządowych konserwatorów zabytków ma takie same uprawnienia i kompetencje.

Materialnoprawną podstawą powierzenia zadań i kompetencji przez wojewodę (organ ochrony zabytków w rozumieniu art. 89 pkt 2 u.o.z.) jednostkom samorządu terytorialnego lub ich związkom położonym na terenie województwa jest art. 96 ust. 2 u.o.z. Wprawdzie zawieranie porozumień przez wojewodów wynika z art. 20 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>16</sup>, niemniej ustawa o ochronie zabytków doprecyzowuje je, m.in. zobowiązując organ jednostki samorządu terytorialnego do utworzenia stanowiska samorządowego konserwatora zabytków (art. 96 ust. 2a u.o.z.) oraz określając wymogi kwalifikacyjne, jakie powinna spełnić osoba pełniąca tę funkcję. Należy podkreślić, że samorządowi konserwatorzy zabytków nie są zaliczani do kategorii organów administracji publicznej z uwagi na brak własnych kompetencji do realizacji zadań publicznych<sup>17</sup>. Są oni pracownikami samorządowymi, którzy w administracyjnych postępowaniach egzekucyjnych pełnią funkcje egzekutorów<sup>18</sup>, o ile na podstawie zawartych porozumień zostało im przekazane uprawnienie do prowadzenia postępowań egzekucyjnych.

Co więcej, porozumienia zawierane na podstawie art. 96 ust. 2 u.o.z. nie zmieniają właściwości instancyjnej, a zatem odwołania od decyzji organów jednostek samorządu terytorialnego albo ich związków rozpatrywał będzie Minister Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu<sup>19</sup>.

### **Polityka sprawowania nadzoru konserwatorskiego na szczeblu wojewódzkim – analiza ilościowa obowiązujących porozumień administracyjnych**

Analiza 66<sup>20</sup> zawartych przez wojewodów porozumień w sprawie przekazania kompetencji wojewódzkich konserwatorów zabytków jednostkom samorządu teryto-

basic function of legal forms of operation of public administration is the standardization of activities undertaken by the administration.<sup>14</sup> According to Aleksandra Wiktorowska, a public administration body, concluding agreements on the same matter with various local governments, should use established patterns in order to guarantee the effectiveness and rationality of public tasks performed.<sup>15</sup> However, this view does not deserve approval, because the agreements concluded by voivodes on the transfer of certain competences of the Voivodeship Conservator of Monuments should take into account the number and location of monuments in the voivodeship, as well as the human resources of voivodeship monument conservation offices. In practice, only a few voivodes conclude agreements according to a pre-written draft contract. The template nature of such agreements is easiest to observe in the Lubuskie Voivodeship, where each of the local government conservators have the same powers and competences.

The substantive legal basis for entrusting local governments or their associations located in the voivodeship by the voivode (monuments protection authority within the meaning of art. 89 point 2 of the Act) is Art. 96 sec. 2 of the Act of July 23, 2003, on the Protection and Preservation of Monuments (hereinafter: Polish Monuments Protection Act). Although the conclusion of agreements by voivodes arises from Art. 20 of the Act of January 23, 2009, on the Voivode and Government Administration in the Voivodeship,<sup>16</sup> nevertheless, the Polish Monuments Protection Act further clarifies them, inter alia, obligating the body of a local government to create the position of a local monument conservator (Art.96 (2a) PCM) and specifies the qualification requirements to be met by the person performing the function of a local monument conservator. It should be emphasized that local government conservators of monuments are not included in the category of public administration bodies due to the lack of their own competences to carry out public tasks.<sup>17</sup> They are local government employees who act as enforcers in administrative enforcement proceedings,<sup>18</sup> provided that, on the basis of concluded agreements, they have been entrusted with the power to conduct enforcement proceedings.

Moreover, agreements concluded pursuant to Art. 96 sec. 2 of the Polish Monuments Protection Act do not change the jurisdiction, therefore appeals against decisions of local government units or their associations will be examined by the Minister of Culture, National Heritage and Sport.<sup>19</sup>

### **Conservation supervision policy at the voivodeship level—quantitative analysis of binding administrative agreements**

An analysis of sixty-six<sup>20</sup> agreements concluded by voivodes on the transfer of competences of voivodeship conservators of monuments to local government units, their associations or cultural institutions shows that



**Ryc. 1.** Liczba porozumień zawartych pomiędzy wojewodami a jednostkami samorządu terytorialnego oraz instytucjami kultury w sprawie przekazania niektórych kompetencji wojewódzkich konserwatorów zabytków; źródło: opracowanie własne.

*Fig. 1.* Number of agreements concluded between voivodes and local government units and cultural institutions on the transfer of certain competences of voivodship conservators of monuments; source: original study.

rialnego, ich związkom lub instytucjom kultury pozwala stwierdzić, że stronami większości porozumień są gminy miejskie. Tym samym teza postawiona przez Kamila Zeidlera w roku 2007 jest wciąż aktualna<sup>21</sup>. Jednocześnie dostrzegamy, że nie istnieje jednolita polityka scedowywania przez wojewodów kompetencji wojewódzkich konserwatorów zabytków na jednostki samorządu terytorialnego niższego szczebla, tj. powiaty i gminy (ryc. 1). Z jednej strony, wojewodowie pomorski i śląski chętnie decentralizują władzę konserwatorską w województwach, z drugiej zaś wojewodowie warmińsko-mazurski i świętokrzyski nie zawarli żadnego porozumienia w sprawie przekazania niektórych kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków jednostkom samorządu terytorialnego niższego szczebla, a wojewoda łódzki wypowiedział w 2018 obowiązujące na terenie województwa łódzkiego porozumienia.

Nie istnieje również związek pomiędzy liczbą delegatur Wojewódzkich Urzędów Ochrony Zabytków, liczbą zabytków w województwie oraz liczbą porozumień zawartych z jednostkami samorządu terytorialnego i instytucjami kultury w sprawie przekazania niektórych kompetencji wojewódzkich konserwatorów zabytków (tab. 1).

Zgodnie z danymi Narodowego Instytutu Dziedzictwa<sup>23</sup> województwem, na którego obszarze znaj-

municipalities are parties to most of the agreements. Thus, the argument put forward by Kamil Zeidler in 2007 is still up-to-date.<sup>21</sup> At the same time, one may observe that there is no uniform policy of assigning the competences of voivodeship monument conservators to the lower-level local government units, i.e. powiaty and municipalities, by voivodes (Fig. 1). On the one hand, the Pomeranian and Silesian voivodes were found to be eager to decentralize the conservation authority in the voivodeships, and on the other, the Warmian-Masuria and Świętokrzyskie voivodes did not conclude any agreement on the transfer of some competences of the Voivodeship Conservator of Monuments to lower-level local government units, and the Łódź voivode terminated all agreements concluded on the territory of the Lodzkie Voivodship in 2018.

There is also no connection between the number of provincial offices for the protection of monuments, the number of monuments in the voivodeship and the number of agreements concluded with local government units and cultural institutions on the transfer of certain competences of provincial monument conservators (Table 1).

According to the data of the National Heritage Institute<sup>23</sup> the voivodeship with the largest number of monuments was the Lower Silesian Voivode-

duje się największa liczba zabytków, jest dolnośląskie – 10 394, a najmniej zabytków znajduje się w województwie świętokrzyskim – 2163. Województwem, które zawarło największą liczbę porozumień, jest śląskie; mimo że posiada ono tylko 4641 zabytków (Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków, dalej: WUOZ, ma dwie delegatury), ich liczba nie zahamowała zawierania nowych porozumień. W województwie pomorskim, które ma 4249 zabytków, zawarto 14 porozumień, w tym 9 w roku 2011. Ponadto analiza danych zamieszczonych w powyższej tabeli pozwala stwierdzić, że najwięcej porozumień w sprawie przekazania niektórych kompetencji wojewódzkich konserwatorów zabytków gminom, powiatom i instytucjom kultury zostało zawartych w latach 2011 (14) i 2012 (9). Najstarsze porozumienie pochodzi z 2003, a od 2020 nie zawarto żadnego nowego porozumienia. Na podstawie danych uzyskanych w trybie dostępu do informacji publicznej od wojewódzkich konserwatorów zabytków należy również stwierdzić, że obecnie w żadnym województwie nie trwają prace nad dalszym powierzeniem kompetencji wojewódzkich konserwatorów zabytków jednostkom samorządu terytorialnego i instytucjom kultury.

Mając na uwadze powyższe, warto postawić pytanie: jakie są korzyści i zagrożenia związane z zawarciem przez wojewodę porozumienia administracyjnego w sprawie przekazania niektórych kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków? Na wstępie trzeba podkreślić, że ustawodawca nie zobowiązuje wojewodów do zawierania tego rodzaju porozumień, lecz jedynie stwarza im taką możliwość, ponieważ *ratio legis* ustawy od początku wskazuje na to, aby przekazywanie kompetencji było wyjątkowe i miało na celu usprawnienie pracy służb konserwatorskich<sup>24</sup>. Oznacza to, że porozumienia administracyjne powinny być zawierane dopiero wówczas, gdy nakład pracy w urzędzie obsługującym wojewódzkiego konserwatora zabytków jest niewspółmierny do liczby pracowników zatrudnionych w urzędzie, a obszar terytorialny województwa jest za duży, by pracownicy jednego urzędu mogli skutecznie sprawować nadzór konserwatorski. W efekcie zachodzi uzasadniona potrzeba decentralizacji władzy konserwatorskiej, aczkolwiek wojewoda może zdecydować o utworzeniu delegatury urzędu, a tym samym odstąpić od pomysłu zawarcia porozumienia administracyjnego z lokalną jednostką samorządu terytorialnego. W przypadku delegatur ciężar zatrudnienia ich kierownika i pracowników spoczywa na województwie, niemniej może stanowić alternatywę, jeśli brak jest woli politycznej do zawarcia porozumienia administracyjnego.

Na stanowisko samorządowego konserwatora zabytków może zostać powołana osoba, która zgodnie z art. 96 ust. 2b w związku z art. 91 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków spełnia te same wymagania, co kandydat na wojewódzkiego konserwatora zabytków, tj. ma obywatelstwo polskie, tytuł zawodowy magistra w jednej z dziedzin związanych z ochroną zabytków oraz co najmniej 5-letni staż pracy w tym zakresie, a także posiada wiedzę w zakresie funkcjonowania administracji publicznej oraz

ship—10,394—the least amount of monuments was in the Świętokrzyskie Voivodeship—2,163. The voivodeship which concluded the highest number of agreements was the Silesian Voivodeship, despite the fact that it had only 4641 monuments (Office of Voivodeship Conservator of Monuments, hereinafter: WUOZ); the number of monuments did not stop the conclusion of new agreements. In the Pomeranian Voivodeship, which had 4,249 monuments, fourteen agreements were concluded, including nine in 2011. Moreover, the analysis of the data included in the table above shows that most agreements on the transfer of certain competences of Voivodeship Conservators of Monuments to municipalities, powiats and cultural institutions were concluded in 2011 (14) and 2012 (9). The oldest agreement was dated as of 2003 and no new agreement has been reached since 2020. Based on the data obtained via public information requests from Voivodeship Conservators of Monuments, it should also be stated that no voivodship was working on entrusting the competences of provincial conservators to local government units and cultural institutions at the time of request.

Bearing in mind the above, it is worth raising the question: what are the benefits and threats related to the conclusion of an administrative agreement by a voivode on the transfer of certain competences to a Voivodeship Conservator of Monuments? At the outset, it should be emphasized that the legislator does not obligate voivodes to conclude such agreements, but merely allows them, because the *ratio legis* of the act indicates from the very beginning that the conferral of competences was exceptional and was aimed at improving the operation of conservation services.<sup>24</sup> This means that administrative agreements should be concluded only when the workload in the office assisting the Voivodeship Conservator of Monuments is disproportionate to the number of employees in the office, and the territorial area of the voivodeship is too large for employees of one office to effectively exercise conservation supervision. As a result, there is a justified need to decentralize the conservation authority, although a voivode may decide to establish an office delegation, and thus abandon the idea of concluding an administrative agreement with a local unit of local government. In the case of delegations, the burden of employing its manager and employees rests on the voivodeship, but it may be an alternative if there is no political will to conclude an administrative agreement.

A person who, in accordance with Art. 96 sec. 2b in connection with Art. 91 sec. 2 of the Monuments Protection Act meets the same requirements as a candidate for a provincial monument conservator, i.e. has Polish citizenship, a Master's degree in one of the fields related to the protection of monuments and at least five years of work experience in this field, and also has knowledge in terms of the functioning of public administration and the provisions on the protection of monuments and the care of monuments, and more-

	Województwo	Liczba zabytków w województwie	Liczba delegatur	Obowiązujące porozumienia (liczba i miasto)	Rok zawarcia porozumienia	
1.	Dolnośląskie	Lista Światowego Dziedzictwa UNESCO (3) Pomniki Historii (22) Zabytki nieruchome (8889) Zabytki archeologiczne (1480)  <b>Łącznie: 10 394</b>	3	3	Gmina Bielawa	2011
					Miasto Legnica	2003
					Miasto Wrocław	2011
					Muzeum Narodowe we Wrocławiu	2011
2.	Kujawsko-pomorskie	Lista Światowego Dziedzictwa UNESCO (3) Pomniki Historii (7) Zabytki nieruchome (3580) Zabytki archeologiczne (193)  <b>Łącznie: 3783</b>	2	4	Miasto Chełmno	2012
					Miasto Bydgoszcz	2012
					Miasto Grudziądz	2011
					Miasto Toruń	2004
3.	Lubelskie	Lista Światowego Dziedzictwa UNESCO (1) Pomniki Historii (5) Zabytki nieruchome (4304) Zabytki archeologiczne (181)  <b>Łącznie: 4491</b>	3	1	Gmina Lublin	2012
4.	Lubuskie	Lista Światowego Dziedzictwa UNESCO (1) Pomniki Historii (4) Zabytki nieruchome (4629) Zabytki archeologiczne (548)  <b>Łącznie: 5182</b>	1	5	Miasto Gorzów Wielkopolski	2006
					Miasto Żagań	2010
					Miasto Zielona Góra	2007
					Gmina Żary	2008
					Powiat nowosolski	2012
5.	Łódzkie	Lista Światowego Dziedzictwa UNESCO (0) Pomniki Historii (4) Zabytki nieruchome (2937) Zabytki archeologiczne (143)  <b>Łącznie: 3084</b>	0	0	-	-
6.	Małopolskie	Lista Światowego Dziedzictwa UNESCO (15) Pomniki Historii (11) Zabytki nieruchome (6220) Zabytki archeologiczne (488)  <b>Łącznie: 6734</b>	3	5	Miasto Kraków	2010
					Miasto Zakopane	2017
					Dyrektor Muzeum Żup Krakowskich Wieliczka w Wieliczce	2017
					Zamek Królewski na Wawelu – Państwowe Zbiory Sztuki	2010
					Gmina Olkusz	2019
7.	Mazowieckie	Lista Światowego Dziedzictwa UNESCO (1) Pomniki Historii (7) Zabytki nieruchome (7874) Zabytki archeologiczne (407)  <b>Łącznie: 8289</b>	5	4	Miasto Nowy Dwór Mazowiecki	2013
					Miasto Płock	2007
					Miasto Żyrardów	2008
8.	Opolskie	Lista Światowego Dziedzictwa UNESCO (0) Pomniki Historii (6) Zabytki nieruchome (3352) Zabytki archeologiczne (1267)  <b>Łącznie: 4625</b>	0	5	Powiat brzeski	2018
					Powiat kędzierzyński-kozielski	2018
					Powiat kluczborski	2004
					Powiat nyski	2018
					Powiat oleski	2018

	Voivodeship	Number of monuments in the voivodeship	Number of delegations	Agreements in force (number and city)	Year of the agreement	
1.	Lower Silesia	UNESCO World Heritage List (3) Historic Monument (22) Immovable monuments (8889) Archaeological monuments (1480)  <b>In total: 10,394</b>	3	3	Municipality of Bielawa	2011
					Legnica	2003
					Wrocław	2011
					National Museum in Wrocław	2011
2.	Kuyavian-Pomeranian	UNESCO World Heritage List (3) Historic Monument (7) Immovable monuments (3580) Archaeological monuments (193)  <b>In total: 3783</b>	2	4	Chełmno	2012
					Bydgoszcz	2012
					Grudziądz	2011
					Toruń	2004
3.	Lublin	UNESCO World Heritage List (1) Historic Monument (5) Immovable monuments (4304) Archaeological monuments (181)  <b>In total: 4491</b>	3	1	Municipality of Lublin	2012
4.	Lubusz	UNESCO World Heritage List (1) Historic Monument (4) Immovable monuments (4629) Archaeological monuments (548)  <b>In total: 5182</b>	1	5	Gorzów Wielkopolski	2006
					Żagań	2010
					Zielona Góra	2007
					Municipality of Żary	2008
					Nowa Sól County	2012
5.	Łódź	UNESCO World Heritage List (0) Historic Monument (4) Immovable monuments (2937) Archaeological monuments (143)  <b>In total: 3084</b>	0	0	-	-
6.	Lesser Poland	UNESCO World Heritage List (15) Monument to History (11) Immovable monuments (6220) Archaeological monuments (488)  <b>In total: 6734</b>	3	5	Cracow	2010
					Zakopane	2017
					Director of the Cracow Saltworks Museum in Wieliczka in Wieliczka	2017
					Wawel Royal Castle – State Art Collection	2010
					Gmina Olkusz	2019
7.	Masovian	UNESCO World Heritage List (1) Monument to History (7) Immovable monuments (7874) Archaeological monuments (407)  <b>In total: 8289</b>	5	4	Nowy Dwór Mazowiecki	2013
					Płock	2007
					Żyrardów	2008
8.	Opole	UNESCO World Heritage List (0) Monument to History (6) Immovable monuments (3352) Archaeological monuments (1267)  <b>In total: 4625</b>	0	5	Brzeg County	2018
					Kędzierzyn-Koźle County	2018
					Kluczbork County	2004
					Nysa County	2018
					Olesno County	2018

	Województwo	Liczba zabytków w województwie	Liczba delegatur	Obowiązujące porozumienia (liczba i miasto)	Rok zawarcia porozumienia
9.	Podkarpackie	Lista Światowego Dziedzictwa UNESCO (6) Pomniki Historii (44) Zabytki nieruchome (5212) Zabytki archeologiczne (479)  Łącznie: 5741	3	1 Miasto Krosno	2012
10.	Podlaskie	Lista Światowego Dziedzictwa UNESCO (6) Pomniki Historii (44) Zabytki nieruchome (5212) Zabytki archeologiczne (479)  Łącznie: 5741	2	2 Miasto Białystok Miasto Suwałki	2014 2008
11.	Pomorskie	Lista Światowego Dziedzictwa UNESCO (1) Pomniki Historii (9) Zabytki nieruchome (3680) Zabytki archeologiczne (562)  Łącznie: 4249	1	12 Miasto Chojnice Miasto Malbork Miasto Gdynia Miasto Sopot Miasto Tczew Miasto Wejherowo Miasto Bytów Powiat kartuski Powiat kościerski Powiat kwidzyński Powiat pucki Powiat starogardzki	2011 2011 2012 2011 2011 2011 2011 2011 2011 2011 2016 2015
12.	Śląskie	Lista Światowego Dziedzictwa UNESCO (2) Pomniki Historii (7) Zabytki nieruchome (4389) Zabytki archeologiczne (243)  Łącznie: 4641	2	17 Powiat będziński Miasto Bielsko-Biała Miasto Bytom Miasto Chorzów Gmina Czeladź Miasto Gliwice Miasto Piekary Śląskie Miasto Pszczyna Miasto Racibórz Miasto Ruda Śląska Miasto Rybnik Miasto Siemianowice Śląskie Miasto Świętochłowice Miasto Tychy Miasto Zabrze Miasto Żory Powiat tarnogórski	2011 2015 2004 2009 2008 2007 2006 2019 2004 2004 2004 2004 2006 2013 2004 2012 2009
13.	Świętokrzyskie	Lista Światowego Dziedzictwa UNESCO (4) Pomniki Historii (9) Zabytki nieruchome (1940) Zabytki archeologiczne (210)  Łącznie: 2163	1	0 -	-



	Voivodeship	Number of monuments in the voivodeship	Number of delegations	Agreements in force (number and city)		Year of the agreement
9.	Subcarpathian	UNESCO World Heritage List (6) Monument to History (44) Immovable monuments (5212) Archaeological monuments (479)  <b>In total: 5741</b>	3	1	Krosno	2012
10.	Podlaskie	UNESCO World Heritage List (6) Monument to History (44) Immovable monuments (5212) Archaeological monuments (479)  <b>In total: 5741</b>	2	2	Białystok	2014
					Suwałki	2008
11.	Pomeranian	UNESCO World Heritage List (1) Monument to History (9) Immovable monuments (3680) Archaeological monuments (562)  <b>In total: 4249</b>	1	12	Chojnice	2011
					Malbork	2011
					Gdynia	2012
					Sopot	2011
					Tczew	2011
					Wejherowo	2011
					Bytów	2011
					Kartuzy Country	2011
					Koscierzyna district	2011
					Kwidzyn County	2011
					Puck County	2016
Starogard County	2015					
12.	Silesian	UNESCO World Heritage List (2) Monument to History (7) Immovable monuments (4389) Archaeological monuments (243)  <b>In total: 4641</b>	2	17	Będzin County	2011
					Bielsko-Biała	2015
					Bytom	2004
					Chorzów	2009
					Municipality of Czeladź	2008
					Miasto Gliwice	2007
					Piekary Śląskie	2006
					Pszczyna	2019
					Racibórz	2004
					Ruda Śląska	2004
					Rybnik	2004
					Siemianowice Śląskie	2004
					Świętochłowice	2006
					Tychy	2013
Zabrze	2004					
Żory	2012					
Tarnowskie Góry district	2009					
13.	Świętokrzyskie	UNESCO World Heritage List (4) Monument to History (9) Immovable monuments (1940) Archaeological monuments (210)  <b>In total: 2163</b>	1	0	-	-

	Województwo	Liczba zabytków w województwie	Liczba delegatur	Obowiązujące porozumienia (liczba i miasto)	Rok zawarcia porozumienia	
14.	Warmińsko-mazurskie	Lista Światowego Dziedzictwa UNESCO (0) Pomniki Historii (5) Zabytki nieruchome (6411) Zabytki archeologiczne (286)  <b>Łącznie: 6702</b>	2	0	-	-
15.	Wielkopolskie	Lista Światowego Dziedzictwa UNESCO (0) Pomniki Historii (11) Zabytki nieruchome (7879) Zabytki archeologiczne (680)  <b>Łącznie: 8570</b>	4	5	Miasto Gniezno Miasto Leszno Miasto Ostrów Wielkopolski Miasto Poznań Powiat poznański (ziemski)	2017 2015 2005 2003 2009
16.	Zachodniopomorskie	Lista Światowego Dziedzictwa UNESCO (0) Pomniki Historii (3) Zabytki nieruchome (4282) Zabytki archeologiczne (371)  <b>Łącznie: 4656</b>	1	2	Szczecin Gmina Miasto Kołobrzeg	2012 2012

**Tabela 1.** Porozumienia zawarte w sprawie przekazania niektórych kompetencji wojewódzkich konserwatorów zabytków jednostkom samorządu terytorialnego i instytucjom kultury z uwzględnieniem liczby zabytków w województwie i liczby delegatur wojewódzkich urzędów ochrony zabytków.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych od wojewódzkich konserwatorów zabytków w trybie dostępu do informacji publicznej<sup>22</sup>, badań aktów prawa miejscowego (dane na 22 I 2021), danych Narodowego Instytutu Dziedzictwa (źródło: <https://mapy.zabytek.gov.pl/nid/>, dostęp: 3 II 2021) oraz danych Ministerstwa Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu (źródło: <https://www.gov.pl/web/kultura/konserwatorzy-zabytkow>, dostęp: 3 II 2021).

przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, a ponadto nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe. Taka konstrukcja prawna gwarantuje sprawowanie funkcji samorządowego konserwatora zabytków przez osobę o formalnych kompetencjach nie niższych niż wojewódzki konserwator zabytków. Oczywiście, faktyczna wiedza i doświadczenie konserwatorów mogą być różne, niemniej ustawodawca zapewnił minimum ustawowe dla pełnienia tej funkcji.

Zagrożeniem związanym z zawarciem porozumienia administracyjnego w sprawie przekazania kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków jednostkom samorządu terytorialnego lub instytucjom kultury jest ograniczona bieżąca kontrola nad prowadzonymi przez samorządowych konserwatorów zabytków postępowaniami administracyjnymi i wydawanymi przez nich decyzjami. W praktyce kontrola ta następuje *post factum*, gdy samorządowy konserwator zabytków przekazuje akta sprawy wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków.

Znany jest mi przypadek, gdy jeden z samorządowych konserwatorów zabytków, przekraczając zakres swoich uprawnień enumeratywnie określony w porozumieniu, wydał decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji, zastrzeżoną na podstawie ustawy z 5 lipca 2018 o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących<sup>25</sup> do kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków. Na szczęście wojewódzki konserwator zabytków dopatrzył się przekroczenia uprawnień przez organ

over, has not been convicted by a final judgment for an intentional crime or a deliberate fiscal offense. This legal structure guarantees that a person with formal competences no lower than those of a provincial inspector of monuments will perform the function of a local monument conservator. Of course, the actual knowledge and experience of conservators may vary, but the legislator ensured the statutory minimum for performing this function.

The threat related to the conclusion of an administrative agreement on the transfer of the competences of the voivodeship conservator of monuments to local government units or cultural institutions is the limited current control over the administrative proceedings conducted by local monument conservators and the decisions issued by them. In practice, this control takes place *post factum*, when the local government conservator of monuments submits the case files to the provincial conservator of monuments.

I am aware of a case when one of the local government conservators of monuments, exceeding the scope of his powers exhaustively specified in the agreement, issued a decision on the location of the investment, reserved under the Act of 5 July 2018 on facilitating the preparation and implementation of housing investments and accompanying investments<sup>25</sup> to the competences of the provincial conservator. Fortunately, the provincial inspector of monuments noticed that the authority had exceeded its powers and pointed out to him that in a given case there is a premise for declar-

	Voivodeship	Number of monuments in the voivodeship	Number of delegations	Agreements in force (number and city)		Year of the agreement
14.	Warmian-Masurian	UNESCO World Heritage List (0) Monument to History (5) Immovable monuments (6411) Archaeological monuments (286)  <b>In total: 6702</b>	2	0	-	-
15.	Greater Poland	UNESCO World Heritage List (0) Monument to History (11) Immovable monuments (7879) Archaeological monuments (680)  <b>In total: 8570</b>	4	5	Gniezno	2017
					Leszno	2015
					Ostrow Wielkopolski	2005
					Poznań	2003
					Poznań County	2009
16.	West Pomeranian	UNESCO World Heritage List (0) Monument to History (3) Immovable monuments (4282) Archaeological monuments (371)  <b>In total: 4656</b>	1	2	Szczecin	2012
					Kołobrzeg	2012

Table 1. Agreements concluded on the transfer of certain competences of Voivodeship Conservator of Monuments to local government units and cultural institutions, taking into account the number of monuments in the voivodeship and the number of regional monument protection offices.

Source: Original work based on data obtained from Voivodeship Conservator of Monuments via a public information request,<sup>22</sup> research on local legal acts (data as of January 22, 2021), data of the National Heritage Board of Poland (source: <https://mapy.zabytek.gov.pl/nid/>, accessed: 3 II 2021) and data of the Ministry of Culture, National Heritage and Sport (source: <https://www.gov.pl/web/kultura/konserwatorow-zaarowka>, accessed: 3 II 2021).

i wskazał mu, że w danym przypadku zachodzi przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji z art. 156 §1 pkt 2 ustawy z 14 czerwca 1960 kodeksu postępowania administracyjnego<sup>26</sup>, tj. wydania decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Tym samym należy stwierdzić, że największym zagrożeniem dla przekazywania kompetencji wojewódzkich konserwatorów zabytków jest przekraczanie uprawnień przez podmioty, którym dane kompetencje zostały przyznane. Argumentem przemawiającym za scedowywaniem kompetencji wojewódzkich konserwatorów zabytków na lokalne jednostki samorządu terytorialnego niższego szczebla (powiaty, gminy) jest „niedoetatyzowanie” Wojewódzkich Urzędów Ochrony Zabytków; dotyczy to zwłaszcza pracowników terenowych przeprowadzających wizje lokalne i oględziny. Realia pracy w WUOZ dowodzą, że pracownicy nie dość, że nie są wynagradzani w sposób konkurencyjny dla rynku, to na dodatek często wykonują zadania znacznie wykraczające poza karty opisu ich stanowisk, co wynika z braków kadrowych w urzędzie. Ponadto pracę terenową skutecznie utrudnia pandemia COVID-19, ale to materia na inny artykuł.

## Wnioski

Konkludując, należy stwierdzić, że obecnie brak jest unitarnej polityki konserwatorskiej w zakresie powierzenia kompetencji wojewódzkich konserwatorów zabytków jednostkom samorządu terytorialnego, ich związkom oraz instytucjom kultury. Wynika to z re-

ing the decision under Art. 156 §1 point 2 of the Act of June 14, 1960 of the Code of Administrative Procedure,<sup>26</sup> i.e. issuing a decision without a legal basis or with a gross violation of the law.

Thus, it should be stated that the greatest threat to the transfer of competences of provincial monuments conservators is the fact that the entities to which specific competences have been given the powers, exceed the powers of said conservators. The argument in favor of delegating the competences of provincial monuments conservators to local lower-level local government units (districts, communes) is the “under-statatisation” of the WUOZ; this applies in particular to field workers who carry out site visits and inspections. The realities of working at WUOZ prove that the employees are not only not remunerated in a competitive way, but also often perform tasks that go far beyond their job description cards due to staff shortages in the office. In addition, field work is effectively hindered by the COVID-19 pandemic, but that is matter for another article.

## Conclusions

In conclusion, it should be stated that there is currently no unitary conservation policy in the field of entrusting the competences of provincial conservators of monuments to local government units, their associations, and cultural institutions. This is due to the management policy implemented by voivodes and the lack of

alizowanej przez wojewodów polityki zarządczej oraz braku ministerialnych wytycznych dla wojewódzkich konserwatorów zabytków. Decentralizacja władzy konserwatorskiej w województwie jest szansą zwiększenia ochrony dziedzictwa, zwłaszcza dziedzictwa społeczności lokalnych, dlatego że samorządowy konserwator zabytków jest najczęściej członkiem danej społeczności i potrafi określić wartość konkretnego zabytku dla tej społeczności. Jest to niezwykle istotne, głównie w przypadku prowadzenia przez organy administracji publicznej spraw z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami w przedmiocie nałożenia na dysponenta zabytku kary administracyjnej z tytułu prowadzenia prac konserwatorskich lub robót budowlanych bez pozwolenia właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 107d ust. 1 u.o.z.). Wymierzając karę administracyjną, organ powinien brać pod uwagę m.in. społeczną szkodliwość czynu dysponenta zabytku, a tę najlepiej może określić osoba znająca znaczenie obiektu dla historii miejsca, w którym ten się znajduje.

Nie oznacza to, że wojewódzki konserwator zabytków nie posiada takiej wiedzy, lecz braki kadrowe i związany z nimi ogrom pracy przypadającej na pracowników WUOZ sprawiają, że osoby prowadzące postępowania administracyjne często nie mają czasu niezbędnego do wnikliwych analiz materiału dowodowego i zestawienia go z informacjami pozyskanymi przez organ w toku innych postępowań<sup>27</sup>, logicznie łączących się z daną sprawą. Należy podkreślić, że na gruncie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego wojewódzki konserwator zabytków ograniczony jest terminami administracyjnymi wynikającymi z procedury administracyjnej, niemniej na potrzeby artykułu ocena wpływu terminów administracyjnych na skuteczność postępowań prowadzonych przez organy konserwatorskie zostanie pominięta.

Zawierane przez wojewodów porozumienia administracyjne w sprawie przekazania niektórych kompetencji wojewódzkich konserwatorów zabytków nie pozostają w korelacji z liczbą zabytków w województwie oraz liczbą delegatur właściwego miejscowo WUOZ. Tworzenie modeli zarządzania dziedzictwem w województwach powinno się opierać na geograficznym rozmieszczeniu zabytków, terenowych działaniach organów konserwatorskich oraz tworzeniu ujednoczonej wykładni przepisów prawnych dotyczących ochrony zabytków. Należy pamiętać, że tylko holistyczne podejście do ochrony dziedzictwa może być gwarantem jego ochrony.

ministerial guidelines for voivodship conservators of monuments. The decentralization of the conservation authority in a voivodeship is an opportunity to increase the protection of heritage, especially the heritage of local communities because the local government conservation officer is most often a member of a given community and is able to determine the value of a specific monument for a given community. This is extremely important, mainly in the cases of involving the conservation of monuments and the preservation of monuments by public administration bodies in the subject of imposing administrative penalties on the administrator of a monument for carrying out conservation or construction work without the permission of the competent provincial inspector of monuments (Article 107d para. 1 Monument Protection Act). When imposing an administrative penalty, the authority should take into account, inter alia, the social harmfulness of the monument owner's act, and this can best be determined by a person who knows the significance of the structure to its location's place-based history.

This does not mean that the provincial inspector of monuments does not have such knowledge, but staff shortages and the associated burden of work on the employees of WUOZ mean that people conducting administrative proceedings often do not have the time necessary for in-depth analyses of evidence and comparing it with information obtained by the authority in the course of other proceedings<sup>27</sup> logically related to the case. It should be emphasized that, on the basis of the provisions of the Code of Administrative Procedure, the provincial inspector of monuments is limited by administrative deadlines resulting from the administrative procedure, but for the purposes of this paper, the assessment of the impact of administrative deadlines on the effectiveness of proceedings conducted by conservation bodies will be omitted.

Administrative agreements concluded by voivodes on the transfer of certain competences of voivodship conservators of monuments do not correlate with the number of monuments in the voivodship and with the number of regional offices of the competent regional office. The formulation of heritage management models in voivodships should be based on the geographical distribution of monuments, field activities of conservation bodies and the creation of a unified interpretation of the legal provisions relating to monument conservation. It should be remembered that only a holistic approach to heritage protection can guarantee its protection.

## Bibliografia / References

### Opracowania / Secondary sources

- Bąkowski Tomasz, *Miejski konserwator zabytków*, [w:] *Leksykon prawa ochrony zabytków. 100 podstawowych pojęć*, red. Kamil Zeidler, Warszawa 2010.
- Bukowska Joanna, *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Nauka administracji*, red. nauk. Zbigniew Cieślak, Warszawa 2017.
- Chauvin Tatiana, Stawecki Tomasz, Winczorek Piotr, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2012.
- Cieślak Zbigniew, *Porozumienia administracyjne*, Warszawa 1985.
- Dolnicki Bogdan, *Umowa publicznoprawna – zagadnienia wybrane*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. Józef Filipek, Bielsko-Biała 2003.
- Gwardzińska Zaneta, *Egzekucja nadzoru konserwatorskiego*, Gdańsk 2019.
- Kącka Katarzyna, *Polityka historyczna: kreatorzy, narzędzia, mechanizmy działania – przykład Polski*, [w:] *Narracje pamięci: między polityką a historią*, red. Katarzyna Kącka, Joanna Piechowiak-Lamparska, Anna Ratke-Majewska, Toruń 2015.
- Meier Christian, *Eröffnungsrede zur 36. Versammlung deutsche Historiker in Trier, 8 Oktober 1986*, [w:] „Historikerstreit”. *Die Dokumentation der Kontroverse um die Einzigartigkeit der nationalsozialistischen Judenvernichtung*, red. Rudolf Augstein, München 1987.
- Michalak Anna, Ginter Artur, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Nijakowski Lech M., *Polska polityka pamięci. Esej socjologiczny*, Warszawa 2008.
- Stahl Małgorzata (red. nauk.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2016.
- Wiktorowska Aleksandra, *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. Jan Zimmermann, Warszawa 2007.
- Wojewski Piotr, *Porozumienie administracyjne jako prawna forma działania administracji w świetle systemu wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przez jednostki sektora finansów publicznych*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2020, vol. 25, nr 1.
- Wolfrum Edgar, *Geschichtspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. 1949–1989. Phasen und Kontroversen*, [w:] *Umkämpfte Vergangenheit. Geschichtsbilder, Erinnerung und Vergangenheitspolitik im internationalen Vergleich*, red. Peter Bock, Edgar Wolfrum, Göttingen 1999.
- Zalasińska Katarzyna, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Zeidler Kamil, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007.

### Akty prawne / Legal acts

- Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach, Dz.U. 2020, poz. 902.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. 2020, poz. 282, 782, 1378.
- Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 2 kwietnia 2020 w sprawie powołania Zespołu roboczego do spraw opracowania założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o muzeach, Dz.Urz. MKiDN, poz. 21.

### Źródła elektroniczne / Electronic sources

- <https://mapy.zabytek.gov.pl/nid/>
- <https://www.gov.pl/web/kultura/konserwatorzy-zabytkow>

<sup>1</sup> Ż. Gwardzińska, *Egzekucja nadzoru konserwatorskiego*, Gdańsk 2019, s. 27 i n.

<sup>2</sup> T. Chauvin et al., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2012, s. 51.

<sup>3</sup> Pojęcia „polityka historyczna” jako pierwszy użył Christian Meier podczas zjazdu historyków niemieckich w Trewirze w 1986 (Ch. Meier, *Eröffnungsrede zur 36. Versammlung deutsche Historiker in Trier, 8 Oktober 1986*, [w:] „Historikerstreit”. *Die Dokumentation der Kontroverse um die Einzigartigkeit der nationalsozialistischen Judenvernichtung*, red. R. Augstein, München 1987, s. 204–214), jednak funkcjonowanie różnorodnych podejść do tego zagadnienia skutkowało brakiem stworzenia uniwersalnej definicji. Na potrzeby opracowania politykę historyczną będąc definiowała za Edgarem Wolfrumem jako „pole aktywności i polityki, na którym rozmaici polityczni aktorzy przypisują przeszłości konkretne interesy polityczne, a następnie walczą o ich akceptację wśród opinii publicznej” (E. Wolfrum, *Geschichtspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. 1949–1989. Phasen und Kontroversen*, [w:] *Umkämpfte Vergangenheit. Geschichtsbilder, Erinnerung und Vergangenheitspolitik im internationalen Vergleich*, red. P. Bock, E. Wolfrum, Göttingen 1999, s. 58).

<sup>4</sup> Jedną z najbardziej znanych definicji polityki pamięci zaprezentował Lech M. Nijakowski; jego zdaniem politykę pamięci należy rozumieć trzyplaszczynowo: „wszelkie działania – świadome i nieświadome, intencjonalne i przypadkowe – które prowadzą do ugruntowania i wzmocnienia pamięci zbiorowej Polaków lub też do jej zmiany”; „działania, które jednostka intencjonalnie podejmuje na forum publicznym w celu ugruntowania pamięci zbiorowej obywateli lub jej zmiany”; „publiczne wykłady w oficjalnych instytucjach lub wygłaszane przez funkcjonariuszy państwa, działania organów państwa – i to tylko w granicach prawa, formalne ustalenie treści nauczania historii w szkołach itd.”; zob. L.M. Nijakowski, *Polska polityka pamięci. Esej socjologiczny*, Warszawa 2008, s. 43.

<sup>5</sup> K. Kącka, *Polityka historyczna: kreatorzy, narzędzia, mechanizmy działania – przykład Polski*, [w:] *Narracje pamięci: między polityką a historią*, red. K. Kącka, J. Piechowiak-Lamparska, A. Ratke-Majewska, Toruń 2015, s. 64.

<sup>6</sup> W doktrynie prawa ochrony dziedzictwa polityka ochrony zabytków została zdefiniowana jako „działalność władz publicznych mająca na celu ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami lub wywieranie dominującego wpływu na

władzę przez grupy obywateli (organizacje społeczne, także działających na rzecz ochrony zabytków aktywistów) w celu zapewnienia nadrzędności interesu ochrony zabytków w stosunku do innych interesów publicznych”; zob. Ż. Gwardzińska, op. cit., s. 30.

<sup>7</sup> Dz.U. 2020, poz. 282, 782 i 1378; dalej: „u.o.z.” lub „ustawa o ochronie zabytków”.

<sup>8</sup> Aktualnie w Ministerstwie Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu trwają prace nad założeniami do nowelizacji ustawy o muzeach. 2 kwietnia 2020 minister powołał Zespół roboczy do spraw opracowania założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o muzeach, do którego zadań należy w szczególności „opracowanie projektu ustawy o zmianie ustawy o muzeach wraz z uzasadnieniem, w tym oceny skutków regulacji oraz ewentualnymi projektami aktów wykonawczych” (zob. zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 2 kwietnia 2020 w sprawie powołania Zespołu roboczego do spraw opracowania założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o muzeach, Dz.Urz. MKiDN, poz. 21).

<sup>9</sup> Dz.U. 2020, poz. 902; dalej: „ustawa o muzeach” lub „u.o.m.”.

<sup>10</sup> Prawne formy działania administracji nie są formą jednorodną, zaliczamy do nich bowiem w szczególności akty normatywne i akty generalne, akty administracyjne, przyrzeczenia administracyjne, umowy, polecenia służbowe, ugody administracyjne, jak również porozumienia administracyjne; zob. J. Bukowska, *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Nauka administracji*, red. nauk. Z. Cieślak, Warszawa 2017, s. 79 i n.; M. Stahl (red. nauk.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2016, s. 479 i n.

<sup>11</sup> Z. Cieślak, *Porozumienia administracyjne*, Warszawa 1985, s. 113; zob. też: P. Wojewski, *Porozumienie administracyjne jako prawna forma działania administracji w świetle systemu wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przez jednostki sektora finansów publicznych*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2020, vol. 25, nr 1, s. 142.

<sup>12</sup> B. Dolnicki, *Umowa publicznoprawna – zagadnienia wybrane*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filippek, Bielsko-Biała 2003, s. 173.

<sup>13</sup> M. Stahl, *Ugody, porozumienia administracyjne, umowy publicznoprawne, publiczne, administracyjne, umowy cywilne*, [w:]

M. Stahl (red. nauk.), op. cit., s. 490–491.

<sup>14</sup> J. Bukowska, op. cit., s. 79.

<sup>15</sup> A. Wiktorowska, *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 360; zob. też: J. Bukowska, op. cit., s. 79.

<sup>16</sup> Dz.U. 2019, poz. 1464; dalej: „ustawa o wojewodzie” lub „u.o.w.”.

<sup>17</sup> T. Bąkowski, *Miejski konserwator zabytków*, [w:] *Leksykon prawa ochrony zabytków. 100 podstawowych pojęć*, red. K. Zeidler, Warszawa 2010, s. 158.

<sup>18</sup> Ż. Gwardzińska, op. cit., s. 110 i n. W tym miejscu należy poczynić uwagę, że w 2020 r. obowiązywało 61 porozumień, lecz tylko w 8 przypadkach wojewodowie przekazali jednostkom samorządu terytorialnego uprawnienia do prowadzenia postępowań egzekucyjnych, w większości przypadków wskazując samorządowego konserwatora zabytków jako egzekutora.

<sup>19</sup> K. Zalaśńska, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 279.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 278. Zdaniem K. Zalaśńskiej takich porozumień jest 65: 61 z jednostkami samorządu terytorialnego, 4 z instytucjami kultury (Muzeum Narodowym we Wrocławiu, Zamkiem Królewskim na Wawelu – Państwowymi Zbiorami Sztuki, Muzeum Żup Krakowskich Wieliczka w Wieliczce, Muzeum Śląska Opolskiego w Opolu). Z moich badań, które będą prezentowała w dalszej części opracowania, wynika, że takich porozumień jest 66.

<sup>21</sup> K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007, s. 105.

<sup>22</sup> Na wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie odpowiedział tylko Podkarpacki Wojewódzki Konserwator Zabytków. Informację o zawartych w tym województwie porozumieniach pozyskano w wyniku badania wojewódzkiego dziennika urzędowego.

<sup>23</sup> Zob. <https://mapy.zabytek.gov.pl/nid> (dostęp: 3 II 2021).

<sup>24</sup> A. Michalak, A. Ginter, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 392.

<sup>25</sup> Dz.U. 2020, poz. 219, z późn. zm.

<sup>26</sup> Dz.U. 2020, poz. 256, z późn. zm.

<sup>27</sup> Zgodnie z art. 77 §4 k.p.a. fakty powszechnie znane oraz fakty znane organowi z urzędu nie wymagają dowodu.

## Streszczenie

W artykule została omówiona problematyka zawierania przez wojewodów porozumień w sprawie przekazania niektórych kompetencji wojewódzkich konserwatorów zabytków. Poczyniona analiza porozumień administracyjnych została zestawiona z liczbą zabytków w województwie oraz liczbą delegatur właściwego miejscowo Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków. Powstałe w efekcie wnioski ukazały obraz prowadzonej przez poszczególnych wojewodów polityki ochrony zabytków, gdzie centralizacja władzy konserwatorskiej w województwie styka się z jej decentralizacją, sprawiając, że brak jest unitarnych rozwiązań dotyczących scedowywania zadań wojewódzkich konserwatorów zabytków na jednostki samorządu terytorialnego szczebla powiatowego i gminnego oraz lokalne instytucje kultury.

## Abstract

This paper discusses the issue of concluding agreements by voivodes on the transfer of certain competences to Voivodeship Conservator of Monuments. An analysis of administrative agreements was compared with the number of monuments in the voivodship and the number of delegations of the locally competent Voivodeship Conservator of Monuments. The conclusions showed the image of the monument protection policy pursued by individual voivodes, where the centralization of the conservation authority in the voivodeship met its decentralization, which means that there are no unified solutions regarding the transfer of tasks of voivodeship monument conservators to local government units at the powiat and municipal level and local cultural institutions.