

Program opieki nad zabytkami jako forma polityki administracji samorządowej

Abstrakt: Reforma administracji publicznej stworzyła ramy organizacyjne dla nowego ustroju organów ochrony zabytków w Polsce, co nastąpiło częściowo w 1999 roku, a następnie w związku z przyjęciem nowych regulacji prawnych w 2003 r. Na mocy nowych przepisów dzięki rozróżnieniu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami organom jednostek samorządu terytorialnego powierzono częściowo zadania w zakresie ochrony zabytków (gmina i powiat), a częściowo w zakresie opieki nad zabytkami (gmina, powiat i województwo). Zwłaszcza ten drugi zakres skłania jednostki samorządu terytorialnego do formułowania celów i prowadzenia polityki opieki nad zabytkami, czemu poświęcony został artykuł.

Słowa kluczowe: zabytek, ochrona zabytków, opieka nad zabytkami, polityka administracyjna, gmina, powiat, województwo

1. Wprowadzenie

Ochronę prawną wszelkiego rodzaju zabytków określają już przepisy obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹. Co więcej, właściwe przepisy ustawy zasadniczej w omawianym zakresie determinują dalszą aktywność prawodawcy w kwestiach ochrony zabytków zarówno w sferze normatywnej, jak i aksjologicznej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że ustrojodawca wskazał w Konstytucji katalog wartości, jakimi ustawodawca zwykły powinien kierować się przy tworzeniu prawa. System ochrony zabytków, w ślad za Konstytucją, jest kreowany ustawą z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami².

Przedmiotowa ustawa zastąpiła obowiązującą wcześniej ustawę z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury³ i wprowadziła znaczne zmiany w funkcjonowaniu systemu ochrony zabytków, których konieczność wprowadzenia sygnalizowano od lat. Wskazywano na anachroniczność dotychczasowych regulacji w tym zakresie, dodatkowym argumentem było nieuchronne wstąpienie Polski do Unii Europejskiej i co za tym idzie, dostosowanie polskich standardów ochrony zabytków do standardów europejskich.

Ustawodawca w omawianej ustawie po raz pierwszy zdefiniował pojęcie zabytku i wszelką aktywność względem nich podzielił na ochronę i opiekę nad nimi. Co więcej,

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

² Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm., zwana dalej: ustawą.

³ Dz. U. z 1999 r., Nr 98, poz. 1150.

przekształcił dotychczas funkcjonującą Służbę Ochrony Zabytków w Urzędy Ochrony Zabytków – wojewódzkie i powiatowe, z właściwymi Wojewódzkimi i Powiatowymi Inspektorami Zabytków jako organami administracji zespolonej szczebla wojewódzkiego lub powiatowego. Było to wynikiem stworzenia i ugruntowania się nowej jednostki samorządu terytorialnego, jakim stało się województwo samorządowe, w nomenklaturze europejskiej uznane za region, co w dalszej kolejności implikowało konieczność dostosowania już istniejących struktur publicznych w każdej niemal dziedzinie do nowej rzeczywistości.

Ustawodawca na nowo uregulował instytucje programów opieki nad zabytkami. Powstała zatem nowa dziedzina polityki administracyjnej, służąca planowaniu działalności władz publicznych, które to planowanie szczególnie na poziomie województwa samorządowego wydaje się być niezwykle istotne, służyć ma bowiem skoordynowaniu działalności względem zabytków wszystkich zainteresowanych podmiotów w województwie. Prawodawca nie skorelował nazwy kreowanej instytucji prawa ochrony zabytków z zakresem jej właściwości rzeczowej. Przepisy wskazują, że program obejmować powinien nie tylko planowane działania w zakresie opieki nad zabytkami, ale również planowane działania w dziedzinie ochrony zabytków, przy czym obie te dziedziny – ochrona i opieka nad zabytkami – są uregulowane odrębnie.

2. Dziedzictwo, dobro kultury, zabytek

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że Konstytucja nie posługuje się pojęciem zabytku, tylko pojęciami o znaczeniu szerszym, tzn. pojęciem dziedzictwa narodowego⁴, pojęciem narodowego dziedzictwa kulturowego⁵ albo pojęciem dóbr kultury⁶. Z tego też względu dla właściwego określenia pojęcia zabytku, a w dalszej kolejności stwierdzenia, jakie dobra materialne i niematerialne podlegają systemowi ochrony i opieki w pierwszej kolejności, należy je zdefiniować.

Pojęcie dziedzictwa kulturowego zostało wprowadzone do obrotu prawnego w przepisach aktów prawa międzynarodowego – Międzynarodową Kartą Konserwacji i Restauracji Zabytków i Miejsc Zabytkowych (zwaną Kartą Wenecką) przyjętą na zakończenie II Międzynarodowego Kongresu Architektów i Techników Zabytków, który odbył się w dniach 25-31 maja 1964 r.⁷. W ustawodawstwie polskim zaś po raz pierwszy

⁴ Art. 5 Konstytucji wskazuje, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

⁵ W art. 6 ust. 2. Konstytucja określa, że Rzeczpospolita Polska udziela pomocy Polakom zamieszkającym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym.

⁶ Konstytucja w art. 6 ust. 1. wskazuje, że Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju i w związku z tym w art. 73 uznaje, że każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury.

⁷ K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007, s. 129.

pojęcie to pojawiło się w ustawie o ochronie dóbr kultury oraz w ustawie o muzeach. Definiowanie pojęcia „dziedzictwa kultury” należy rozpocząć od określenia znaczeń pojęć dziedzictwa i kultury. J. Pruszyński wskazuje, że dziedzictwo wynika z grupowego bytowania, w którym znajdują się jednostki zdolne narzucić swoją wolę innym, co uznaje za formę przekazywania tradycyjnych wartości i idei w społeczeństwie⁸. Kultura zaś to pojęcie bardzo nieostre, w którego dookreśleniu należy sięgnąć do dorobku nauk społecznych. P. Sztompka tak pisze o kulturze: „Dzisiaj do opisanie [...] zbioru znaczeń, symboli, wzorów, reguł, norm, wartości itp., które kierują ludzkimi działaniami, decydują o ich indywidualnej tożsamości, określają ich uczestnictwo w zbiorowościach, wyznaczają relacje, jakie nawiązują z innymi ludźmi – używamy pojęcia kultury”⁹.

W kontekście powyższych rozważań za trafną należy uznać definicję dziedzictwa kulturowego, sformułowaną przez J. Pruszyńskiego: „zasób rzeczy nieruchomych i ruchomych wraz ze związanymi z nimi wartościami duchowymi, zjawiskami historycznymi i obyczajowymi uznawany za godny ochrony prawnej dla dobra społeczeństwa i jego rozwoju oraz przekazania następnym pokoleniom, z uwagi na zrozumiałe i akceptowane wartości historyczne, patriotyczne, religijne, naukowe i artystyczne”¹⁰. Dziedzictwo wedle J. Pruszyńskiego jest „czynnikiem łączącym pokolenia, powodując poczucie tożsamości kulturalnej, tj. przynależności do wspólnoty narodowej, religijnej, obyczajowej i cywilizacyjnej, a materialne jej dowody i przejawy to jedynie najbardziej widoczna jego część”¹¹. Również ten sam autor wskazuje, że dziedzictwo kulturowe można utożsamiać z pojęciem spuścizny kulturalnej¹², a więc tradycji. Stosowanie w praktyce pojęcia dziedzictwa kulturowego, szczególnie w kontekście zabytków, narażać może na pewnych trudności, ze względu na pojemność znaczeniową tego pojęcia. „Jeżeli zabytki tworzą obok pomników literatury, wierzeń, zwyczajów, obyczajów całość określoną jako spuścizna kulturalna, to rzadko można udowodnić, że poszczególne jej elementy mają jednakową wartość dla wszystkich członków społeczeństwa”¹³, innymi słowy – nie każdy członek społeczeństwa daną rzecz, będącą wytworem tego społeczeństwa, uzna za element dziedzictwa kulturowego. Powyższe rozważania dowodzą, że niezwykle trudno jest stworzyć jednolitą, powszechnie uznawaną definicję pojęcia dziedzictwa kultury.

Dziedzictwem narodowym według K. Zeidlera jest dziedzictwo danego narodu. W znaczeniu szerokim obejmuje ono również jego historię i język danego narodu¹⁴. Pa-

⁸ J. Pruszyński, *Ochrona zabytków w Polsce*, Warszawa 1989, s. 20.

⁹ P. Sztompka, *Socjologia*, Kraków 2009, s. 31.

¹⁰ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] M. Kruk, J. Trzeciński, J. Wawrzyniak (red.), *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna, prawo, praktyka. Prace dedykowane profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, Warszawa 2002, s. 132.

¹¹ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury i przestrzeń miejska. Geneza, przesłanki i możliwości ochrony*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7-8, s. 3.

¹² J. Pruszyński, *op. cit.*, s. 21.

¹³ *Ibidem*, s. 21.

¹⁴ K. Zeidler, *Pojęcie „dziedzictwa narodowego” w Konstytucji RP i jego prawna ochrona*, GSP 2004, nr 12, s. 346.

miętać jednak należy, że bardzo trudno jest wskazać naród kulturowo czysty, a więc taki, na którego kulturę nie miały wpływu żadne czynniki zewnętrzne, pochodzące od chociażby innych narodów, takie jak obyczaje czy język. W dobie globalizacji, charakteryzującej się postępującymi procesami unifikacji wszelkich aktywności ludzkich, staje się to najzwyczajniej niemożliwe¹⁵.

Ostatnim z wymagających wstępnego omówienia pojęć jest „dobro kultury”. Obecnie termin ten funkcjonuje wyłącznie na gruncie Konstytucji. Dokonując nowelizacji systemu ochrony zabytków w Polsce, ustawodawca zrezygnował z posługiwania się tym pojęciem w ustawie. W jego miejsce sformułowana została jednolita definicja zabytku. Bez względu na pojęcie „dobro kultury” nie straciło swojego normatywnego znaczenia. Za dobro kultury należy uznać przedmiot o wartości dla kultury, ruchomy lub nieruchomy, dawny lub współczesny, mający znaczenie dla dziedzictwa i rozwoju kulturowego ze względu na jego wartość historyczną, naukową lub artystyczną.

Obecnie obowiązująca ustawa wprowadziła w art. 3 pkt. 1 ustawy pojęcie zabytku, rozumianego jako: „nieruchomość lub rzecz ruchomą, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową”, które jest znaczeniowo węższe od pojęcia dobra kultury, które obejmuje również osiągnięcia współczesne. Zabytkami zatem mogą zostać uznane tylko rzeczy o określonym wieku.

3. Ochrona zabytków a opieka nad zabytkami

Obecnie obowiązujący system ochrony zabytków w Polsce jest wynikiem głębokiej reformy, dokonanej wspomnianą już wcześniej ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, która obowiązuje od 17 listopada 2003 r. Pierwszą znaną kwestią było dokonanie podziału działań względem zabytków na ich ochronę oraz opiekę nad nimi. Ochrona zabytków to zbiór wszelkich czynności co do zabytku podejmowanych przez organy administracji publicznej, rządowej i samorządowej, zgodnie z przyznanymi w tym zakresie obowiązkami i kompetencjami. M. Kurzętowski w *Małym słowniku ochrony zabytków* ponadto definiuje ochronę zabytków jako „ogół działań mających na celu zapewnienie zabytkom: trwania *dum mundus durat* (jak długo będzie istniał świat); uczestnictwa w kształtowaniu świadomości indywidualnej i społecznej; wypełniania roli składnika współkształtującego środowisko człowieka”¹⁶. Co więcej, ochrona zabytków jest zadaniem publicznym nałożonym na organy administracji publicznej. Ochrona zabytków, zgodnie z art. 4 ustawy, obejmuje w szczególności:

- 1) zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie;

¹⁵ Szerzej na ten temat: P. Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa 2000, s. 86.

¹⁶ M. Kurzętowski, *Mały słownik ochrony zabytków*, Ministerstwo Kultury i Sztuki. Ośrodek Dokumentacji Zabytków, Warszawa 1989.

- 2) zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków;
- 3) udaremnianie niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków;
- 4) przeciwdziałanie kradzieży, zaginięciu lub nielegalnemu wywozowi zabytków za granicę;
- 5) kontrolę stanu zachowania i przeznaczenia zabytków;
- 6) uwzględnianie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska.

Opiekę nad zabytkami natomiast wykonują wszystkie podmioty będące posiadaczami lub właścicielami zabytku. W związku z tym opieka nad zabytkami ma charakter indywidualizowany i obejmuje (art. 5 ustawy) w szczególności zapewnienie warunków:

- 1) naukowego badania i dokumentowania zabytku;
- 2) prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku;
- 3) zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie;
- 4) korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości;
- 5) popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury.

W obu przypadkach ustawodawca sformułował otwarte katalogi czynności i zachowań stanowiących ochronę albo opiekę nad zabytkami, co oznacza, że również inne zachowania mogą zostać zakwalifikowane do jednej z tych grup.

Zagwarantowanie „ochrony zabytków” jest obowiązkiem władzy publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem służb konserwatorskich, które w realizacji tego celu mogą posługiwać się władztwem publicznym. Natomiast właściciele i użytkownicy zabytków sprawują „opiekę nad zabytkami”. Można postawić tezę, że w ten sposób prawodawca chciał wskazać, że władza publiczna powinna współpracować z podmiotami prywatnymi dla zapewnienia zachowania zabytków w jak najlepszym stanie. Zabytki stanowią świadectwo kultury minionych czasów oraz mają wpływ na zachowanie tożsamości współczesnego społeczeństwa.

Ochroną zabytków będzie podejmowanie wszelkich działań względem zabytku, mających na celu zachowanie ich wartości kulturowej czy historycznej. Ustawodawca sformułował w art. 4 ustawy przykładowy katalog takich działań, który nie jest katalogiem zamkniętym. Nie oznacza to jednak, że konserwatorzy zabytków mają całkowitą dowolność w kreowaniu innych aktywności mających na celu ochronę zabytków i mogą wydawać arbitralne decyzje. Zawsze, podejmując indywidualne rozstrzygnięcie względem konkretnego zabytku, organ ochrony zabytków musi dokładnie określić, jak ochrona zabytków wyglądać powinna i w jakiej formie powinna być realizowana. W tej sprawie wypowiedział się również WSA w Warszawie w wyroku z dnia 24 sierpnia 2005 r.: „Przepis art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zawiera bardzo ogólną, wręcz ramową regulację i w związku z tym zachodzi konieczność, aby organ – wyda-

jąc decyzję w konkretnej sprawie – powołując się na ww. przepis dokonał jednocześnie jego odpowiedniej interpretacji. Przepis ten bowiem [...] odsyła jedynie do działania mającego na celu zapewnienie odpowiednich warunków umożliwiających trwałe zachowanie substancji zabytku oraz jego zagospodarowanie i utrzymanie. Konieczne w związku z tym jest, aby w indywidualnej sprawie zostało wskazane, na czym polega w tej konkretnej sytuacji ochrona zabytku”¹⁷.

Ponadto uznać należy, że przepis art. 4 ustawy nie może być samoistną podstawą prawną do działania organów ochrony zabytków, których efektem byłaby ingerencja w prawo własności lub użytkowania zabytku. Przyjęcie odmiennego poglądu stałoby w sprzeczności z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji oraz w konsekwencji z właściwymi przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 6 i art. 7), które zakładają działanie władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Innymi słowy żaden organ publiczny nie może domniemywać sobie kompetencji, które nie zostały przez ustawodawcę wprost określone w przepisie prawa¹⁸.

Zaznaczyć należy, że ochrona zabytków polegać powinna na działaniach mających zachować dany zabytek, ale w taki sposób, by był on użyteczny dla współczesnych. W tej sprawie wciąż użyteczne jest stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażone w wyroku z dnia 20 grudnia 1993 r.: „Ochrona zabytku nie polega na zakazie prowadzenia jakichkolwiek prac adaptacyjnych czy jakiegokolwiek przebudowy. Ochrona zabytku w rozumieniu [...] ustawy [z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury] dopuszcza tego rodzaju prace pod warunkiem, by nie zmieniały one bryły obiektu, jego stylu i charakterystycznych cech obiektu, z uwagi na które został on uznany za zabytek. Oceny takiej dokonuje organ konserwatorski”¹⁹. Ochroną zabytków jest więc nie tylko zachowanie zabytku w jak najlepszym stanie, ale też zapewnienie możliwości jego faktycznego używania.

Konserwator zabytków, realizując zadania w zakresie ochrony zabytków, może skorzystać z jednej z form ochrony zabytków, wymienionych w art. 7 ustaw. Są nimi:

- 1) wpis do rejestru zabytków;
- 2) uznanie za pomnik historii;
- 3) utworzenie parku kulturowego;
- 4) ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.

Na gruncie ustawy od ochrony zabytków odróżniono opiekę nad zabytkami. Zgodnie z art. 5 ustawy opieka nad zabytkiem sprawowana jest przez jego właściciela lub posiadacza. Polega, w szczególności, na zapewnieniu warunków:

¹⁷ I SA/Wa 1260/04 (LEX nr 191976).

¹⁸ W tej sprawie wypowiedział się również Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 10 maja 1994 r. sygn. akt W 7/94 (Dz. U. z 1994 r., Nr 62, poz. 264).

¹⁹ I SA 1868/93, ONSA-OZ 1997/1/3 (LEX 143978).

- 1) naukowego badania i dokumentowania zabytku;
- 2) prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku;
- 3) zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie;
- 4) korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości;
- 5) popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury.

Podobnie jak ma to miejsce w stosunku do ochrony zabytków, ustawodawca pozostawia otwarty katalog czynności, które można nazwać opieką nad zabytkami.

Należy odpowiedzieć sobie na pytanie, względem jakich zabytków mogą być prowadzone działania opiekuńcze, czy względem wszystkich, czy też względem wyłącznie tych objętych jedną z form ochrony zabytków. W doktrynie utarł się pogląd, że opiekę nad zabytkami można prowadzić względem wyłącznie zabytków objętych jedną z przewidzianych w art. 7 ustawy form ochrony zabytków (szczególnie wpisanych do rejestru zabytków), nie względem wszystkich zabytków w materialnym rozumieniu tego pojęcia. Powyższe potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych²⁰. Niemniej jednak uważam, że powyższy pogląd wydawać się może nazbyt daleko idący. Uznać należy, że względem zabytków objętych ochroną konserwatorską, po stronie organów konserwatorskich rodzi się obowiązek zapewnienia zabytkom właściwej opieki ze strony ich właścicieli czy posiadaczy. Nie oznacza to, że względem zabytków nieobjętych jedną z form ochrony ich właściciele czy posiadacze nie mogą wykonywać czynności, o których mowa w art. 5 ustawy. W tej sytuacji organy konserwatorskie nie mają niejako bezpośredniej podstawy do interweniowania. Ponadto prawodawca nie określił w omawianym przepisie, względem jakich zabytków działania ochronne powinny być wykonywane.

Jak wskazuje M. Cherka w swoim komentarzu do ustawy, niedopuszczalne jest bezkrytyczne przyjmowanie tez wyroków sądów administracyjnych w przedmiocie opieki nad zabytkami i uogólnianie ich do wszystkich sytuacji, z jakimi konserwator może mieć do czynienia. Autor podkreśla: „i tak, choć co do zasady słuszne należy uznać dążenie do przeciwdziałania sytuacji, w której dysponent zabytku wnosiłby o skreślenie tego zabytku z rejestru wyłącznie celem uchylecia się od ciężących na nim obowiązków w zakresie opieki nad tym zabytkiem [...]”²¹, to jednak niedopuszczalne jest, by w imię wskazanego przeciwdziałania organy służby konserwatorskiej przyjmowały *a priori* (automatycznie) domniemanie, że każdy dysponent zabytku w katastrofalnym stanie technicznym dopuścił się względem tego zabytku rażących zaniedbań (moż-

²⁰ Zob. uzasadnienie wyroku WSA w Warszawie z dnia 14 lutego 2006 r., I SA/Wa 1089/05 (LEX nr 203827), wyroku WSA w Warszawie z dnia 12 marca 2008 r., I SA/Wa 1754/07 (LEX nr 510336).

²¹ Zob. wyrok NSA z dnia 14 marca 2008 r., II OSK 234/07 (LEX nr 505254), wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 lutego 2009 r., I SA/Wa 1722/08 (niepubl.), czy wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 października 2006 r., I SA/Wa 596/06 (LEX nr 295985).

liwe jest bowiem np. nabycie obiektu zabytkowego znajdującego się w katastrofalnym stanie technicznym już w momencie jego zakupu)²².

4. Polityka administracyjna

Za F. Longchampsem należy stwierdzić: „Pytania, jaka jest wartość administracji i jaka powinna być administracja, są tematami polityki administracyjnej [...]. A więc w kształtowaniu tego, co powinno być, polityka administracyjna korzysta z obrazu tego, co jest, z obrazu rzeczywistości administracyjnej”²³. Pogląd ten, określający politykę administracyjną jako jedną z nauk administracyjnych, nie traci dzisiaj na aktualności.

J. Boć tak pisze o polityce: „Polityka jest to aprobowany przez organy państwowe i samorządowe system pozaprawnych i postulowanych wypowiedzi o tym gdzie, kiedy i jak korzystać z materialnych i organizacyjnych możliwości państwa i samorządów terytorialnych”²⁴. W tym kontekście trafnie J. Jeżewski sformułował współczesny opis polityki administracyjnej: „Z polityką administracyjną mamy do czynienia we wszystkich tych sytuacjach, w których aktywnie, kształtując uczestniczy administracja publiczna, a ściślej mówiąc – organy administracyjne oraz w takich sytuacjach, w których rozstrzyga się o przekształceniach administracji. W taki sposób wskazać można podmiotowy zakres polityki administracyjnej. Natomiast treścią tej polityki jest wskazanie, z jednej strony, najbardziej przydatnej w danej dziedzinie metody regulacji prawnej, z drugiej zaś, określenie najbardziej efektywnych, prawem dopuszczonych sposobów działania administracji w osiąganiu celów publicznych”²⁵. J. Szreniawski natomiast pisał: „Przedmiotem nauki polityki administracyjnej jest przewidywanie skutków działania i wykorzystywanie możliwości działania w ramach prawa, przygotowywanie programów działania administracji oraz weryfikacja ich realizacji i ocenianie oraz wartościowanie metod i sposobów pracy, a także wysuwanie postulatów dotyczących zmian w całokształcie funkcjonowania administracji. [...] Polityka administracyjna w określonym sensie, ocenia też, na ile przepisy prawa administracyjnego przyczyniają się do realizacji polityki państwa i czy polityka państwa jest podstawą do interpretacji norm prawnych”²⁶. W świetle powyższych rozważań ukazują się dwa aspekty polityki administracyjnej, mianowicie polityka względem administracji oraz polityka administracji jako takiej.

Polityka wobec administracji jest ustalana przez podmioty spoza struktur administracji. Jest to inaczej polityka kształtowania, formowania administracji – jej struktury oraz podstaw działania, ale też jej celów. Politykę wobec administracji tworzą w pierw-

²² M. Cherka, [w:] *idem [et al.] (red.), Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, LEX 2010, dostęp: 11.09.2013 r.

²³ F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991, s. 215.

²⁴ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2010, s. 18.

²⁵ J. Jeżewski, *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, Kolonia Limited 2013, s. 313.

²⁶ J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2000, s. 10. Także A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 314.

szej kolejności Sejm i Senat jako ustrojodawcy całego państwa, a co za tym idzie – i jego struktur administracyjnych – oraz rząd jako centralny ośrodek administrowania, kreowania i prowadzenia polityki w każdym jej aspekcie. To właśnie kreowanie polityki jest według J. Jeżewskiego istotą polityki wobec administracji: „Jest to bowiem polityka kształtująca, wraz z wieloma innymi czynnikami, treść decyzji legislacyjnych parlamentu, determinujących funkcjonowanie administracji państwa”²⁷. Rząd i administracja są utożsamiane w doktrynie jako władza wykonawcza, jednak administracja jest strukturą umożliwiającą rządowi działanie, sama nie może rządzić. Rząd zatem w państwie spełnia dwie funkcje: funkcję administrowania (poprzez aparat administracji publicznej) oraz funkcję rządzenia – czyli jak podano uprawianie polityki, w tym uczestniczenie w procesie legislacyjnym. Innymi słowy, polityka wobec administracji w znaczeniu podmiotowym oznacza podmioty władzy wykonawczej w zakresie ich funkcji rządzenia, które kreują ją o tyle, o ile uzyskają aprobatę legislatywy, w znaczeniu natomiast przedmiotowym oznacza tworzenie struktur, zadań i sposobów realizowania tych zadań, w takim ujęciu proponowanych również przez podmioty spoza struktur władz publicznych²⁸.

Polityka administracji pochodzi z wewnątrz administracji i „mieści się ona w obszarze wykonywania przez organy administracji określonych przez prawo zadań, polegających na opracowywaniu koncepcji (programów, założeń, studium, planów) racjonalnego i efektywnego działania w różnych dziedzinach potrzeb publicznych (interesu ogólnego)”²⁹. Polityka administracji oznacza ni mniej, ni więcej planowanie przez administrację swoich działań. Ta część aktywności administracji często jest niedostrzegana, czasem wręcz deprecjonowana, szczególnie teraz, kiedy obserwuje się przewagę stosowania rozwiązań doraźnych niż długofalowych, które należałoby poprawnie zaplanować. Mimo to w polskim prawodawstwie wyróżnić można konkretne akty prawne, nawiązujące do polityki administracji, m.in. ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁰, ustawę z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne³¹ czy ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³². Dodać tutaj można również ustawę o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, na podstawie przepisów której, tworzone są programy opieki nad zabytkami, o których szerzej w kolejnej części niniejszego opracowania.

Na koniec należy zaznaczyć, że akty polityki administracji nie mają charakteru wiążącego poza strukturami organizacyjnymi administracji w warunkach organizacyjnego i hierarchicznego podporządkowania. Nie wywołują żadnych skutków prawnych, nie mogą również stanowić podstawy prawnej jakichkolwiek działań. Stanowią tylko

²⁷ J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 316.

²⁸ Szerzej na ten temat J.S. Langrod, *Administrowanie a rządzenie*, „Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracyjny” 1946, nr 3, s. 16 i n.

²⁹ J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 318.

³⁰ Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717 z późn. zm.

³¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1059.

³² Dz. U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150 z późn. zm.

niejako spisany zespół postulatów i często aksjologicznych przesłanek działania organu administracji w dziedzinie objętej planowaniem.

5. Samorządowe programy opieki nad zabytkami jako forma polityki administracji samorządowej

Wiedząc, czym jest ochrona i opieka nad zabytkami oraz czym charakteryzuje się polityka administracyjna, możliwe jest omówienie jednej z podstawowych instytucji prawa ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, jaką jest samorządowy program opieki nad zabytkami.

Polityce administracji publicznej względem zabytków ustawodawca poświęcił rozdział 8 ustawy – *Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz ochrona zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych*. Zawarte w nim przepisy odnoszą się do tworzenia polityki państwa i samorządu terytorialnego w stosunku do zabytków w okresie pokoju oraz w razie sytuacji nadzwyczajnych. Najważniejszym aktem planistycznym w omawianym zakresie jest Krajowy Program Ochrony Zabytków i Opieki nad Zabytkami (dalej: Krajowy Program), który zgodnie z treścią art. 84 ustawy jest opracowywany przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego przy pomocy Generalnego Konserwatora Zabytków. Krajowy Program opracowuje się na okres 4 lat (art. 85 ust. 2 ustawy).

Przytoczony przepis zawiera z jednej strony normę kompetencyjną, z drugiej – normę zadaniową o charakterze obligatoryjnym. Wskazano właściwy organ administracji naczelnej, który właściwy program opracować i przyjąć musi, ponieważ ma on stanowić podstawę podejmowania wszelkich działań organów konserwatorskich. Ponadto lakonicznie określa procedurę opracowywania takiego programu. Właściwy minister przygotowuje go przy współpracy Głównego Konserwatora Zabytków, a następnie przedstawia Radzie Ministrów, która w formie uchwały przyjmuje opracowany program. Jest to zatem akt wewnętrzny Rady Ministrów. Jak wspomina M. Cherka: „W tym miejscu podkreślenia wymaga bowiem, że aktywność organów konserwatorskich w sferze realizacji powierzonych im zadań publicznych, podobnie jak ma to miejsce w przypadku wszelkich innych organów administracji, stanowi wypadkową wielu czynników. Bez wątpienia punktem wyjścia działań podejmowanych przez te organy musi być – zwłaszcza w świetle konstytucyjnej zasady legalizmu – norma prawna. W warstwie realizacyjnej sposób stosowania wspomnianej normy prawnej zależy jednak w dużej mierze od kontekstu natury w przeważającej mierze pozaprawnej (organizacyjnego, społecznego), a także od całokształtu uwarunkowań składających się na tzw. praktykę administracyjną. W konsekwencji, niezwykle istotne staje się zapewnienie synergii (współlistnienia) wszystkich powołanych elementów w sposób umożliwiający służbom ochrony zabytków efektywne i skuteczne realizowanie powierzonych im zadań. Owa synergia może zaś zostać zagwarantowana właśnie poprzez ustalenia zapadłe w ramach tzw. polityki konser-

watorskiej”³³. Sam program nie może i faktycznie nie stanowi podstawy prawnej jakichkolwiek działań konserwatorskich, niemniej wyznacza pewien zasób wartości, jakimi powinni się kierować w swojej pracy. Powyższe wynika z samej konstrukcji aktu polityki administracyjnej opisanej wcześniej, jak i z faktu, iż jest on aktem prawa wewnętrznego, które nie wywołują bezpośrednich skutków prawnych względem obywateli.

Prawodawca w art. 85 doprecyzowuje, co obowiązkowo ma zawierać Krajowy Program. Mianowicie określa się w nim, w szczególności, cele i kierunki działań oraz zadania w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, warunki i sposób finansowania planowanych działań, a także harmonogram ich realizacji. „[...] omawiany program jawi się jako perspektywiczny plan realizacji konkretnych przedsięwzięć, z wyszczególnieniem ogólnych kierunków planowanych działań oraz harmonogramu ich realizacji, czyli rozpisaniem ich w czasie oraz ze wskazaniem, z jakich środków i w jakim trybie działania te będą finansowane”³⁴. Ponadto raz na dwa lata właściwy minister powinien zdać sprawozdanie Radzie Ministrów z realizacji zadań określonych w Krajowym Programie³⁵.

Niestety dotychczas Krajowy Program Ochrony Zabytków i Opieki nad Zabytkami nie powstał. W Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: MKIDN)³⁶ można znaleźć informację, iż przedmiotowy program przygotowano już w 2005 r. i rozesłano do konsultacji międzyresortowych. W ich wyniku powstały kontrowersje na tle podległości służbowej wojewódzkich konserwatorów zabytków. MKIDN chciało, by podlegali bezpośrednio ministrowi, nie zaś wojewodom, jak jest do tej pory. W związku z tym zawieszono wszelkie prace nad Krajowym Programem i rozpoczęto prace nad reformą (kolejną) systemu ochrony zabytków. Jest to przykład tworzenia przepisów prawa, których się nie stosuje. Nie ma w ustawie żadnego terminu, w jakim taki program powinien zostać przygotowany przez właściwego ministra ani uchwalony przez Radę Ministrów, nie ma zatem żadnego motywatora dla wskazanych organów do podjęcia działań w omawianym zakresie. Wszystko to ze szkodą dla zabytków. Mimo to znane są tezy do tegoż programu, jakie sformułowano w ramach Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków. Celem krajowego programu ochrony zabytków miało być wzmocnienie tej ochrony, poprawa stanu zabytków, a także stworzenie jednolitej wykładni przepisów o ochronie zabytków. Wskazano siedem podstawowych zasad³⁷, jakimi mieli kierować się konserwatorzy zabytków w swojej pracy:

- zasada *primum non nocere*;
- zasada maksymalnego poszanowania oryginalnej substancji zabytku i wszystkich jego wartości (materialnych i niematerialnych);

³³ M. Cherka, *op. cit.*, dostęp: 12.09.2013 r.

³⁴ R. Golat, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Zakamycze 2004, (LEX nr 8234).

³⁵ Art. 86 ust. 2 ustawy.

³⁶ <http://bip.mkidn.gov.pl>.

³⁷ Tezy do opracowania krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami zatwierdzone przez Ministra Kultury Waldemara Dąbrowskiego, ROZ 2004, s. 3, www.nid.pl, dostęp: 12.09.2013 r.

- zasada eliminacji wyłącznie tych czynników lub elementów, które działają destrukcyjnie na oryginalną substancję zabytkową;
- zasada czytelności i odróżnialności ingerencji;
- zasada odwracalności metod i materiałów;
- zasada wykonywania wszelkich prac zgodnie z najlepszą wiedzą i na najwyższym poziomie.

Swoistą protezą Krajowego Programu jest Narodowy Program Kultury „Ochrona zabytków i dziedzictwa kulturowego” na lata 2004-2013³⁸, opracowany na zlecenie MKiDN w 2004 r. Dokument ten służył wdrożeniu Narodowej Strategii Rozwoju Kultury na lata 2004-2013 w tzw. sferze spuścizny kulturowej Polski.

Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2004-2013 określa priorytetowe cele polityki państwa w zakresie ochrony zabytków. Narodowy Program Kultury „Ochrona zabytków i dziedzictwa kulturowego” na lata 2004-2013 odpowiada założeniom do krajowego programu określonego w art. 85 ustawy.

Z powyższych dokumentów M. Cherka wyabstrahował podstawowe cele polityki w zakresie ochrony zabytków³⁹:

- przygotowanie skutecznego systemu prawno-finansowego wspierania ochrony i opieki nad zabytkami;
- podjęcie prac nad kompleksowym systemem edukacji na rzecz dziedzictwa;
- poszukiwanie instrumentów wzmacniających efekty działalności służb konserwatorskich;
- intensyfikacja ochrony i upowszechniania dziedzictwa kulturowego, w tym przede wszystkim kompleksowa poprawa stanu zabytków nieruchomych.

Jednostki samorządu terytorialnego również zobowiązano do opracowywania dokumentów o charakterze planistycznym, odnoszących się do kwestii ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Na podstawie art. 87 ustawy wprowadzono instytucję wojewódzkich, powiatowych oraz gminnych programów opieki nad zabytkami. Przywołany art. 87 określa również tryb ich sporządzania oraz uchwalania, a także cele mające im przyświecać.

Samorządowe programy opieki nad zabytkami sporządzają organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego: zarząd województwa w przypadku wojewódzkiego programu opieki nad zabytkami, zarząd powiatu w przypadku powiatowego programu opieki nad zabytkami oraz wójt, burmistrz albo prezydent miasta w przypadku gminnego programu opieki nad zabytkami. Każdy program opracowywany jest na okres 4 lat. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego przedstawia program odpowiednio Sejmikowi województwa, Radzie powiatu albo Radzie gminy (Miasta), która po uzyskaniu opinii właściwego konserwatora zabytków program uchwała. Uzyskanie opinii konserwatora zabytków jest obowiązkiem organu uchwałodawczego, nie jest ona jednak dla niego wiążąca. Uchwalony program opieki nad zabytkami podlega publikacji w woje-

³⁸ http://bip.mkidn.gov.pl/media/docs/NPK_Zabytki.pdf, dostęp: 12.09.2013 r.

³⁹ M. Cherka, *op. cit.*, dostęp: 12.09.2013 r.

wódkim dzienniku urzędowym. W trakcie realizacji programu organy wykonawcze raz na dwa lata mają obowiązek zdać sprawozdanie z jego wykonania właściwemu organowi uchwałodawczemu. Przedmiotowe sprawozdanie należy przekazać Generalnemu Konserwatorowi Zabytków i właściwemu wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków w celu jego wykorzystania przy opracowywaniu, aktualizacji i realizacji krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Ustawodawca sporządził otwarty katalog celów, jakie ma realizować miejscowy program opieki nad zabytkami. Katalog ten jest otwarty, obejmuje w szczególności:

- 1) włączenie problemów ochrony zabytków do systemu zadań strategicznych, wynikających z koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju;
- 2) uwzględnianie uwarunkowań ochrony zabytków, w tym krajobrazu kulturowego i dziedzictwa archeologicznego, łącznie z uwarunkowaniami ochrony przyrody i równowagi ekologicznej;
- 3) zahamowanie procesów degradacji zabytków i doprowadzenie do poprawy stanu ich zachowania;
- 4) wyeksponowanie poszczególnych zabytków oraz walorów krajobrazu kulturowego;
- 5) podejmowanie działań zwiększających atrakcyjność zabytków dla potrzeb społecznych, turystycznych i edukacyjnych oraz wspieranie inicjatyw sprzyjających wzrostowi środków finansowych na opiekę nad zabytkami;
- 6) określenie warunków współpracy z właścicielami zabytków, eliminujących sytuacje konfliktowe związane z wykorzystaniem tych zabytków;
- 7) podejmowanie przedsięwzięć umożliwiających tworzenie miejsc pracy związanych z opieką nad zabytkami.

„Cele te podzielić można na dwie podstawowe grupy, czyli z jednej strony cele zmierzające bezpośrednio do zachowania w jak najlepszym stanie poszczególnych zabytków [...], z drugiej zaś strony cele, nakierowane na wyeksponowanie znaczenia zabytków w szerszym kontekście społecznym, w tym akcentujące relację między opieką nad zabytkami a innymi sferami administracji publicznej [...] oraz wykorzystanie zabytków dla poprawy sytuacji materialnej i edukacyjnej konkretnych społeczności lokalnych, np. poprzez zwiększenie turystycznej atrakcyjności danego regionu czy też możliwość tworzenia w związku z realizacją opieki nad zabytkami nowych miejsc pracy [...]”⁴⁰.

Podstawą sporządzenia samorządowego programu opieki nad zabytkami jest ewidencja zabytków, o czym przesądza art. 21 ustawy. Instytucja ewidencji zabytków jest unormowana szczególnie. Prawodawca stworzył cztery rodzaje ewidencji zabytków: krajową ewidencję zabytków, wojewódzką ewidencję zabytków, gminną ewidencję zabytków oraz ewidencję zabytków znajdujących się na polskich obszarach morskich.

Na uwagę zasługuje fakt, iż ewidencje sporządzane są przez organy znajdujące się w różnych miejscach struktury państwa, z jednej strony organy administracji rządowej

⁴⁰ R. Golat, *op. cit.*

zespolonej, z drugiej – organy wykonawcze gminy. Kontrowersyjne wydaje się pominięcie w tym zakresie właściwych organów województwa samorządowego oraz powiatu.

Krajowa ewidencja zabytków prowadzona jest przez Głównego Konserwatora Zabytków, jednak w praktyce przez Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków (KOBiDZ). W poprzednio obowiązującym stanie prawnym ewidencja krajowa miała charakter subsydiarny względem rejestru zabytków. Po nowelizacji z 2003 r. krajowa ewidencja zabytków zyskała dość sporą dozę autonomii, o czym świadczy w szczególności fakt, że objęty nią zabytek nie musi już pierwotnie znajdować się w rejestrze zabytków oraz ma szerszy niż wcześniej zakres przedmiotowy.

Wojewódzką ewidencję zabytków prowadzi Wojewódzki Konserwator Zabytków. Jak zaznaczył prawodawca, włączenie karty ewidencyjnej zabytku ruchomego niewpisanego do rejestru do wojewódzkiej ewidencji zabytków może nastąpić za zgodą właściciela tego zabytku.

Znamienne jest, że gminna ewidencja zabytków zyskała na znaczeniu w obecnie obowiązującej ustawie. Sporządzana jest przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. We wcześniej obowiązującej ustawie gminna ewidencja zabytków prowadzona była wyłącznie dla celów wewnętrznych, pozwalając na analizę i ewentualną inwentaryzację zabytków w danej gminie. Umieszczenie danego obiektu w ewidencji nie oznaczało automatycznego objęcia go ochroną konserwatorską⁴¹. Obecnie gminna ewidencja zabytków stanowi jedną z równorzędnych podstaw do objęcia zamieszczonego w niej obiektu ochroną konserwatorską; obiekty ujęte w gminnej ewidencji zabytków (w tym – ujęte wyłącznie w niej) podlegają uzgodnieniom konserwatorskim na etapie postępowania o ustalenie warunków zabudowy oraz na etapie pozwolenia na budowę lub rozbiórkę. Należy zatem zgodzić się z poglądem Patrycji Antkowiak, że w ten oto sposób gminna ewidencja zabytków stała się kolejną formą ochrony zabytków, nieujęta w art. 7 ustawy⁴². Ponadto znacząco poszerzono zakres przedmiotowy gminnej ewidencji zabytków, w którym do nowelizacji znajdowały się wyłącznie zabytki objęte ewidencją wojewódzką. W aktualnym stanie prawnym muszą się w niej znaleźć również zabytki nieruchome, niewpisane do rejestru zabytków i niefigurujące w ewidencji wojewódzkiej, wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

Jak wskazuje A. Gola: „Poszczególne ewidencje zabytków prowadzone są w formie kart ewidencyjnych zabytków, z wyjątkiem gminnych ewidencji zabytków, prowadzonych w formie kart adresowych zabytków nieruchomych z terenu gminy, z czego wynika, iż zakres przedmiotowy tych ostatnich ewidencji ograniczony jest wyłącznie do zabytków nieruchomych. [...]

W kontekście poszczególnych ewidencji zabytków inaczej przedstawia się status zabytków nieruchomych i zabytków ruchomych. Pomijając zasygnalizowane powyżej

⁴¹ Obiekt umieszczony w ewidencji zabytków podlegał ochronie tylko o tyle, o ile uwzględniono go w lokalnym planie zagospodarowania przestrzennego – wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 marca 2007 r., IV SA/Wa 163/07 (LEX nr 335145).

⁴² P. Antkowiak, [w:] M. Cherka [et al.], *op. cit.*, dostęp: 12.09.2013 r.

ograniczenie ewidencji gminnych do zabytków ruchomych, z treści powyższego artykułu wynika wyraźnie, że podczas gdy na ujęcie w wojewódzkiej ewidencji zabytków zabytku nieruchomego żadnego wpływu nie ma to, czy jest on wpisany do rejestru zabytków, w przypadku zabytków ruchomych, niewpisanych do rejestru zabytków, umieszczenie dotyczących ich kart ewidencyjnych w wojewódzkiej ewidencji zabytków uzależnione jest od zgody właściciela branego pod uwagę w danym przypadku zabytku ruchomego”⁴³.

KOBIDZ opracował dokument *Gminny program opieki nad zabytkami. Poradnik metodyczny*⁴⁴, jako podręcznik dla gmin, pomocny w formułowaniu programów opieki nad zabytkami. Zawarte w nim wytyczne czy wskazówki mogą być przydatne (mimo nazwy dokumentu) również dla powiatów czy województw samorządowych, przy tworzeniu przez nie własnych samorządowych programów opieki nad zabytkami.

Autorzy przytoczonego opracowania wskazują, że program opieki nad zabytkami powinien służyć rozwojowi jednostki samorządu terytorialnego, a co za tym idzie – społeczności lokalnej, poprzez „stworzenie ram dla aktywnego zarządzania zasobem składającym się na lokalne dziedzictwo kulturowe, w tym – jego promowania i upowszechniania”⁴⁵. M. Cherka cytuje dalej: „tryb sporządzania takiego programu opieki winien się przy tym przebiegać trójfazowo, tj. obejmować kolejno:

- fazę poznawczą (zebranie i analizę istniejących materiałów o charakterze strategicznym i planistycznym, z jednoczesnym rozpoznaniem lokalnego zasobu dziedzictwa kulturowego i wykorzystaniem danych zawartych w ewidencji zabytków, zgromadzonej dokumentacji i literaturze przedmiotu oraz pozyskanych w wyniku badań terenowych);
- fazę analiz i wniosków (analizę stanu lokalnego dziedzictwa kulturowego, przeprowadzoną na podstawie informacji zebranych w toku fazy poznawczej, obejmującą określenie potencjalnych szans i zagrożeń dla zachowania i ochrony wspomnianego dziedzictwa w aspekcie rozwoju społeczno-gospodarczego danej jednostki samorządu terytorialnego);
- fazę programowania (określenie priorytetów, kierunków działań i zadań wraz ze wskazaniem metod ich realizacji, w tym – finansowania, oraz kryteriów następczej oceny stopnia ich wykonania)”⁴⁶.

6. Podsumowanie

Tak jak Krajowy Program jest formą polityki państwa, tak samorządowe programy opieki nad zabytkami są elementami polityki samorządowej. Nie mają one jednak statusu aktów prawa miejscowego, ponieważ – jak już wspomniano wcześniej – stanowią

⁴³ R. Golat, *op. cit.*

⁴⁴ <http://www.nid.pl/upload/iblock/757/757f0d995747cb6a3db1cc21c40c5fa9.pdf>, dostęp: 16.09.2013 r.

⁴⁵ Szerzej, www.nid.pl oraz M. Cherka, *op. cit.*, dostęp: 16.09.2013 r.

⁴⁶ M. Cherka, *op. cit.*, dostęp: 16.09.2013 r.

element polityki administracji danej jednostki samorządu terytorialnego. Nie wywołują zatem żadnych zewnętrznych skutków prawnych i nie mogą stanowić samoistnej podstawy prawnej do podejmowania jakichkolwiek działań prawnych. Dla organów ochrony zabytków, jak i dla ich właścicieli czy użytkowników stanowią pewne dokumenty programowe, określające granice i wartości, jakie mają przestrzegać względem szeroko pojętego dziedzictwa kulturowego, w tym zabytków.

Sporządzanie i realizacja programów opieki nad zabytkami stanowi, jak wykazały powyższe rozważania, jedną z form ochrony zabytków, nie wyłącznie opieki nad zabytkami, jak mogłaby sugerować nazwa tych dokumentów wprowadzona przez prawodawcę do obrotu. Ochrona zabytków zaś jest obowiązkiem organów administracji publicznej, wynikającym z treści w art. 4 ustawy. Trafnie zauważa P. Antkowiak, że: „Obowiązki samorządu lokalnego w tym zakresie wynikają ponadto z ustaw bezpośrednio normujących jego ustrój. I tak, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 9 o samorządzie gminnym, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami należy do zadań własnych gminy. Powiat natomiast wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami (zob. art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym [...]). Zgodnie zaś z art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 2 pkt 7 ustawy o samorządzie województwa, samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa, uwzględniającą w szczególności zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń, oraz prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się m.in. wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie”⁴⁷.

Mimo doniosłego znaczenia, jakie niezaprzeczalnie mają samorządowe programy opieki nad zabytkami, zdumiewa, że państwo nie realizuje swoich w tym zakresie obowiązków. Nie stworzono Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, który powinien stać się wzorcem dla planowania przez samorządy swoich lokalnych polityk względem zabytków. W obecnym stanie prawnym samorządy w tym względzie muszą niejako improwizować i tworzyć lokalne programy opieki nad zabytkami bez ogólnopolskich wytycznych. Jedynym źródłem wiedzy dla samorządów są dwa dokumenty, o których była mowa na wstępie niniejszego rozdziału, mianowicie Narodowy Program Kultury „Ochrona zabytków i dziedzictwa kulturowego” na lata 2004-2013 oraz Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2004-2013 w tzw. sferze spuścizny kulturowej Polski. Taki stan rzeczy uznać należy za niewłaściwy i niebudzący zaufania obywateli, szczególnie właścicieli i użytkowników zabytków, do państwa i jego organów oraz stanowionego przezeń prawa. Nie skłania też do szacunku do prawa w tak newralgicznej dziedzinie, jak ochrona dziedzictwa narodowego.

Reasumując, samorządowe programy opieki nad zabytkami są aktami polityki administracji samorządów, będącymi jednym z elementów realizacji jednego z najważniej-

⁴⁷ P. Antkowiak, *op. cit.*, dostęp: 16.09.2013 r.

szych zadań publicznych, jakim jest ochrona dziedzictwa kulturowego i narodowego w ramach danej wspólnoty samorządowej. Służą one zachowaniu tradycji i tożsamości mieszkańców określonych terenów. Przepisy normujące ich funkcjonowanie budzić mogą niejasności. Już nazwa programu nie daje jasnej informacji, jakiego rodzaju kwestie będą w nim poruszane. Przepisy wskazują, że w zakresie przedmiotowym programu leżą nie tylko kwestie opieki nad zabytkami, ale również ochrony zabytków, co wynika z analizy poszczególnych przepisów. Co więcej, takie programy stają się kolejną formą ochrony zabytków. Powyższe wskazuje na konieczność dokonania kolejnej nowelizacji ustawy.

Literatura

- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Nauka administracji*, Kolonia Limited 2013
- Błyskosz T., Fortuna-Marek A., Jagielska E., Liżewska I., Oszczanowska B., Welc-Jędrzejewska J., *Gminny program opieki nad zabytkami. Poradnik metodyczny*, <http://www.nid.pl/upload/iblock/757/757f0d995747cb6a3db1cc21c40c5fa9.pdf>, dostęp: 16.09.2013 r.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2010
- Cherka M. [et al.] (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, LEX 2010, dostęp: 11.09.2013 r.
- Golat R., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Zakamycze 2004, LEX nr 8234.
- Kruk M. (red.), Trzciniński J., Wawrzyniak J., *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna, prawo, praktyka. Prace dedykowane profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, Warszawa 2002
- Kurzątkowski M., *Mały słownik ochrony zabytków*, Ministerstwo Kultury i Sztuki. Ośrodek Dokumentacji Zabytków, Warszawa 1989
- Langrod J.S., *Administrowanie a rządzenie*, „Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracyjny” 1946, nr 3
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991
- MKIDN, *Tezy do opracowania krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami zatwierdzone przez Ministra Kultury Waldemara Dąbrowskiego*, ROZ 2004, s. 3, www.nid.pl, dostęp: 12.09.2013 r.
- MKIDN, *Narodowy Program Kultury „Ochrona zabytków i dziedzictwa kulturowego” na lata 2004-2013*, http://bip.mkidn.gov.pl/media/docs/NPK_Zabytki.pdf, dostęp: 12.09.2013 r.
- Pruszyński J., *Ochrona zabytków w Polsce*, Warszawa 1989
- Pruszyński J., *Dziedzictwo kultury i przestrzeń miejska. Geneza, przesłanki i możliwości ochrony*, Samorząd Terytorialny 2002, nr 7-8
- Winczorek P., *Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa 2000
- Zeidler K., *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007
- Zeidler K., *Pojęcie „dziedzictwa narodowego” w Konstytucji RP i jego prawna ochrona*, GSP 2004, nr 12

