Ochrona Dziedzictwa Kulturowego 18 (2023)
10.35784/odk.5674

OCHRONA DZIEDZICTWA KULTUROWEGO

SAMORZĄDOWI KONSERWATORZY ZABYTKÓW JAKO WYKONAWCY ZADAŃ WOJEWÓDZKICH KONSERWATORÓW ZABYTKÓW. KRÓTKIE PODSUMOWANIE EKSPERYMENTU

HIRSCH Robert [1]

[1] dr hab. inż. arch. Robert Hirsch, Wydział Architektury Politechnika Gdańska, Miejski Konserwator Zabytków w Gdyni
https://orcid.org/000-0002-5427-3202

ABSTRAKT: Artykuł dotyczy kwestii realizacji jednego z zadań z zakresu ochrony zabytków przez samorządy lokalne. Przedstawiono kwestię wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej przez samorządowych konserwatorów zabytków na podstawie porozumień wojewodów z samorządami lokalnymi. Rozwiązanie to związane były ze znacznymi oczekiwaniami środowiska konserwatorskiego. Po ponad 20 latach funkcjonowania samorządowych konserwatorów zabytków, wykonujących powierzone zadania WKZ można już częściowo podsumować efektywność tego rozwiązania. Doświadczenia nie są jednak jednoznaczne. Obok wielu korzyści i dobrego funkcjonowania współpracy organów państwowych i samorządowych na bazie porozumień, są też przykłady braku współpracy i w efekcie rozwiązywania takich porozumień, zwłaszcza w ostatnich 10 latach. Skłania to do wniosku, że rozwiązanie to nie może być traktowane jako optymalne i konieczne są dalsze zmiany w celu jego poprawy.

SŁOWA KLUCZOWE: Gdynia, ochrona zabytków, samorząd lokalny, porozumienia z wojewodą, przekazywanie kompetencji administracyjnych

1. Wstęp

Artykuł dotyczy jednego wybranego zagadnienia związanego z ochroną zabytków i organizacją organów ją sprawujących, a mianowicie wykonywania przez konserwatorów samorządowych zadań z zakresu właściwości wojewódzkich konserwatorów zabytków. Tego typu istotne zadania są obecnie realizowane przez część samorządów lokalnych, w oparciu o obowiązującą ustawę z 2003 r. *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.* Aktualna ustawa określa podział zadań związanych z ochroną zabytków pomiędzy administrację rządową oraz lokalną administrację samorządową. Wybrane kompetencje administracyjne mogą być delegowane z administracji rządowej do samorządowej, na podstawie obustronnych porozumień. Przekazywanie do wykonywania samorządom części zadań wojewódzkiego konserwatora zabytków może odbyć się w drodze porozumienia zawieranego na podstawie art. 96, ust. 2, Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który brzmi: „*Wojewoda, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, może powierzyć, w drodze porozumienia, prowadzenie niektórych spraw z zakresu swojej właściwości, w tym wydawanie decyzji administracyjnych, gminom, powiatom, związkom gmin, związkom powiatów, związkom powiatowo-gminnym albo związkom metropolitalnym, położonym na terenie województwa*".

Ponadto ustawa w art. 96, ust. 2a określa konieczność utworzenia specjalnych stanowisk konserwatorów samorządowych określając, że:

„*Do prowadzenia spraw, o których mowa w ust. 2, gmina, powiat, związek gmin, związek powiatów, związek powiatowo-gminny albo związek metropolitalny ustanawia wyodrębnione stanowisko odpowiednio gminnego (miejskiego) konserwatora zabytków, powiatowego konserwatora zabytków, powiatowo-gminnego konserwatora zabytków albo metropolitalnego konserwatora zabytków*".

W ustawie w art. 96, ust. 2b. określone są także wymagania dotyczące kwalifikacji i doświadczenia na takim stanowisku, równe tym jakie musi mieć wojewódzki konserwator zabytków:

„*Gminnym (miejskim) konserwatorem zabytków, powiatowym konserwatorem zabytków, powiatowo-gminnym konserwatorem zabytków albo metropolitalnym konserwatorem zabytków może zostać osoba, która spełnia warunki określone w art. 91 ust. 2*".

Analizy i opracowania dotyczące kwestii podziału kompetencji pomiędzy administrację państwową i samorządową w Polsce są nieliczne i w małym stopniu koncentrują się na praktycznej stronie funkcjonowania tego podziału. Dlatego też w tym tekście zwrócono uwagę na to istotne zagadnienie, opierając się na dość długim funkcjonowaniu tej regulacji w ramach systemu ochrony zabytków.

Należy zastrzec, że choć tekst wiąże się mocno z zagadnieniami prawnymi to jednak przedstawiono w nim punkt widzenia konserwatora samorządowego i praktyczne efekty działania tej regulacji. Tekst powstał na podstawie doświadczeń, które nabył autor m.in. zajmując przez ponad 20 lat stanowisko Miejskiego Konserwatora Zabytków w Gdyni. Wiele informacji uzyskano także od innych konserwatorów samorządowych i wojewódzkich, pełniących funkcje obecnie i w ostatnich latach.

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl

Należy podkreślić, że ochrona zabytków realizowana przez samorządy lokalne jest częścią całego systemu ochrony zabytków w Polsce. Kwestie związane z organizacją administracji konserwatorskiej w Polsce, np. podział zadań związanych z ochroną zabytków pomiędzy administrację państwową, a samorządową jest nadal przedmiotem ożywionych dyskusji i rozważań co do kierunków dalszych zmian. W postulatach formułowanych przez środowiska konserwatorskie, można zauważyć postulowanie zwiększenia zaangażowania samorządów w ochronę zabytków[1]. Temat ten był też omawiany m.in. w trakcie konferencji naukowej zorganizowanej w 2023 r. przez PKN ICOMOS w Warszawie i wywołał ożywioną dyskusję[2]. Opinie osób wypowiadających się na temat funkcjonowania obecnego modelu były bardzo podzielone. Jedną z przyczyn rozbieżności są zapewne bardzo różne oceny funkcjonowania tego modelu w różnych miejscach Polski. Są miejsca, gdzie współpraca konserwatorów wojewódzkich i samorządowych jest bardzo dobra, ale są i takie, gdzie brak współpracy i wzajemna krytyka stały się przyczyną rozwiązywania porozumień. Nie ma więc wątpliwości, że temat ten wart jest analiz i formułowania wniosków, a w konsekwencji prawdopodobnie także wprowadzania pewnych modyfikacji.

2. Liczba zawartych porozumień

Liczba porozumień zawartych pomiędzy wojewodami, a samorządami nie jest w skali Polski znaczna jak na ogólną liczbę powiatów oraz gmin i nie przekroczyła liczby 100[3]. Nie jest jednak łatwo śledzić ich dokładną aktualną liczbę, gdyż nie jest też dostępny jednolity wykaz wszystkich aktów w tej sprawie w Polsce i konieczne jest gromadzenie danych z poszczególnych województw.

Delegowanie kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków (dalej: WKZ) związanych z ochroną zabytków do samorządów, budziło duże nadzieje i było teoretycznie szansą na przeniesienie części zadań z administracji rządowej do samorządów, czyli częściową przynajmniej decentralizację. Oceniając rozwiązanie warto ocenić jego funkcjonowanie.

Za kluczowe kryterium oceny warto przyjąć powszechność wprowadzenia tego rozwiązania, czyli liczbę porozumień jakie zawarto na podstawie art. 96. Dzięki dwóm publikacjom dotyczącym tej kwestii możemy ocenić te liczby na przestrzeni około 10 lat. W artykułach z 2011

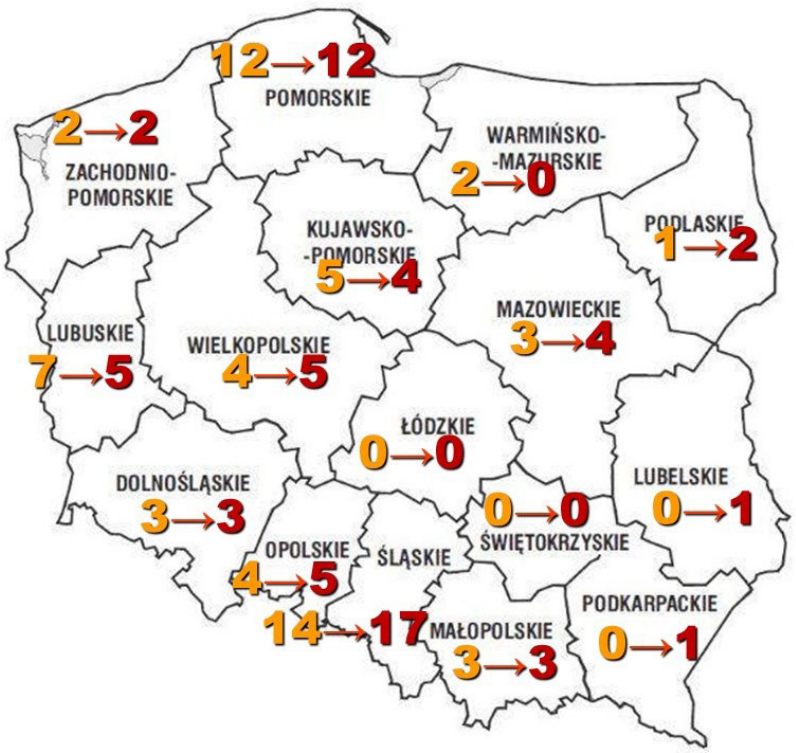
[1] Broda A., Konopka M., Landecka H., Zalasińska K., Zielniewicz T., *Założenia modelu ochrony zabytków – wybrane zagadnienia. Nowy podział zadań i kompetencji*, II Kongres Konserwatorów Polskich, Tezy, Warszawa-Kraków 2015, ss. 120-121.

[2] Konferencja naukowa PKN ICOMOS „System ochrony zabytków w Polsce – dorobek, problemy, wyzwania", Warszawa 24–25 kwietnia 2023 r.

[3] Raport GUS podaje, że w 2019 r. było w Polsce 98 porozumień, tj. w 4% gmin por.: Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami w samorządzie gminnym. Raport z realizacji badania, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, 30 marca 2020 r., źródło: https://nid.pl/wp-content/uploads/2021/12/RAPORT_GUS_Ochrona-zabytkow-i-opieka-nad-zabytkami-w-gminach_2019.pdf, ss. 47-48. Dane te prawdopodobnie są znacznie zawyżone ze względu na błędne obliczenia sumujące jako porozumienia także aktualizacje i zmiany w ich treści.

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl

i 2021 roku, autorzy przedstawili informacje o liczbie zawartych porozumień w całej Polsce[4]. Na podstawie obu artykułów opracowana została schematyczna mapa Polski, ukazująca liczbę porozumień w poszczególnych województwach w 2011 oraz 2021 r. (Ryc. 1). Z porównania tych liczb wynika, że zmiany liczbowe w tym okresie są niewielkie. W sześciu województwach liczba zawartych porozumień nie zmieniła się, a w pozostałych zmiany nie były większe niż 3. Łączna liczba porozumień wzrosła z 60 do 64. Oznacza to, że na przestrzeni 10 lat utrzymywała się pewna stabilność liczbowa, ale liczba ta jest niestety niewielka i nie widać wyraźnej tendencji rosnącej. Przyczyny tego, że gminy i powiaty nie zawierają porozumień są natury finansowej, organizacyjnej i merytorycznej. Więcej informacji o tym podano w Raporcie GUS z 2015 r[5].



Ryc. 1 Porównanie liczby porozumień w Polsce w 2011 i 2021 r., oprac. autor

[4] Hirsch R., *Zabytki architektury jako sfera działania samorządów lokalnych - wybrane problemy,* [w:] *System ochrony zabytków w Polsce – analiza, diagnoza, propozycje,* red. B. Szmygin, wyd. PKN ICOMOS, Biuro Stołecznego Konserwatora Zabytków, Politechnika Lubelska, Lublin-Warszawa 2011, ss. 97-99; Gwardzińska Ż., *Porozumienia administracyjne w sprawie delegowania niektórych kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków,* Administrative Agreements on Delegating Certain Competences of the Voivodeship Conservator of Monuments. Wiadomości Konserwatorskie SKZ– Journal of Heritage Conservation 2021, 66, ss. 7–20.

[5] Współdziałanie wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz jednostek samorządu terytorialnego. Informacja o wynikach kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Szczecinie, LSZ.410.006.00.2015, ss. 50-51

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl

3. Zakresy przekazywanych kompetencji

Zakresy kompetencji WKZ przekazywanych do wykonywania konserwatorom samorządowym są bardzo zróżnicowane. Ustawa ogranicza zakres przekazywanych kompetencji w zasadzie tylko do art. 95 ust. 4. Który brzmi: *"przepisów ust. 2 i 3 nie stosuje się do spraw dotyczących prowadzenia rejestru i wojewódzkiej ewidencji zabytków, a także wydawania w tym zakresie decyzji administracyjnych*". Decyzje co do przekazywanego zakresu podejmują najczęściej wojewódzcy konserwatorzy zabytków, dlatego możemy mówić o pewnej spójności treści tj. zakresów w obrębie województw i rozbieżnościach pomiędzy województwami. Z dostępnych dokumentów nie wynika, aby WKZ miał obowiązek uzgadniania czy też opiniowania projektów porozumień np. z Generalnym Konserwatorem Zabytków. Brak wymogu opiniowania tak poważnego dokumentu, który może mieć poważne konsekwencje dla ochrony zabytków wydaje się cokolwiek niezrozumiały. Zwłaszcza w zestawieniu z faktem, że np. ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nakłada na WKZ wymóg uzyskania na podstawie Art. 99 ust. 2 pozytywnej opinii, czyli akceptacji dla powoływanych członków wojewódzkiej rady ochrony zabytków[6]. Oba przypadki mogą mają jednak potencjalnie niewspółmierne konsekwencje dla ochrony zabytków.

Jedynym porozumieniem funkcjonującym obecnie w Polsce, w którym przekazano pełny zakres kompetencji od WKZ z wyjątkiem ograniczeń ustawowych[7], jest porozumienie dotyczące Poznania. W zakresie obowiązków MKZ jest także uzgadnianie Gminie Poznań miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na podstawie art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[8]. Zaletą tego porozumienia jest pewna kompleksowość przekazanych kompetencji. Potencjalnym zagrożeniem jest przeniesienie do samorządu tak znacznego zakresu odpowiedzialności, w tym uzgadniania kluczowego dokumentu prawa lokalnego jakim jest mpzp, mający też ogromne znaczenie w kreowaniu polityki konserwatorskiej[9].

---

[6] Treść Art. 99. 1. Przy wojewódzkim konserwatorze zabytków działa Wojewódzka Rada Ochrony Zabytków jako organ opiniodawczy w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. 2. W skład Wojewódzkiej Rady Ochrony Zabytków wchodzi od 5 do 10 członków, powoływanych na okres 5 lat spośród specjalistów w określonych dziedzinach ochrony zabytków i opieki nad zabytkami i odwoływanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, po uzyskaniu pozytywnej opinii Generalnego Konserwatora Zabytków.

[7] Porozumienie zawarte w dniu 18 listopada 2003 roku w Poznaniu pomiędzy 1.Wojewodą Wielkopolskim Andrzejem Nowakowskim oraz 2.Prezydentem Miasta Poznania Ryszardem Grobelnym w sprawie powierzenia Miastu Poznań spraw z zakresu właściwości Wielkopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, (Dz.Urz.Woj.Wlkp. z 2003 r. poz. 3434).

[8] Art. 17 pkt. 6 lit.b ustawy z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 977 z późn.zm).

[9] Można też rozważać czy tak ważne narzędzie jakim jest uzgodnienie konserwatorskie powinno być narażone na potencjalne wpływy i naciski? Z praktyki wiadomo, że niejednokrotnie gminy opracowujące mpzp, w przypadku braku uzgodnienia projektu dokumentu przez WKZ, odwołują się od takich rozstrzygnięć.

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl

W pozostałych miejscach w Polsce porozumienia są bardziej zróżnicowane. Często podział kompetencji jest dość skomplikowany i trudny do zrozumienia nie tylko dla mieszkańców, ale także dla urzędników. Podać można jeden z przykładów z Gdyni, gdzie na obszarze układu urbanistycznego Kamiennej Góry, który jest wpisany jako obszar do rejestru zabytków, znajduje się 10 budynków wpisanych do rejestru zabytków odrębnymi decyzjami. Podział kompetencji ustalony w porozumieniu jest taki, że uzgodnienia dotyczące całego obszaru przekazano Gminie, a dotyczące budynków wpisanych indywidulnie pozostały przy WKZ. Powoduje to brak spójności w rozstrzyganiu kwestii konserwatorskich i niekiedy np. niższe wymogi konserwatorskie dotyczące zabytków rejestrowych niż pozostałych zabytków, a także błędne decyzje dotyczące sposobu rewaloryzacji budynków. Sens teoretyczny takiego podziału jest zrozumiały – najważniejsze zabytki miał zostać u WKZ, a mniej wartościowe przekazane do samorządu. W praktyce jednak taki podział kompetencji pomiędzy dwa różne urzędy wywoduje utrudnienia, a niekiedy także niekorzystne rozbieżności dotyczące spójności rozstrzygnięć.

Drugim przykładem, przy którym warto posłużyć się ilustracją z porozumienia, jest Gdańsk. Porozumienie to wprawdzie obecnie już nie obowiązuje, ale przez wiele lat było podstawą do wydawania decyzji przez MKZ w Gdańsku. Granica podziału kompetencji pomiędzy WKZ i MKZ wg porozumienia i załącznika graficznego przebiegała m.in. ulicą Podwale Staromiejskie (Ryc. 2), co w praktyce oznacza, że uzgodnienia dotyczące terenu po jednej stronie ulicy, w tym pierzei dokonuje WKZ, a MKZ terenu po drugiej stronie ulicy w tym przeciwległej pierzei. W przypadku dość powszechnego braku współpracy i nieco odmiennych kryteriów oceny, efektem może być brak spójności uzgodnień konserwatorskich po obu stronach ulicy.

Ryc. 2 Mapka przedstawiająca Główne Miasto z Porozumienia o oprzekazaniu kompetencji w Gdańsku

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl

Wspomnieć też należy o kwestii finansowania realizacji zadań własnych administracji rządowej przekazanych do wykonania samorządom. W wielu porozumieniach nie ma żadnego zobowiązania wojewodów do przekazywania środków na sfinansowanie realizacji powierzonych zadań. Dane te są cząstkowe, ale na podstawie informacji uzyskanych od samorządowych konserwatorów zabytków, w niektórych przypadkach nie ma na ten cel przyznanych żadnych środków. Natomiast tam, gdzie takie środki są przekazywane to z reguły nie pokrywają kosztów wykonywania powierzonego zadania.

Podać można dwa przykłady. Kwota przekazywana rocznie przez Pomorski Urząd Wojewódzki Gminie Gdynia na pokrycie kosztów realizacji przekazanych zadań konserwatorskich wynosi obecnie 40 tys. zł, co nie pokrywa pełnych kosztów realizacji zadań powierzonych[10]. Natomiast w oświadczeniu Miasta Wrocław w sprawie wypowiedzenia porozumienia podana została kwota 10 tys. zł rocznie jaką otrzymywało miasto za wykonywanie delegowanych zadań[11]. Jak stwierdzono w oświadczeniu: „Kwota ta nie pokrywała nawet ułamka kosztów związanych z przejęciem tych zadań od Wojewody". Biorąc pod uwagę liczbę zabytków w obu miastach, a co za tym idzie i liczbę rozpatrywanych spraw, środki przeznaczone na sfinansowanie wykonywanych zadań powierzonych były nieadekwatnie niskie.

Można to podsumować stwierdzeniem, że biorąc pod uwagę niedofinansowanie państwowych urzędów ochrony zabytków, przekazywanie kompetencji samorządom w jakimś stopniu pozwalało na pozbycie się części kosztów funkcjonowania tych urzędów i przerzucenie ich na samorządy lokalne.

4. Rozwiązywanie porozumień a kwestia współpracy

W ostatnich kilkunastu latach zauważalny jest także kierunek odwrotny niż delegowanie kompetencji konserwatorskich wojewódzkich do samorządów, czyli rozwiązywanie porozumień. Prawdopodobnie nie są to pełne dane, ale w ciągu ostatnich 10 lat porozumienia rozwiązano w takich miastach jak:

[10] Przez kilka lat obowiązywania porozumienia nie przekazywano żadnych środków, następnie przez kilka lat kwota ta wynosiła 20 tys., ale została podwojona po wypowiedzeniu przez wojewodę porozumienia z Gminą Gdańsk.

[11] Oświadczenie ws. wypowiedzenia porozumienia ws. wykonywania zadań wojewódzkiego konserwatora zabytków, 10.10.2022 r. źródło: https://www.wroclaw.pl/urzad/miasto-wypowada-umowe-wojewodzie-konserwator-zabytkow-oswiadczenie, dostęp 20.04.2023 r.

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl

- Olsztyn, porozumienie z 2009 r. zostało rozwiązane z dniem 31 marca 2014 r.[12]

- Elbląg, porozumienie z 2008 r. zostało rozwiązane z dniem 28 lutego 2017 r.[13]

- Warszawa, porozumienie z 2005 r. zostało wypowiedziane przez wojewodę z dniem 31 lipca 2017 r.[14]

- Gdańsk, porozumienie z 2015 r. zostało wypowiedziane przez wojewodę z dniem 28 lutego 2018 r.[15]

- Malbork, porozumienie z 2011 r. zostało wypowiedziane przez wojewodę z dniem 20 września 2022 r.[16]

- Wrocław, porozumienie z 2011 r. zostało wypowiedzenie przez Prezydenta Wrocławia pismem z 5.10.2022 r.[17]

- Suwałki, porozumienie z 2008 r. zostało wypowiedziane przez wojewodę z dniem 31 grudnia 2022 r.[18]

[12] Porozumienie z dnia 28 stycznia 2014 r. zawarte pomiędzy Wojewodą Warmińsko-Mazurskim a Prezydentem Miasta Olsztyna rozwiązujące porozumienie z dnia 27 stycznia 2009 r. w sprawie powierzenia Gminie Olsztyn spraw z zakresu właściwości Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków ze zm., (Dz.Urz. Woj. Warm.-Maz., z 2014 r., poz. 479).

[13] Porozumienie pomiędzy Wojewodą Warmińsko-Mazurskim z Prezydentem Miasta Elbląga zawarte w dniu 9 grudnia 2016 r. w sprawie rozwiązania porozumienia z dnia 30 grudnia 2008 r. dotyczącego powierzenia Gminie-Miasto Elbląg spraw z zakresu właściwości Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (Dz.Urz.Woj.Warm.-Maz. z 2017 r. poz. 160).

[14] Oświadczenie Wojewody Mazowieckiego o wypowiedzeniu porozumienia w sprawie powierzenia miastu stołecznemu Warszawie prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości Wojewody Mazowieckiego, realizowanych przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, (Dz.U.Woj.Maz. z 2017 r., poz. 6442).

[15] Oświadczenie wojewody pomorskiego o wypowiedzeniu porozumienia z dnia 5 listopada 2015 r. zawartego pomiędzy Wojewodą Pomorskim a Gminą Miasta Gdańska w sprawie prowadzenia spraw z zakresu właściwości Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków Gdańsku przez Gminę Miasta Gdańska, (Dz.Urz.Woj.Pom. z 2018 r., poz. 4692).

[16] Oświadczenie wojewody pomorskiego o wypowiedzeniu porozumienia w sprawie prowadzenia spraw z zakresu właściwości Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków Gdańsku przez Gminę Miasta Malborka, (Dz.Urz.Woj.Pom. z 2022 r. poz. 2550).

[17] Pismo z dnia 5.10.2022 r. Prezydenta Wrocławia do Wojewody Dolnośląskiego z oświadczeniem o wypowiedzeniu porozumienia z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia, źródło: https://twitter.com/tumwro/status/1579392676239413248, dostęp 20.04.2023 r.

[18] Oświadczenie wojewody podlaskiego o wypowiedzeniu porozumienia zawartego pomiędzy Wojewodą Podlaskim a Miastem Suwałki w sprawie prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości Wojewody Podlaskiego, realizowanych przez Podlaskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, (Dz.Urz.Woj.Podl. z 2022 r. poz. 4095).

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl

Proces ten jest szczególnie zastanawiający i znamienny, gdyż dotyczy kilku dużych miast ze znacznymi zasobami zabytków. Jakie są przyczyny takich decyzji? Nie ma wątpliwości, że wynikają z mniej lub bardziej artykułowanego niezadowolenia jednej ze stron z efektów i bieżącej współpracy. Nie można przy tym wykluczyć ukrytych powodów politycznych, wynikających z różnic pomiędzy władzami samorządowymi miast, a władzami wojewódzkimi.

Potwierdzenia braku dobrej współpracy pomiędzy MKZ a WKZ można znaleźć w mediach, które dokumentują konflikty i przerzucanie się odpowiedzialnością, najczęściej przy okazji rozwiązywania porozumień. Można przywołać dwa przykłady: Warszawy i Wrocławia. W tym pierwszym przypadku MWKZ zawarł w swoim oświadczeniu z 2017 r. bardzo kategoryczne stwierdzenia, przywołując m.in. błędy poprzedników i wcześniejsze konflikty pomiędzy urzędami[19].

W przypadku Wrocławia w związku z wypowiedzeniem porozumienia przez Prezydenta Wrocławia pojawiło się oświadczenie Dolnośląskiego WKZ wskazujące na niespodziewaność tej decyzji, a więc wygląda na to, że rozwiązanie porozumienia odbyło się bez elementarnej współpracy[20].

---

19 Oświadczenie Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwator Zabytków z 2017 r.: *W związku z wypowiedzeniem porozumienia przez Wojewodę Mazowieckiego Miastu Stołecznemu Warszawie w sprawie powierzenia prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości Wojewody Mazowieckiego, realizowanych przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków oświadczam, że jest to decyzja rządowa, którą będę się starał wykonać jak najlepiej potrafię. Nie będę komentował decyzji moich przełożonych, które będę realizował w sposób profesjonalny. Informuję też, że współpraca Mazowieckiego Konserwatora Zabytków ze Stołecznym Konserwatorem w ostatnich miesiącach układała się dobrze. Zarówno ja, jak i konserwator stołeczny dokonaliśmy przełomu i zerwaliśmy z praktyką wydawania złych decyzji przez naszych poprzedników. Nasze biura przestały ze sobą walczyć, a zaczęły dobrze współpracować. Chciałbym, żeby było tak dalej, szczególnie w obecnej sytuacji. Będę konsekwentnie przeciwdziałał próbom skonfliktowania i skłócenia obu konserwatorów, jak i pracowników naszych instytucji. Będę też przeciwdziałał wszelkim agresywnym atakom na nasze biura,* źródło: strona: www.mwkz.pl, dostęp: 20.04.2023 r.

20 Stanowiska obu stron obciążających się wzajemnie odpowiedzialnością można znaleźć m.in. w artykule: https://www.radiowroclaw.pl/articles/view/123842/Wroclaw-wypowiada-porozumienie-z-wojewoda-ws-konserwatorow-zabytow. Znamienne jest też oświadczenie Daniela Gibskiego DWKZ: Szanowni Państwo! W związku z wypowiedzeniem przez Prezydenta Wrocławia z dniem 5 października 2022 roku *„Porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia niektórych zadań z zakresu właściwości Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, zawartego dnia 5 września 2011 roku pomiędzy Wojewodą Dolnośląskim a Prezydentem Wrocławia”,* które nastąpiło bez zapowiedzi, Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków pozostaje w stanie ciągłej rozbudowy i reorganizacji mającej na celu zaspokojenie potrzeb osób związanych z zabytkami Wrocławia. Z tego powodu, ze względu na zmaksymalizowaną ilość spraw do załatwienia, mogą pojawić się przejściowe trudności w obsłudze Klientów Urzędu, szczególnie w aspekcie kontaktu telefonicznego. Proszę o wyrozumiałość i cierpliwość w tej trudnej dla nas wszystkich sytuacji; rekomenduję kontakt mailowy jako najskuteczniejszą w obecnym stanie formę uzyskiwania informacji od pracowników Urzędu, będziemy kontaktować się zwrotnie mailowo i telefonicznie. Przepraszam za tymczasowe utrudnienia; pozostajemy w ciągłej rozbudowie i usprawnianiu zespołu oraz zaplecza firmy dla zaspokojenia Państwa potrzeb. Z poważaniem, Daniel Gibski Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków, źródło strona DWKZ: http://wosoz.ibip.wroc.pl/public/, dostęp 20.04.2023 r.

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl

W sytuacji delegowania części kompetencji warunkiem koniecznym prawidłowości działania jest dobra współpraca, zapewniająca m.in. spójność rozstrzygania i dobry przepływ informacji. Dobra współpraca nie może być skutecznie nakazana w porozumieniach, a z kolei obecne mechanizmy nie zapewniają właściwej relacji stron porozumienia z punktu widzenia ochrony zabytków.

Są oczywiście przykłady dobrej współpracy jak przywołane w czasie wspomnianej konferencji PKN ICOMOS w 2023 r. przypadki województw lubuskiego i wielkopolskiego, ale wynika to raczej z dobrej woli i przychylności obu stron, niż z regulacji prawnych.

Patrząc jednak na całość praktycznego działania, nie ma wątpliwości, że obecne uregulowanie to porażka koncepcji podziału kompetencji opartych na obowiązujących, fakultatywnych zapisach ustawowych.

5. Wnioski

Na podstawie analizy wybranych przykładów, można sformułować następujące wnioski dotyczące wykonywania przez samorządowych konserwatorów zabytków obowiązków WKZ wynikających z zawartych porozumień.

Nie ma obecnie żadnej zasady czy reguły w przejmowaniu przez samorządy lokalne zadań WKZ, na podstawie zawartych porozumień. Gminy i powiaty które zawarły takie porozumienia nie stanowią jakiejś charakterystycznej grupy np. pod względem wielkości ośrodków, liczby zabytków i tym podobnych cech.

W zawieranych porozumieniach określany jest zakres przekazywanych samorządom lokalnym kompetencji WKZ. Zakresy przekazywanych kompetencji są jednak bardzo zróżnicowanie tzn. obejmują różne grupy zabytków i nie ma tu spójności i konsekwencji w skali kraju. Dodatkowo podziały kompetencji określone w porozumieniach są niekiedy wyznaczone dość w sposób mało czytelny dla zwykłych użytkowników.

Funkcjonowanie konserwatorów wojewódzkich i samorządowych na podstawie porozumień wskazuje, że kluczowa jest dobra współpraca WKZ i samorządowych KZ. W praktyce zauważalna jest w wielu przypadkach słaba współpraca pomiędzy tymi organami, a czasem nawet wyraźne rozbieżności poglądów na sprawy konserwatorskie. Wpływa to niestety negatywnie na spójność prowadzonej polityki konserwatorskiej i niekorzystne postrzeganie urzędów konserwatorskich przez obywateli.

Jedynym możliwym obecnie modelem organizacyjnym jest sytuacja, w której konserwator samorządowy jest pracownikiem odpowiedniego lokalnego urzędu administracji samorządowej. W praktyce oznacza to podporządkowanie służbowe konserwatora samorządowego władzom lokalnym np. prezydentowi lub burmistrzowi. Jest to sytuacja, w której może nastąpić konflikt interesów gminy lub powiatu reprezentowanej przez władzę wykonawczą, a kwestii ochrony zabytków, na straży której stoi konserwator samorządowy. Może to generować sytuacje realnych nacisków lub samoograniczeń konserwatora samorządowego. Sytuacja taka jest potencjalnie szkodliwa dla zabytków.

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl

Takie wnioski mogą skłaniać do następującego podsumowania:

Porozumienia o przekazaniu kompetencji, nie spełniły oczekiwań związanych z szerokim włączeniem samorządów w działanie związane z administracyjną ochroną zabytków, poprzez przekazanie kompetencji WKZ. Rozwiązanie to jako fakultatywne, ani nie zostało wdrożone na dużą skalę, ani nie okazało się bardzo trwałym mechanizmem

Dlatego w obecnej sytuacji można się pokusić o stwierdzenie, że wykonywanie zadań administracji państwowej (WKZ) przez samorządy, może być uzasadnione wyłącznie słabością finansową i organizacyjną administracji rządowej. Wynika to zwłaszcza z artykułowanych przez samorządy argumentów, że zawierają porozumienia, aby usprawnić rozpatrywanie spraw przez organ konserwatorski.

To z kolei skłania do stwierdzenia, że większe zaangażowanie samorządów w ochronę zabytków jest możliwe, ale powinno mieć charakter powszechny, czyli obligatoryjny, ale z drugiej strony nie powinno dotyczyć kwestii kluczowych, czyli np. uzgadniania mpzp. Ponadto zasadnicze decyzje dotyczące najważniejszych zabytków powinny pozostać domeną administracji rządowej.

Podziękowania:

Autor dziękuje Urzędowi Miasta Gdyni oraz samorządowym konserwatorom zabytków za pomoc w powstaniu tego artykułu.

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl

Bibliografia

Broda A., Konopka M., Landecka H., Zalasińska K., Zielniewicz T., *Założenia modelu ochrony zabytków – wybrane zagadnienia. Nowy podział zadań i kompetencji,* II Kongres Konserwatorów Polskich, Tezy, Warszawa-Kraków, 2015.

Gwardzińska Ż., *Porozumienia administracyjne w sprawie delegowania niektórych kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków,* Administrative Agreements on Delegating Certain Competences of the Voivodeship Conservator of Monuments. Wiadomości Konserwatorskie SKZ– Journal of Heritage Conservation, 66, 2021.

Hirsch R., *Ochrona i konserwacja historycznej architektury modernistycznej Gdyni,* wyd.2 uzupełnione, Wydawnictwo PG, Gdańsk, 2021.

Hirsch R., *Zabytki architektury jako sfera działania samorządów lokalnych - wybrane problemy,* [in:] *System ochrony zabytków w Polsce – analiza, diagnoza, propozycje,* red. B.Szmygin, wyd. PKN ICOMOS, Biuro Stołecznego Konserwatora Zabytków, Politechnika Lubelska, Lublin-Warszawa, 2011.

Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami w samorządzie gminnym. Raport z realizacji badania, 2020, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, źródło: www.nid.pl/wp-content/uploads/2021/12/RAPORT_GUS_Ochrona-zabytkow-i-opieka-nad-zabytkami-w-gminach_2019.pdf; dostęp: 11.09.2023 r.

Samorządowy konserwator zabytków, artykuł z 27 września 2017 r. na stronie Narodowego Instytutu Dziedzictwa, www.samorzad.nid.pl/baza_wiedzy/samorzadowy-konserwator-zabytkow/, dostęp 31 maja 2023 r.

Współdziałanie wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz jednostek samorządu terytorialnego. Informacja o wynikach kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Szczecinie, LSZ.410.006.00.2015

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl