



TEZY KONSERWATORSKIE 2015 – PROPOZYCJA REFORMY SŁUŻB OCHRONY ZABYTKÓW

*Conservation Theses 2015 - a proposal for the reform of
monument protection services*

Aleksander Broda, Marek Konopka**, Halina Landecka***,
Katarzyna Zalaśńska****, Tadeusz Zielniewicz******

SUMMARY: The article explores directions of possible changes to be made to the model of monument protection. It not only recommends specific provisions but also focuses on a model understood as a structure of definitions and relations existing among them. This allows for rough description of a selected aspect of reality. The analysis comes down to deliberations on monument protection system, including necessary duties and competences of government and local government administration bodies.

Effects of the principle of subsidiarity and decentralisation of Polish historic preservation administration were brought into special focus. Additionally, narrow scope of duties was determined for state and local government administration bodies.

KEY WORDS: Historic preservation service, historic preservation bodies, regional historic preservation officer, general historic preservation officer.

Ochrona zabytków przeszła w ostatnim 25-leciu wiele zmian. Kolejne próby dostosowania prawa do wyzwań, jakie przyniosły przemiany społeczno-gospodarcze są przedmiotem uzasadnionej krytyki. Nadal aktualne jest więc poszukiwanie nowego modelu ochrony zabytków, który zapewniłby zachowanie i przekazanie przyszłym pokoleniom cennego kulturowo zasobu.

Jednym z wniosków I Kongresu Konserwatorów Polskich, który odbył się w 2005 r., była potrzeba przekształcenia administracji konserwatorskiej z organów administracji zespolonej w organy administracji niezespolonej. Mimo, że postulat ten znalazł poparcie w głosach wielu gremiów oraz organizacji, to od wielu lat nie jest on realizowany. Należy zdawać sobie bowiem sprawę ze zmian, jakie zachodzą w strukturze administracji publicznej w ostatnich latach. Stawiają one pod znakiem zapytania możliwość wdrożenia oczekiwanej reformy służb konserwatorskich. Dlatego zadaliśmy sobie pytanie czy tylko powrót do systemu niezespolonej służby jest jedyną drogą potrzebnych zmian oraz czy nie należałoby spojrzeć z innej perspektywy na zmiany w ochronie zabytków.

* PhD Aleksander Broda

** Marek Konopka, Vice President of the Polish National Committee ICOMOS
<https://orcid.org/0000-0002-5219-3604>

*** PhD Arch. Halina Landecka, Voivodship Monument Conservator of Lublin

**** PhD Katarzyna Zalaśńska, Faculty of Law and Administration, University of Warsaw

***** Tadeusz Zielniewicz, Director of the Łazienki Park in Warsaw
<https://orcid.org/0000-0003-2171-2560>

Przedstawione tu założenia, które nazwane zostały „Tezami Konserwatorskimi 2015”, stanowią jedynie głos w dyskusji nad kierunkiem możliwych zmian w modelu ochrony zabytków. Stanowią one wynik kilkumiesięcznych prac zespołu programowego w składzie: Aleksander Broda, Marek Konopka, Halina Landecka, Katarzyna Zalaszińska, Tadeusz Zielniewicz, jak i wielu konsultacji i spotkań z ekspertami. „Tezy Konserwatorskie 2015” zostały po raz pierwszy publicznie zaprezentowane na Konwencji Wojewódzkich Konserwatorów, który odbywał się w czerwcu 2015 r. w Gdańsku. Następnie, po zmianach i uzupełnieniach, będących wynikiem kolejnych spotkań z wojewódzkimi konserwatorami zabytków, „Tezy Konserwatorskie 2015” wygłoszone zostały przez dr hab. Katarzynę Zalaszińską podczas II Kongresu Konserwatorów Zabytków, organizowanego w dniach 6–10.10.2015 r. Referat został zaprezentowany podczas panelu „System”, pierwszego dnia obrad, któremu przewodniczyli prof. Kamil Zeidler oraz Tadeusz Zielniewicz, wywołując dyskusję środowiskową o potrzebie i kierunkach zmian w ustroju administracji ochrony zabytków w Polsce. Znalazło to potwierdzenie w Rezolucji II Kongresu Konserwatorów, w której zebrani przyjęli, że waga tej problematyki wymaga powołania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Ochrony Zabytków. Dalsza dyskusja nad „Tezami Konserwatorskimi 2015” odbyła się podczas dorocznego zebrania PKN ICOMOS w dniach 3–4.12.2015 r. Zostały one przedstawione przez Marka Konopkę w referacie „Model ochrony zabytków – nic dwa razy się nie zdarza (propozycja rozwiązań ustrojowych)”.

Na wstępie należy zaznaczyć, że „Tezy Konserwatorskie 2015” zawierają nie tyle konkretne propozycje przepisów ustawy, co dotyczą modelu, rozumianego jako układ pojęć i zależności między nimi, pozwalający opisać w przybliżony sposób wybrany aspekt rzeczywistości. Prowadzona analiza ograniczona została do rozważań nad ustrojem ochrony zabytków, z uwzględnieniem w niezbędnym zakresie kompleksu zadań i kompetencji organów administracji rządowej i samorządowej.

Określenie założeń ewentualnego nowego modelu regulacji poprzedzone zostało diagnozą stanu obecnego. Analiza ta ukierunkowała dalsze prace, wskazując na potrzebę uporządkowania systemu ochrony zabytków. Wejście w życie obowiązującej ustawy 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (dalej: u.o.z.o.z.) doprowadziło do decentralizacji części zadań z zakresu ochrony zabytków. Do 2003 r. kompetencje te należały wyłącznie do organów administracji rządowej, tj. wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz Generalnego Konserwatora Zabytków. Zmiana stanu prawnego sprawiła, że część zadań, w tym 2 z 4 form ochrony zabytków, a więc parki kulturowe oraz strefy ochrony konserwatorskiej w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, zostały przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego. Dodatkowo na gminy nałożono nowe obowiązki, w tym m.in. tworzenie gminnej ewidencji zabytków oraz opracowywanie gminnych programów opieki nad zabytkami. Jednocześnie przez zmianę art. 7 ust. 1 pkt. 9 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zadeklarowano, że ochrona zabytków jest zadaniem własnym gminy. Późniejsze zmiany prawa dodawały kolejne normy kompetencyjne. Mimo tak poważnego zaangażowania samorządu terytorialnego w sprawę ochrony zabytków, nie wskazano zakresu odpowiedzialności administracji rządowej i samorządowej za ochronę zabytków. Co więcej, podobną wątpliwość budzi podział zadań i kompetencji pomiędzy poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. To otwiera dyskusję nad nowym podziałem zadań i kompetencji, w ramach systemu administracji rządowej i samorządowej.

Traktując jako punkt wyjścia obecnie przyjęty zespół zadań i kompetencji należałoby, w uproszczeniu, podzielić go na dwie grupy:

- 1) działalność władcza:

- nadzór prewencyjny – obejmujący przede wszystkim wydawanie pozwoleń (art. 36 u.o.z.o.z.), którego celem jest zapobieżenie sytuacji, mogącej spowodować zagrożenie dla substancji zabytku bądź jego wartości;
- nadzór weryfikacyjny – obejmujący środki nadzoru konserwatorskiego w rozumieniu rozdz. 4 u.o.z.o.z.;

2) działalność niewładcza – informacyjna, dokumentacyjna, identyfikacyjna, w zakresie promocji i upowszechniania.

Otwarte jest zatem pytanie o organizację i zadania administracji rządowej i samorządowej, która miałyby wykonywać zadania władcze i niewładcze przy przestrzeganiu zasady pomocniczości i decentralizacji, których moc wiążąca wynika z przepisów Konstytucji.

Przyjęcie, za zasadą pomocniczości (subsydiarności), że zadania powinny być lokowane możliwie najniżej w strukturze organów administracji, o ile będą wykonywane skutecznie i efektywnie, prowadzi do wniosku, że wzorem innych podobnych regulacji (np. przepisów z zakresu prawa budowlanego) zadania i kompetencje w zakresie administracji konserwatorskiej, a więc wydawania pozwoleń, uzgodnień oraz w zakresie działalności niewładczej, mogą być z powodzeniem oddzielone od zadań polegających na nadzorze konserwatorskim, obejmującym przede wszystkim prowadzenie kontroli stanu zachowania zasobu.

Dodatkowo niezbędne jest zapewnienie właściwego nadzoru i wsparcia merytorycznego nad działalnością nowych samorządowych organów administracji konserwatorskiej, a także ram współdziałania z administracją rządową.

Podziałowi w/w zadań i kompetencji na dwa systemy organów terenowych towarzyszyć powinna zmiana ustrojowa na szczeblu centralnym. W szczególności, Generalny Konserwator Zabytków powinien stać się zwierzchnikiem państwowej inspekcji ochrony zabytków jako organu nadzoru konserwatorskiego. Obecnie sprawuje on nadzór nad wojewódzkimi konserwatorami zabytków, choć ustawa nie wyposaża go w żaden środek nadzoru, czyniąc ten nadzór iluzorycznym. Należy tu zaznaczyć, że formą sprawowania nadzoru materialnego nie jest pełnienie funkcji organu II instancji przez Generalnego Konserwatora Zabytków. Zapewnienie wymogu dwuinstancyjności postępowania administracyjnego należy traktować rozłącznie z zagadnieniami ustrojowymi.

Natomiast w proponowanym modelu proponuje się wzmocnienie roli Generalnego Konserwatora Zabytków, przyznanie mu własnych zadań i kompetencji w odniesieniu do najcenniejszego zasobu znajdującego się na Liście Dziedzictwa Światowego oraz Pomników Historii, a także podporządkowania organów terenowych państwowej inspekcji konserwatorskiej jako administracji rządowej.

Dotychczasowa wieloletnia praktyka pokazała, że stałym elementem systemu organów, wykonujących zadania z zakresu ochrony zabytków stali się miejscy konserwatorzy zabytków, działający na podstawie porozumień zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego z wojewodami (art. 96 u.o.z.o.z.). Na podstawie tych porozumień administracja rządowa zleca do wykonania zadania z zakresu administracji rządowej jednostkom samorządu terytorialnego. Jednak problemem wskazanym na etapie diagnozy, jest różnorodność tych porozumień, zarówno w odniesieniu do zakresu powierzonych kompetencji, sposobu finansowania, jak i w szczególności w zakresie nadzoru nad ich wykonaniem.

Wątpliwości dotyczące prawidłowości funkcjonowania wielu porozumień, na podstawie których tworzone są urzędy/stanowiska samorządowych konserwatorów zabytków, zostały obszernie opisane

w Informacji o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli „Współdziałanie wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz jednostek samorządu terytorialnego”, opublikowanej 19 kwietnia 2016 r.¹ W ocenie Najwyższej Izby Kontroli „Współdziałanie wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz jednostek samorządu terytorialnego nie zapewniło wystarczającej realizacji zadań związanych z ochroną i opieką nad zabytkami. Wskazują na to m.in. stwierdzone nieprawidłowości w obszarach ewidencjonowania zabytków, sporządzania gminnych programów opieki nad zabytkami, sprawowania nadzoru konserwatorskiego, stanu zachowania skontrolowanych zabytków oraz realizacji zawartych Porozumień” (s. 10). Najwyższa Izba Kontroli uznała również, że delegowanie na rzecz gminy uprawnień dotyczących decydowania o pracach i robotach przy zabytkach będących jej własnością, stwarza ryzyko związane z konfliktem interesów pomiędzy miejskim konserwatorem, mającym za zadanie ochronę zabytku a właścicielem obiektu, reprezentowanym przez burmistrza lub prezydenta, który zatrudnia miejskiego konserwatora (s. 15).

Mając na względzie dotychczasową praktykę i wykazane przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości w nowym modelu proponuje się ustawowe powołanie miejskich konserwatorów dla miast na prawach powiatu z jednoczesnym ustawowym określeniem zakresu i środków nadzoru nad ich wykonywaniem.

W pozostałym zakresie, a więc w odniesieniu do gmin i powiatów, należałoby pozostawić możliwość zlecenia kompetencji na podstawie porozumień, przy jednoczesnym wskazaniu w przepisach ustawy, jakie kwestie i w jaki sposób powinny zostać uregulowane w porozumieniu.

Reasumując, założenia nowego modelu ochrony zabytków w jego warstwie ustrojowej mogłoby przedstawiać się następująco:

- uproszczenie systemu ochrony zabytków,
- zwiększenie kompetencji i odpowiedzialności samorządów za dziedzictwo kultury,
- nowy i wyraźny podział odpowiedzialności między administracją rządową i samorządową,
- powołanie samorządowych konserwatorów zabytków (administracja samorządowa wojewódzka i miasta na prawach powiatu), oraz powołanie państwowej inspekcji ochrony zabytków utworzonej z dotychczasowych wojewódzkich konserwatorów zabytków (administracja rządowa)
- nowe kompetencje Generalnego Konserwatora Zabytków i organizacja nadzoru państwa nad realizacją zadań ochronnych.

Przyjęcie takich założeń sprawia, że proponowany model zakłada następującą siatkę organów:

- 1) szczebel centralny – Generalny Konserwator Zabytków, urząd centralny, kierujący państwową inspekcją ochrony zabytków
- 2) szczebel terenowy
 - a. poziom województwa
 - wojewódzki inspektor ochrony zabytków – organy nadzoru konserwatorskiego na poziomie województwa należący do państwowej inspekcji ochrony zabytków, działającej pod zwierzchnictwem Generalnego Konserwatora Zabytków (organy administracji niespolonej).
 - wojewódzki konserwator zabytków – organy samorządu województwa wykonujący

¹ www.nik.gov.pl/plik/id,10533,vp,12862.pdf (odczyt z dnia 9 maja 2016 r.)

zadania w imieniu marszałka województwa,

b. lokalny

- miejscy konserwatorzy zabytków – w miastach na prawie powiatu i miastach będących Pomnikami Historii i ujętych na liście UNESCO (na podstawie ustawy),
- inni samorządowi konserwatorzy zabytków (na podstawie porozumień).

W istocie propozycja nowego modelu sprowadza się do przekazania części zadań samorządowi województwa, które obecnie wykonuje wojewódzki konserwator zabytków (głównie pozwoleń art. 36 u.o.z.o.z.) oraz powołania miejskich konserwatorów zabytków.

Nową propozycją jest ustanowienie państwowej inspekcji ochrony zabytków w systemie administracji rządowej, która powstałaby z obecnie działających urzędów wojewódzkiego konserwatora zabytków. Pożądaną formą organizacyjną jest struktura administracji niezespolonej. Wyjęcie organów administracji rządowej w terenie spod zwierzchnictwa wojewody i ich przekazanie Generalnemu Konserwatorowi Zabytków jest założeniem aktualnie procedowanego projektu nowelizacji u.o.z.o.z.²

Proponowane tu przekazanie części zadań wojewódzkich konserwatorów zabytków samorządowi województwa oraz gminom miejskim stanowi realizację postulatów I Kongresu Konserwatorów z 2005 r., który w swojej rezolucji końcowej wskazał na potrzebę tworzenia i umacniania merytorycznie przygotowanych samorządowych służb konserwatorskich.

Oczywistą rolę w wykonywaniu zadań z zakresu ochrony zabytków, uzupełniających działalność organów administracji rządowej i samorządowej, pełnić powinny instytucje i jednostki wyspecjalizowane w opiece nad zabytkami na poziomie centralnym (Narodowy Instytut Dziedzictwa) oraz regionalnym (Regionalne Ośrodki Studiów i Badań Dziedzictwa Kulturowego).

Dodatkowo rewizji wymaga rola rzeczoznawców ministra i otworenie możliwości świadczenia ich usług na rzecz szerszej grupy podmiotów niż tylko organy państwa.

W kolejnym etapie, tak zaproponowanej siatce organów, należy przyporządkować odpowiedni zespół zadań i kompetencji. Mając na względzie przedmiot ochrony i jego wartość, ochrona może być kształtowana na czterech poziomach, obejmujących kolejno:

- 1) obiekty i obszary wpisane na Listę światowego dziedzictwa UNESCO – obiekty i obszary o uniwersalnej powszechnej wartości
- 2) Pomniki Historii – obiekty i obszary o szczególnej wartości dla kultury Polski
- 3) zabytki w rejestrze zabytków – obiekty i obszary o wartości krajowej, regionalnej i lokalnej
- 4) listy dziedzictwa lokalnego – ewidencja obiektów i obszarów o znaczeniu lokalnym, w tym dziedzictwo materialne i niematerialne

Ochrona na dwóch pierwszych poziomach powinna być zapewniona przez Generalnego Konserwatora Zabytków i podległe mu służby inspekcji ochrony zabytków (wojewódzkich inspektorów ochrony zabytków).

Ochrona zabytków w rejestrze powierzona byłaby organom konserwatorskim na poziomie województwa samorządowego (regionu). Natomiast opieka i zarządzanie dziedzictwem na poziomie lokalnym powierzone byłoby, tak jak jest to obecnie, jednostkom samorządu terytorialnego. Osobna

² <http://bip.mkidn.gov.pl/pages/posts/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-1697.php>. (odczyt z dnia 9 maja 2016r.)

analiza w zakresie skuteczności powinna objąć formę ochrony jaką jest park kulturowy.

Specjalną uwagę należałoby objąć formę ochrony jaką jest Pomnik Historii, a w szczególności określić sposób finansowania w formie Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków

Ujęte w niniejszym tekście „Tezy Konserwatorskie 2015” to głos w dyskusji nad kierunkiem zmian w ochronie zabytków, przygotowane przez społeczny zespół praktyków, który tworzy dwóch byłych Generalnych Konserwatorów Zabytków, były Dyrektor Ośrodka Dokumentacji Zabytków, były wojewódzki konserwator zabytków oraz ekspert prawa ochrony zabytków. Dalsze prace w zakresie zmian legislacyjnych wymagają pogłębionej analizy i kontynuowania dyskusji społecznej, do której zaproszeni powinni być wszyscy interesariusze. Wybiegają one również znacznie dalej niż procedowany aktualnie projekt „odzespolenia” służb konserwatorskich, który jest jedynie pierwszym etapem reformy ochrony zabytków w Polsce.

Należy zaznaczyć, że proponowane założenia dotyczą modelu ochrony, a więc stanowią próbę oderwania się od stanu faktycznego i zaproponowania nowego, zaktualizowanego wobec zmian jakie nastąpiły w ostatnim 25-leciu i doświadczeń (zarówno pozytywnych, jak i negatywnych), w działaniu systemu ochrony zabytków.