

10.24358/ODK_2016_01_03



ŚLUŻBY OCHRONY ZABYTKÓW W POLSCE – USYTUOWANIE PRAWNE OD 1918 R. DO DZIŚ, PERSPEKTYWA ZMIAN OD 2017R.

Monuments protection services in Poland - legal location from 1918 to today, the prospect of changes from 2017

Jacek Dąbrowski*

SUMMARY: In Poland, protection of historic monuments and sites is nearly one hundred years old and it has got a highly distinctive feature – the more recent the events are, the more frequent and more profound changes can be observed; the most significant ones take place in the 1990s. In general, it can be said that the organisation of historic preservation service remained constant at the turn of the 19th and 20th centuries.

Administrative bodies responsible for historic preservation are still organised under the Act of 23 July 2003 on Protection and Guardianship of Monuments and Sites. This organisational system, however, is no longer fully effective in Poland.

It is therefore necessary to change legislation

under which the vertical organisational structure of conservation administration would be restored - with one General Historic Preservation Officer (being still the secretary or undersecretary of state in the Ministry of Culture and National Heritage) to whom several regional historic preservation officers are directly responsible and subordinate. Members of staff of the Ministry of Culture and National Heritage undertook a legislative initiative aimed at achieving this objective. As a result, on 25 January 2016 the government decided to begin works amending the Act on Protection and Guardianship of Monuments and Sites.

KEY WORDS: historic monuments and sites, organisation, service, reform, legislation

Organizacja ochrony zabytków w Polsce mająca już prawie 100-letnią historię, przejawia się swoistym rysem – im bliżej współczesnym nam czasów, tym jej zmiany są częstsze i głębsze, z apogeum przemian w latach 90. XX w. W zasadzie można powiedzieć, że swoistą stabilizację w organizacji służb notujemy dopiero począwszy od przełomu wieków.

Zacznijmy jednak od kilku faktów z historii służb ochrony zabytków¹. Prawna ochrona zabytków w Polsce rozpoczyna się wraz z wejściem w życie z dniem 8 listopada 1918 roku Dekretu Rady Regencyjnej o opiece nad zabytkami sztuki i kultury².

Aktem tym obowiązków opieki nad zabytkami został przypisany Ministerstwu Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (art. 2), zaś sprawowanie czynności związanych z opieką nad zabytkami powierzono konserwatorom zabytków sztuki i kultury mianowanych przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (art. 3).

Ministrowi powierzono także obowiązek określenia – w rozporządzeniu – ilości, granic okręgów oraz siedzib konserwatorów (art. 3), a także przyznano prawo do określenia organizacji urzędów

* Jacek Dąbrowski, Department of Monuments Protection, Ministry of Culture and National Heritage
<https://orcid.org/0000-0002-2146-976X>

¹ Szczegółowa analiza rozwoju i zmian systemu organizacyjnego służb konserwatorskich w Polsce – por. K. Zalańska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010.

² Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1918 r., nr 16, poz. 36.

konserwatorskich (art. 4).

Problematyka „władzy konserwatorskiej” została doprecyzowana, w zakresie organizacji, zadań i kompetencji w Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 roku o opiece nad zabytkami³. Tym zagadnieniom poświęcono cały rozdział – II. Władze konserwatorskie. Opiekę nad zabytkami powierzono dwóm instancjom władz konserwatorskich (art. 5). Władzą konserwatorską pierwszej instancji miały być wojewódzkie władze administracji ogólnej, zaś władzą konserwatorską drugiej instancji miał być Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. W gestii Ministra pozostawało mianowanie konserwatorów mających stanowić organy fachowe wojewódzkiej administracji ogólnej. Konserwatorzy mieli należeć do składu personalnego urzędu wojewódzkiego, zaś ich prawa i obowiązki jako organów fachowych określić miał Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych (art. 6).

Obowiązki i uprawnienia konserwatorów określała Instrukcja Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 2 czerwca 1930 r. wydana w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych o prawach i obowiązkach Konserwatorów, jako fachowych organów wojewódzkich władzy administracji ogólnej⁴. Zgodnie z nią: Konserwator jest funkcjonariuszem fachowym Urzędu Wojewódzkiego do spraw opieki nad zabytkami w rozumieniu art. 34 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19-go stycznia 1934 r. o organizacji i zakresie działania administracji ogólnej, pozostającym na etacie Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego i mianowanym przez Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenie Publicznego.

Funkcjonariusze fachowi (w tym konserwatorzy) byli zaś funkcjonariuszami piastującymi takie stanowiska służbowe (w urzędzie wojewódzkim), których zajmowanie zależy od wykazania się specjalnym teoretycznym wykształceniem fachowym [...]⁵.

Kolejne zmiany organizacji organów ochrony zabytków nastąpiły już po II wojnie światowej w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 15 lutego 1962 roku o ochronie dóbr kultury i o muzeach⁶. W rozdziale III tej ustawy określono Organy ochrony dóbr kultury i zarządu muzeami. Zgodnie z przepisami art. 8 ust. 1 organami ochrony dóbr kultury mieli być: 1) Minister Kultury i Sztuki; 2) wojewódzcy konserwatorzy zabytków wojewódzkich prezydiów rad narodowych, działający w ramach organizacyjnych ustalonych przez prezydium wojewódzkich rad narodowych; [...]

Ustawa z 1962 roku po raz pierwszy dawała możliwość ustanawiania (przez prezydium wojewódzkiej rady narodowej) miejskich lub powiatowych konserwatorów zabytków – w miastach lub powiatach, na terenie których znajdowała się większa ilość zabytków nieruchomych albo też zabytki o szczególnej wartości. Uwarunkowane było to uzyskaniem zgody Ministra Kultury i Sztuki⁷.

³ Dz. U z 1928 r., nr 29, poz. 265.

⁴ MP z 1930 r., nr 156, poz. 239.

⁵ Art. 34 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19-go stycznia 1934 r. o organizacji i zakresie działania administracji ogólnej (Dz. U. z 1928 r., nr 11, poz. 86).

⁶ Dz. U. z 1962 r., nr 10, poz. 48.

⁷ Ibidem, art. 8 ust. 2.

Nowelizacją tej ustawy dokonaną w 1990 roku⁸, wprowadzono istotne zmiany w systemie organizacyjnym ochrony zabytków w Polsce. Powołano bowiem do życia Państwową Służbę Ochrony Zabytków, kierowaną przez Generalnego Konserwatora Zabytków – organ centralnej administracji rządowej⁹. Wojewódzcy konserwatorzy zabytków, mający status terenowych organów rządowej administracji specjalnej do spraw ochrony zabytków¹⁰, powoływani byli – na wniosek GKZ i po zasięgnięciu opinii wojewody – przez Ministra Kultury i Sztuki¹¹.

Organami ochrony dóbr kultury – w myśl dokonanej nowelizacji – stali się m.in.:

- 1) Minister Kultury i Sztuki,
- 2) Generalny Konserwator Zabytków, działający w imieniu Ministra Kultury i Sztuki,
- 3) Wojewódzcy konserwatorzy zabytków, kierujący odpowiednimi oddziałami wojewódzkimi Państwowej Służby Ochrony Zabytków [...]¹².

Pojawiło się też zupełnie nowe (a funkcjonujące do dziś) uregulowanie, na mocy którego wojewódzki konserwator zabytków mógł powierzyć w drodze porozumienia prowadzenie w jego imieniu niektórych spraw z zakresu swoich właściwości, w tym wydawanie decyzji administracyjnych, gminom (związkom międzygminnym i komunalnym) położonym na terenie województwa¹³.

Utrzymano poza tym możliwość ustanawiania okręgowego, gminnego lub miejskiego konserwatora zabytków, z tym, że przyznano im status zamiejscowej komórki organizacyjnej, prawo do ich ustanawiania wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków i prawo do prowadzenia, w jego imieniu, spraw z zakresu jego właściwości, w tym wydawania decyzji administracyjnych na terenie swojego działania¹⁴.

Ten system organizacyjny przetrwał zaledwie 5 lat, bowiem w 1996 roku zmieniono status Państwowej Służby Ochrony Zabytków z administracji specjalnej na rządową administrację specjalną w województwie i przywrócono jej podległość właściwym wojewodom, powtórnie czyniąc ich [województw] organami ochrony zabytków¹⁵. Utrzymany został urząd Generalnego Konserwatora Zabytków z jego statusem centralnego organu administracji rządowej.

Dwa lata później ponownie uległ zmianie status Państwowej Służby Ochrony Zabytków – z nazwy zniknęło określenie „Państwowa”, sama zaś służba stała się częścią wojewódzkiej administracji

⁸ Ustawa z dnia 19 lipca 1990 roku o zmianie ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz. U. z 1990 r., nr 56, poz. 322).

⁹ Art. 7a, ust. 1 ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz. U. z 1999 r., nr 98, poz. 1150).

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem, art. 7a, ust. 3.

¹² Ibidem, art. 8, ust. 1.

¹³ Ibidem, art. 8, ust. 2.

¹⁴ Ibidem, art. 8, ust. 3.

¹⁵ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. z 1996 r, nr 106, poz. 496).

zespólonej¹⁶.

Ostatecznych zmian dokonano w 2002 roku, kiedy to zniesiono Generalnego Konserwatora Zabytków – jako centralny organ administracji rządowej oraz zlikwidowano Urząd Generalnego Konserwatora Zabytków. Funkcję Generalnego Konserwatora Zabytków przypisano sekretarzowi lub podsekretarzowi stanu w ministerstwie właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, zaś na bazie zlikwidowanego urzędu utworzono Departament Ochrony Zabytków w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego¹⁷.

Obecny kształt służb ochrony zabytków, ich kompetencje, podległości zostały ukształtowane w przepisach nowego prawa ochrony zabytków – ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁸.

Zgodnie z treścią art. 89, teje ustawy: Organami ochrony zabytków są:

- 1) minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w imieniu którego zadania i kompetencje, w tym zakresie, wykonuje Generalny Konserwator Zabytków;
- 2) wojewoda, w imieniu którego zadania i kompetencje, w tym zakresie, wykonuje wojewódzki konserwator zabytków.

Na poziomie I instancji funkcjonuje 16 Wojewódzkich Urzędów Ochrony Zabytków i ich 36 Delegatur. Na mocy zawartych pomiędzy wojewodami a prezydentami i burmistrzami lub starostami działa ponad 60 samorządowych konserwatorów zabytków¹⁹.

Począwszy już od pierwszych zmian organizacyjnych w 1996 roku, tj. od momentu podporządkowania WKZ wojewodom, poprzez likwidację Urzędu Generalnego Konserwatora Zabytków i ustawowe usytuowanie uprzednio eksperckiego stanowiska GKZ jako stanowiska politycznego – ranga podsekretarza lub sekretarza stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, tj. ściśle polityczne kierownictwo resortu, pojawiały się liczne głosy protestujące przeciw degradacji służb konserwatorskich i postulujące przywrócenie należnego statusu służbom wraz z przywróceniem zwierzchności nad nimi Generalnego Konserwatora Zabytków.

Co szczególnie istotne, każdy z postulatów o przywróceniu właściwego miejsca służbom konserwatorskim, łączony jest z postulatem utrzymania i wzmacniania udziału samorządowych służb konserwatorskich w procesie ochrony zabytków w naszym kraju.

¹⁶ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. z 1998 r., nr 106, poz. 668).

¹⁷ Ustawa z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2002 r., nr 25, poz. 253).

¹⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 1446 ze zm.

¹⁹ Używam umownego określenia „samorządowy konserwator zabytków”, bowiem istnienie takie stanowiska nie jest uregulowane prawnie. Poza tym na podstawie zawieranych porozumień kompetencje wojewódzkiego konserwatora zabytków są przekazywane prezydentom, burmistrzom lub starostom. Dopiero w ich imieniu działa miejski / powiatowy konserwator zabytków. Znane są jednak przypadki, gdy kompetencje realizuje sam burmistrz (jak w Bielawie) lub wyznaczony pracownik wydziału architektury i budownictwa (inspektor ds. ochrony zabytków).

Postulaty te znalazły się na dwóch pierwszych miejscach rezolucji przyjętej na I Kongresie Konserwatorów Polskich w 2005 roku²⁰, powtórzone przez rezolucję II Kongresu Konserwatorów Polskich w 2015 roku o konieczności wprowadzenia państwowej, niespolonej służby konserwatorskiej²¹.

W szerokim wymiarze problematyce ochrony dziedzictwa kulturowego, w tym także aspektem organizacji służb ochrony zabytków, poświęcony został Raport o systemie ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce po roku 1989 opracowany na krakowski Kongres Kultury, jaki odbył się w 2009 roku²². W Rekomendacjach zawartych w Raporcie za rozwiązanie modelowe uznano zasadę niespolonej (specjalizacji). Najbardziej ważkim – wielokrotnie wcześniej i potem powtarzanym – argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem jest konieczność zapewnienia konserwatorom nie tylko określonych kategorii uprawnień władczych ale przed wszystkim właściwy zakres niezależności i samodzielności. Skuteczność działań konserwatorskich jest (zdaniem autorów Raportu) wypadkową niezależności i kompetencyjności²³.

Konieczność poszukiwania zmian w systemie organizacyjnym służb konserwatorskich został dostrzeżony także przez Komisję Kultury i Środków Przekazu Sejmu RP, czego wyrazem był postulat przywrócenia zwierzchności Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nad wojewódzkimi

²⁰ Por. Rezolucja I Kongresu Konserwatorów Polskich 2005 r. – Wiadomości Konserwatorskie, Nr 18/2005, s. 117: 1. W przekonaniu, że ochrona dziedzictwa kultury jest zadaniem ogólnonarodowym i wielopokoleniowym, które musi być realizowane ponad wszelkimi podziałami społecznymi, politycznymi i ideologicznymi, domagamy się przywrócenia jednolitej, niespolonej państwowej służby ochrony zabytków, jej wzmocnienia kadrowego i zapewnienia jej instrumentów oraz środków na skuteczne działanie. Domagamy się również przywrócenia apolitycznego, merytorycznego stanowiska Generalnego Konserwatora Zabytków oraz jego Urzędu jako organu sprawującego kierownictwo ochrony dóbr kultury w Polsce. 2. Popieramy dotychczasową praktykę tworzenia i umacniania merytorycznie przygotowanych samorządowych służb konserwatorskich, wzmacniających ochronę dóbr kultury w samorządzie lokalnym.

²¹ Rezolucja II Kongresu Konserwatorów Polskich, październik 2015 r.: II KONGRES podtrzymuje stanowisko I Kongresu (2005), o potrzebie wprowadzenia państwowej, niespolonej służby konserwatorskiej, co wymaga ponadto znaczącego zwiększenia nakładów finansowych. Konsekwentne dążenie do zrealizowania tego postulatu nie oznacza tendencji do utrwalenia raz przyjętego systemu. Kongres wskazuje na potrzebę jego stałego doskonalenia w oparciu o wiedzę praktyczną i teoretyczną środowiska konserwatorskiego w integracji ze światem nauki i sztuki, rozumiejąc dziedzictwo polskie, jako spójny element dziedzictwa światowego. II KONGRES wspiera dyskusję nad doskonaleniem tego systemu, zmierzającą w kierunku zwiększenia samorządowych form zarządzania dziedzictwem i świadomej, społecznej za nie odpowiedzialności. (http://www.konserwacja.pk.edu.pl/pl/?page_id=538 – dostęp 29 stycznia 2016 r.)

²² Raport o systemie ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce po roku 1989 roku, pod. red. J. Purchli, Warszawa 2009.

²³ Ibidem, s. 58.

służbami konserwatorskimi sformułowany w wydanym przez nią w 2013 roku dezyderacie²⁴.

W podjętych w 2013 roku pracach nad przygotowaniem projektu Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami także zwrócono uwagę na ten problem, akcentując go w bardzo delikatny sposób – poprzez umieszczenie w projekcie przypisu o treści: Zapewnienie optymalnych warunków działania wojewódzkich konserwatorów zabytków jest rozumiane w brzmieniu uchwały przyjętej przez Radę Ochrony Zabytków (uchwała nr 1 z dnia 9 lipca 2013 r.) oraz zgodnie ze stanowiskiem Sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu wyrażonym w dezyderacie Nr 3 z dnia 10 października 2013 r.²⁵ Rada Ministrów, przyjmując uchwałę w sprawie Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2014–2017, wyłączyła treść przypisu. Jednocześnie jednak Prezes Rady Ministrów zobowiązał Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego do pilnego opracowania [...] propozycji zmian w zakresie funkcjonowania wojewódzkich konserwatorów zabytków²⁶.

Na początku 2015 roku ówczesny Generalny Konserwator Zabytków Piotr Żuchowski dwukrotnie podjął próby rozpoczęcia procesu legislacyjnego nowelizacji ustawy o ochronie zabytków i opieki nad zabytkami w zakresie podporządkowania wojewódzkich konserwatorów zabytków Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Niestety ze względu na termin (bliskość wyborów parlamentarnych) Zespół Programowania Prac Rządu nie przychylił się do składanych wniosków.

Kwestia nowelizacji ustawy o ochronie zabytków i opieki nad zabytkami ponownie została podjęta pod koniec 2015 roku, zaś 22 stycznia 2016 roku projekt nowelizacji, zakładający podporządkowanie wojewódzkich konserwatorów zabytków Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego został wpisany do wykazu prac legislacyjnych rządu²⁷.

System organizacyjny służb ochrony zabytków – charakterystyka zmian

Nowelizacja ustawy o ochronie zabytków i opieki nad zabytkami nie została sprowadzona wyłącznie do prostej zmiany podległości wojewódzkich konserwatorów zabytków z obecnej – wojewodom na przyszłą – ministrowi kultury i dziedzictwa narodowego.

Planowane zmiany mają o wiele głębszy charakter, porządkujący kwestie niezbędnych kwalifikacji osób pełniących funkcje wojewódzkich i samorządowych konserwatorów zabytków, kompetencji przypisanych Generalnemu Konserwatorowi Zabytków, zasad przekazywania kompetencji samorządom oraz organizacji urzędów i wojewódzkich rad ochrony zabytków.

Zasadnicze zmiany zostaną wprowadzone w rozdziale 9 ustawy o ochronie zabytków i opieki

²⁴ Dezyderat nr 3 Komisji Kultury i Środków Przekazu uchwalony na posiedzeniu w dniu 10 października 2013 r. do Prezesa Rady Ministrów w sprawie usytuowania i kompetencji służb konserwatorskich: Komisja Kultury i Środków Przekazu po zapoznaniu się z projektem Krajowego Programu Ochrony Zabytków i Opieki nad Zabytkami [...] uznała konieczność powtórnego włączenia wojewódzkich urzędów konserwacji zabytków w strukturę służb odpowiedzialnych za realizację tego programu – nadzorowanych przez ministra kultury i dziedzictwa narodowego.

²⁵ Przepis nr 78. Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2014–2017, wersja z dnia 4 czerwca 2014 r. skierowana na posiedzenie Rady Ministrów.

²⁶ Robocze ustalenia Rady Ministrów na posiedzeniu w dniu 24 czerwca 2014 r.

²⁷ Nr wykazu UD 20 – <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/prace-legislacyjne-rm-i/prace-legislacyjne-rady/wykaz-prac-legislacyjnych/7,Wykaz-prac-legislacyjnych-i-programowych-Rady-Ministrow.html?szukaj=533960>

nad zabytkami – Organizacja ochrony zabytków.

Oprócz ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, organami ochrony zabytków, zgodnie z nowym brzmieniem art. 89 pkt 2 staną się: wojewódzcy konserwatorzy zabytków.

Pełny nadzór Generalnego Konserwatora Zabytków nad wojewódzkimi konserwatorami zabytków nie może spowodować osłabienia ich współdziałania zarówno z wojewodą w zakresie realizacji jego zadań, jak również z organami jednostek samorządu terytorialnego. Temu właśnie ma służyć uzupełnienie katalogu zadań nadzorującego wojewódzkich konserwatorów zabytków Generalnego Konserwatora Zabytków o pkt 7a (art. 90 ust. 2) w brzmieniu: [...] sprawowanie nadzoru nad wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie jego współdziałania z wojewodą i organami jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności wydawanie w tym zakresie zarządzeń, wytycznych i poleceń, żądanie przekazania sprawozdań z działalności wojewódzkiego konserwatora zabytków.

W oczywisty – zgodny z celem nowelizacji – sposób zmienione zostaną zasady powoływania wojewódzkich konserwatorów zabytków, bowiem zgodnie z nowym brzmieniem art. 91 ust. 1: Wojewódzkiego konserwatora zabytków powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego na wniosek Generalnego Konserwatora Zabytków.

Uznając za niezbędne ściśle sprecyzowanie wymogów dla osób pełniących funkcję wojewódzkiego konserwatora zabytków rozwiniete zostaną zapisy art. 91. I tak ust. 2 otrzyma brzmienie: [Wojewódzkim konserwatorem zabytków może zostać osoba, która:] posiada przynajmniej tytuł zawodowy magistra uzyskany po ukończeniu studiów wyższych w zakresie archeologii, historii sztuki, konserwacji i restauracji dzieł sztuki, konserwatorstwa i muzealnictwa lub ochrony dóbr kultury lub na kierunku architektura, architektura i urbanistyka. Minima kwalifikacji wojewódzkich konserwatorów zabytków uzupełnione zostaną o wymogi postawione w ust. 2a – posiadania umiejętności kierowniczych, a w 2b – posiadania co najmniej: a) 5 letniego stażu pracy w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, b) 3 letni staż pracy na stanowisku kierowniczym.

Wymogi kwalifikacyjne opisane wyżej będą obowiązujące nie tylko dla osób pełniących funkcje wojewódzkiego konserwatora zabytków, ale także osób będących zastępcami wojewódzkich konserwatorów zabytków, kierowników delegatur wojewódzkich urzędów ochrony zabytków oraz osób zajmujących stanowiska samorządowych (miejskich, gminnych lub powiatowych) konserwatorów zabytków.

Szereg zmienianych przepisów ma na celu ujednoczenie odpowiedzialności za organizację i funkcjonowanie jednostek organizacyjnych służb ochrony zabytków, ale także wzmocnienie roli Generalnego Konserwatora Zabytków, jako zwierzchnika służb konserwatorskich. Obecny status Generalnego Konserwatora Zabytków – sekretarz lub podsekretarz stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do sprawy kultury i ochrony dziedzictwa narodowego nie ulegnie zmianie²⁸.

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 91 ust. 3 Zastępcę wojewódzkiego konserwatora zabytków

²⁸ Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 90 ust. 1 u.o.z.

powołuje i odwołuje Generalny Konserwator Zabytków, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków. Zaś zmieniany w całości art. 92 przyjmie następujące brzmienie:

1. Wojewódzki konserwator zabytków, wchodzący w skład niezespolonej administracji rządowej, kieruje wojewódzkim urzędem ochrony zabytków.
2. Wojewódzki urząd ochrony zabytków działa na podstawie statutu nadanego przez Generalnego Konserwatora Zabytków na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków.
3. Generalny Konserwator Zabytków, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, może tworzyć i likwidować delegatury wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków, określając w szczególności terytorialny zakres działania tych delegatur i ich siedziby.

Uznając za niezmiernie ważny udział administracji samorządowej w realizacji zadań z zakresu ochrony zabytków, utrzymana zostanie zasada powierzania kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków gminom, powiatom lub związkom gmin lub powiatów (art. 96 ust. 2): Generalny Konserwator Zabytków na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, może powierzyć, w drodze porozumienia, prowadzenie niektórych spraw z zakresu jego właściwości, w tym wydawanie decyzji administracyjnych, gminom lub powiatom, a także związkom gmin lub powiatów, położonym na terenie województwa.

Wprowadzone zostaną jednak ustawowe warunki realizacji zawieranych porozumień, dzięki czemu będzie zapewniony odpowiedni merytoryczny poziom realizacji przekazywanych kompetencji oraz niezbędna niezależność osób realizujących zadania wojewódzkich konserwatorów zabytków. Art. 96 uzupełniony zostanie o ust. 2a–2c w brzmieniu: 2a. Dla prowadzenia spraw, o których mowa w ust. 2, gmina, powiat, związek gmin albo powiatów ustanawia wyodrębnione stanowisko, odpowiednio gminnego (miejskiego) albo powiatowego konserwatora zabytków. 2b. Powołanie gminnego (miejskiego) albo powiatowego konserwatora zabytków odbywa się za zgodą wojewódzkiego konserwatora zabytków. 2c. Gminnym lub powiatowym konserwatorem zabytków może zostać osoba, która spełnia warunki określone w art. 91 ust. 2.

Obecny (za wyjątkiem prowadzenia rejestru zabytków i wojewódzkiej ewidencji) zakres kompetencji możliwych do przekazania samorządom, zostanie zawężony na mocy zapisów ustawowych. Wyłączeniu podlegać będą wszelkie działania dotyczące:

- obiektów i obszarów wpisanych na Listę światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego UNESCO,
- obiektów i obszarów uznanych za pomniki historii,
- prowadzenia rejestru zabytków,
- prowadzenia wojewódzkiej ewidencji zabytków,
- uzgadniania i opiniowania, o których mowa w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁹:
- opiniowania zapisów projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy³⁰,

²⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 199, ze zm.

³⁰ Ibidem, art. 11 pkt 6 lit. c.

- uzgadniania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy³¹,
- uzgadniania uchwał w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane³²,
- opiniowania projekt audytu krajobrazowego³³,
- uzgadniania projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego³⁴.

Szczególnie istotne wydaje się wprowadzenie ustawowego zastrzeżenia – dla wojewódzkiego konserwatora zabytków – kompetencji do realizacji czynności wobec zabytków wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO oraz uznanych za pomnik historii. Należy pamiętać, że mają one specjalny status, choć nieuregulowany (UNESCO) lub bardzo ograniczony (Pomniki Historii). Pomimo to jednak, sposób ich ustanawiania, udział w tym procesie zarówno Prezydenta RP, jak i ministra kultury i dziedzictwa narodowego, a także odpowiedzialność tego ostatniego (jako reprezentanta Państwa – strony konwencji z 1972 r.) wobec Komitetu Światowego Dziedzictwa powoduje, że właściwymi do realizacji zadań ochronnych powinni być wojewódzcy (państwowi) konserwatorzy zabytków. Na zasadność takiego rozwiązania wskazują także doświadczenia ostatnich lat – np. Stare Miasto w Warszawie czy Hala Stulecia we Wrocławiu.

Kadencje ustanowionych przepisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami gremiów doradczych Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego – Rady Ochrony Zabytków oraz Generalnego Konserwatora Zabytków – Głównej Komisji Konserwatorskiej zostaną wydłużone do 5 lat³⁵.

Istotnym zmianom, wydatnie podnoszącym rolę i znaczenie tych gremiów, ulegnie status Wojewódzkich Rad Ochrony Zabytków. Po pierwsze – zgodnie z nową treścią art. 99 ust. 2, członkowie Wojewódzkich Rad Ochrony Zabytków (w liczbie od 5 do 10) będą powoływani na 5-letnią kadencję przez Generalnego Konserwatora Zabytków spośród specjalistów w określonych dziedzinach ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Ustawowo zostaną określone zadania i obowiązki Wojewódzkich Rad Ochrony Zabytków – w przepisach dodawanego art. 99a: 1. Do zadań Wojewódzkiej Rady Ochrony Zabytków należy w szczególności wydawanie opinii w sprawach zabytków wpisanych do rejestru zabytków lub zabytków znajdujących się na terenie zabytku wpisanego na listę, o której mowa w art. 15 ust. 4 lub będącego pomnikiem historii. 2. Wojewódzka Rada Ochrony Zabytków opracowuje roczną ocenę działań podejmowanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku, którego dotyczy ocena. 3. Ocena przekazywana jest Generalnemu Konserwatorowi Zabytków.

Wojewódzkie Rady Ochrony Zabytków mają się dzięki temu stać poważnym merytorycznym wsparciem dla działań podejmowanych przez wojewódzkich konserwatorów zabytków, ale także mają

³¹ Ibidem, art. 17 pkt 6 lit. b tiret 8.

³² Ibidem, art. 37b ust. 2 pkt 4.

³³ Ibidem, art. 38b ust. 2 pkt 2 lit. c.

³⁴ Ibidem, art. 53 ust. 4 pkt 2.

³⁵ U.o.z., art. 97 ust 3 i art. 98 ust. 3.

być swoistym recenzentem jego poczynań.

Ustawa i wprowadzone nią zmiany mają wejść w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. Niejako automatycznie ma ona przenieść do „nowej” rzeczywistości wojewódzkich konserwatorów zabytków, pracowników wojewódzkich urzędów ochrony zabytków, finansowanie i majątek wojewódzkich urzędów ochrony zabytków.

Zmiany przedstawione wyżej, zaplanowane w nowelizacji ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami miały być realizacją licznych, artykułowanych od lat postulatów, które można określić jednym mianem – „odzespolenia” służb konserwatorskich. Ich charakter – zmiany pogłębionej, nastawionej na wzmocnienie, uporządkowanie i niezbędne ujednoczenie systemu, mogłyby wprowadzić – w mojej ocenie – właściwe proporcje pomiędzy zadaniami administracji państwowej uznanymi za niezbywalne, a kompetencjami możliwymi do przekazania samorządom. Wzmocniłyby także rolę i kompetencje Generalnego Konserwatora Zabytków, jako realnego zwierzchnika służb konserwatorskich.

Omówione w niniejszym artykule zmiany jakie miały być wprowadzone do ustawy o ochronie zabytków i opieki nad zabytkami, w trakcie prac legislacyjnych, decyzją MKiDN zostały ograniczone do minimum.

Z zapisów zamieszczonych w pierwotnej wersji projektu nowelizacji ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, pozostał jeden zasadniczy – zmiana zwierzchnika wojewódzkich konserwatorów zabytków. Z wojewody na ministra kultury i dziedzictwa narodowego.

Zmiany proponowane w pierwotnej wersji nowelizacji ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (ostatecznie zaniechane), mogłyby stać się być punktem wyjścia dla głębokiej reformy prawa ochrony zabytków w Polsce, które w miejsce wielu rozproszonych aktów prawnych i szczegółowych przepisów winno stać się prawem ochrony dziedzictwa lub może Kodeksem Ochrony Dziedzictwa.