

Ryszard Makowiecki

Zabytki w kompetencji samorządów?

Ochrona Zabytków 54/2 (213), 175-177

2001

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Ryszard Małowiecki

Służba Ochrony Zabytków, Ciechanów

ZABYTKI W KOMPETENCJI SAMORZĄDÓW?

Od przeszło 10 lat kolejne władze państwowe dążą do decentralizacji administracji wprowadzając samorządy terytorialne — ma to dostosowywać Polskę do standardów Unii Europejskiej. Dotychczas powołano trzy, rozdzielne kompetencyjnie, typy samorządów — gminny, powiatowy i obejmujący poszczególne województwa. Ustawami przypisuje się samorządom terytorialnym kolejne zakresy działań, w tym także dotyczące zabytków.

W ramach rozdzielania własności (tzw. komunalizacja) samorządy weszły w posiadanie pewnej grupy zabytków ze wszelkimi konsekwencjami z tego faktu wynikającymi. Konsekwencje owe, niestety, są zbyt często teoretyczne i część samorządów nie dba należycie o posiadane dobra kultury co przynosi nieodwracalne szkody. Wszystkie samorządy są — dość ogólnikowo — zobligowane do włączania problemów dóbr kultury (a więc i zabytków) w programy swych działań, ujmowania ich w prawie miejscowym. Mówi o tym, pięknie się prezentujący, artykuł pierwszy ustawy o ochronie dóbr kultury, ale zapisy szczegółowe o obowiązkach i prawach samorządów wobec zabytków (nie będących ich własnością) są zdecydowanie skromniejsze.

Gminy zobowiązane są do wydawania zarządzeń w celu zabezpieczenia zabytku w nagłych przypadkach i do prowadzenia ewidencji dóbr kultury. Kolejne zadania gmin wobec zabytków zawarte są w prawie budowlanym; powinny być też określone (z czym bywa różnie) w tworzonem przez samorządy prawie miejscowym. Zarówno gminy jak i powiaty winny powiadamiać wojewódzkiego konserwatora zabytków o znaleziskach archeologicznych oraz mogą wnioskować o wpisanie dobra kultury do rejestru zabytków.

Powiaty mają prawo umieszczania znaków wyróżniających na zabytkach nieruchomości, wnioskowania o przejęcie przez państwo zabytków nieruchomości oraz (na wniosek WKZ) określania warunków działalności budowlanej na obszarach wpisanych do rejestru zabytków.

Samorządy wojewódzkie w ogóle w ustawie nie występują — pomijamy tu muzea, których część podporządkowana jest gminom lub powiatom. Dodajmy jeszcze, że w największych miastach ustawowo powołano samorządowych konserwatorów zabytków działających na podstawie delegacji prawnej — skuteczność ich działania jest ściśle skorelowana z osobistym autorytetem i (lub) poza służbowymi kontaktami z władza-

mi samorządowymi. Nawiasem mówiąc, obecny system prawny daje administracji państwowej niesłychanie szerokie możliwości delegowania uprawnień zarówno samorządom, jak i innym instytucjom.

Biorąc pod uwagę ogół zabytków znajdujących się w naszym kraju (poza muzeami) i przepisy do nich się odnoszące, dochodzi się do wniosku, że tak obowiązki jak i prawa niemal wszystkich samorządów terytorialnych są stosunkowo niewielkie. Obserwując tendencje polityki Państwa można przypuszczać, że także w zakresie ochrony zabytków samorządy zostaną obciążone kolejnymi zadaniami, i to w niezbyt odległej przyszłości. Warto więc zastanowić się, jakie skutki będzie miało, dla samych zabytków, dalsze przekazywanie praw i obowiązków samorządom.

W oficjalnych wypowiedziach rządowych ekip powtarzane są superlatywy o rezultatach reformy samorządowej. Z kolei sami samorządowcy często miewają odmienne zdanie, zwykle podkreślając dysproporcję między nadawanymi prawami (a zwłaszcza obowiązkami) a możliwościami finansowymi, limitowanymi przez decyzje rządowe. Mniemać wypada, że prawda leży pośrodku i teoretycznie tym lepsza jest sytuacja, im większe dochody ma samorząd. Tylko z tego faktu można wysnuć wniosek, że jednolite traktowanie wszystkich samorządów (zwłaszcza gminnych) jest nieporozumieniem i musi przynieść złe skutki: trudno oczekiwać tego samego od np. gminy Warszawa-Centrum i rolniczej gminy z Pomorza Zachodniego czy Podlasia. Jak się zresztą zdaje, samorząd warszawski może mieć większy potencjał niż niejedno województwo.

Innymi — dla nas istotnymi — uwarunkowaniami różnicującymi sytuację samorządów są: różna liczba i jakość zabytków, dysproporcje w poziomie kulturalnym lokalnych społeczności (w tym i władz samorządowych) oraz skumulowanie specjalistycznej kadry w nielicznych największych ośrodkach miejskich. Dodać jeszcze wypada niepełne rozpoznanie istniejących dóbr kultury, bardzo różne w poszczególnych rejonach kraju.

Doświadczenia z dotychczasowych działań samorządów wobec zabytków są wręcz skrajne. Z jednej strony bywa postępowanie na poziomie rozwiniętych krajów europejskich, a z drugiej, znacznie częstsze, lekceważenie naszego dziedzictwa posunięte niekiedy do działań lub zaniechań ustawowo karalnych. Zestawiając wymogi zapisów ustawy o ochronie dóbr kul-

tury i dorobek teoretyczny w tej dziedzinie z realiami wypadu uznać, że — w większości przypadków — idea samorządności się nie sprawdziła; dodajmy, że często nie z winy samych samorządów. Z obserwacji niżej podpisanego wynika, że w ciągu ostatniego dziesięciolecia tempo strat w dobrach kultury nie uległo spowolnieniu, a biorąc pod uwagę pogarszanie się stanu istniejących zabytków, wręcz zostało przyspieszone. Przyczyny tego stanu rzeczy są bardzo różnorodne (wynikają nie tylko z braków finansowych) i wymagają dogłębniejszego zbadania.

Powyższa opinia na pewno nie powstrzyma reformatorów i perspektywa rysuje się na tyle groźnie, że wypada zacząć określać prawidłą mogące ograniczyć kolejne straty. Wedle niżej podpisanego najważniejsze to:

1. Podstawowym zadaniem powinno być stworzenie kompletnych, ogólnopaństwowych przepisów prawnych umożliwiających w miarę jednoznaczne działania, w tym np. określenie jednolitych w skali kraju standardów dotyczących dokumentacji czy kwalifikacji kadr.

2. Z założenia winno się traktować samorządy w sposób zróżnicowany — jednolitość zakresów przekazywanych obowiązków i praw („wszystkim po równo”) byłaby tak bezsensowna, że aż szkodliwa.

3. Konieczne jest możliwie pełne zebranie informacji o obiektywnych uwarunkowaniach rzutujących na możliwości odpowiedniego działania konkretnych samorządów wobec zabytków znajdujących się na ich terenie. Chodzi tu głównie o liczbę, różnorodność i jakość (stan zachowania) zabytków, ich status prawny, zakres już istniejącej dokumentacji naukowych, możliwości finansowe oraz kadrowe samorządów. Warto tu zaznaczyć, że opracowywane 10 lat temu przez WKZ szczegółowe raporty traktujące o poszczególnych gminach nie wywołały większego oddźwięku, nie mówiąc o praktycznym ich zastosowaniu. Zbieranie informacji będzie zabiegiem bardzo skomplikowanym, choćby z racji niepełnego rozpoznania istniejących zabytków.

4. Zbiory informacji należy dokładnie przeanalizować w celu określenia zakresu działań możliwych do właściwej realizacji przez poszczególne gminy. Do wyjątków będą należały przypadki, gdzie realizację niemal wszystkich wymogów ustawowych można powierzyć samorządowi gminnemu—miejskiemu czy powiatowemu. W zasadzie w gestii samorządów winno się przekazywać sprawy tylko tych zabytków i obszarów, wobec których już są opracowane aktualne i zweryfikowane przez specjalistów szczegółowe wytyczne konserwatorskie.

5. Zatrudnienie kadr o odpowiednich kwalifikacjach. W żadnym przypadku nie wolno przekazywać samorządom uprawnień, jeśli nie posiadają specjalistów. Zakres kompetencji winien być przypisany osobom, a nie urzędowi, tj. samorząd otrzymałby takie uprawnienia, jakich specjalistów zatrudni. Wyobraźalne mechaniczne przejście części pracowników Służby

Ochrony Zabytków do samorządów jest złudą w przypadku znakomitej większości gmin i powiatów. Magnesem mogłyby być zdecydowanie większe zarobki niż w służbie państwowej (o co nietrudno), ale przypomnijmy, że samorządów jest ponad 2000, a cała SOZ liczy ok. 700 pracowników. Nawet biorąc pod uwagę merytorycznych pracowników samorządowych muzeów, których można — a nawet należy — wykorzystać, to i tak braki kadrowe są bardzo znaczne. Nie mniej ważna jest jakość kadr, z czym jest jeszcze gorzej, gdyż samo ukończenie wyższych studiów (nawet specjalistycznych) nie wystarcza, niezbędne jest kilkuletnie praktyczne doświadczenie połączone z permanentnym doszkalceniem.

6. Zapisy prawne winny być tak skonstruowane, by jednoznacznie chroniły działających zgodnie z ustawą i wiedzą naukową pracowników, przed szkodliwą ingerencją władz samorządowych w merytoryczne rozstrzygnięcia. Stojąc na straży — jak to określa ustawa — „bogactwa narodowego” nie mogą być narażeni na zmuszanie ich do działań niezgodnych z zasadami ochrony zabytków.

7. Przed przekazaniem jakiegoś zakresu zadań i kompetencji samorządom należy zweryfikować procedury kontroli ze strony inspekcji państwowej (SOZ). Ograniczanie się do zbierania rocznych sprawozdań nic nie wnosi, działania kontrolne (merytoryczne!) winny być prowadzone znacznie częściej, w okresach uzależnionych od kompetencji i doświadczenia pracowników samorządowych oraz od liczby załatwianych spraw. Należy też zapewnić kontrolującym możliwość natychmiastowego anulowania niewłaściwych rozstrzygnięć. Pominę tu „drobiazg”, jakim będzie konieczność zatrudniania przez samą SOZ odpowiedniej liczby ekspertów w poszczególnych dziedzinach, którzy powinni mieć rozleglejszą wiedzę niż kadry samorządowe.

8. Wskazane jest elastyczne traktowanie sieci samorządowych instytucji ochrony dóbr kultury — oczywiście wydaje się ich powstanie w gminach szczególnie nasyconych zabytkami, lecz w wielu (większości?) przypadkach obecnie zupełnie wystarczyć powinien ośrodek w powiecie, obsługujący kilka gmin. Inną metodą może być zatrudnianie przez małe samorządy (głównie wiejskie) specjalistów w niezbędnym koniecznie wymiarze godzin, dojeżdżających z większych ośrodków. W efekcie np. jeden archeolog, mógłby służyć kilku gminom.

9. Dla efektywnych działań wobec zabytków niezbędne jest wsparcie finansowe większości samorządów. Jeśli bowiem nakłada się obowiązki, to trzeba stworzyć warunki do ich realizacji. Prostsza niż skomplikowany system ewentualnych dotacji z budżetu państwa byłaby zmiana zasad rozdziału wpływów z podatków oraz ustawowe zawarowanie minimum środków przeznaczonych na ochronę zabytków w budżetach samorządów. To ostatnie jest konieczne wobec

zbytniej łatwości w szukaniu rezerw finansowych kosztem kultury.

10. Przyjąć należy, że przekazywanie praw i obowiązków powinno odbywać się tylko tam, gdzie samorządy się o to ubiegają i stworzyły w tym celu odpowiednie warunki. Oczywiście możliwe jest narzucenie samorządom zadań i bez tego, ale zamiast — ustawowo określonej — ochrony dóbr kultury pogłębiona zostanie fikcja w tej dziedzinie.

Jak z powyższego przeglądu widać, sensowne przekazywanie samorządom spraw zabytków byłoby procesem na tyle długotrwałym (choćby przygotowanie kadr) i skomplikowanym, że nasuwa się pytanie — czy jest w ogóle potrzebne? Warto jednak zauważyć, że już samo funkcjonowanie specjalistów w dziedzinie ochrony zabytków w lokalnych środowiskach będzie pozytywnie na nie oddziaływać, przyczyni się do podnoszenia poziomu kultury. Ważniejsza jest jednak faktyczna konieczność zmiany obecnego systemu, w którym bardzo często SOZ sama realizuje to, co właściwie powinna kontrolować, nie podlegając żadnej weryfikacji — sytuacja nieco schizofreniczna. Państwowa służba winna kontrolować oraz (do czasu?) kontynuować rozpoznawanie dóbr kultury, natomiast samorządy (jako będące najbliżej obywateli) załatwiać konkretne sprawy. Dokładniejsze rozdzielenie zadań jest

zresztą kwestią wymagającą szczegółowych analiz i uzgodnień.

Ponieważ trudno się spodziewać, by wszystkie samorządy zaczęły same starać się o przejmowanie uprawnień (ale i obowiązków) niezbędne będzie wywieranie pewnego nacisku. Niedobre jednak byłoby zastosowanie tylko ustawowego przymusu, zwłaszcza bez zapewnienia realnego wsparcia ze strony państwa. Przy owych „naciskach” wskazane byłoby prezentowanie samorządom pewnych modelowych rozwiązań, np. zawierania porozumień międzygminnych, tworzenia instytucji powiatowych czy w skali województw.

Przenoszenie obowiązków państw na samorządy nie ograniczy znacząco roli tego pierwszego. Przez długi czas, a być może zawsze, będzie istniała konieczność utrzymywania scentralizowanego systemu ewidencji, ogólnopaństwowego określania standardów postępowania i dokumentacji, weryfikacji kompetencji pracowników, finansowania postępu naukowego czy zapewnienie możliwości działań interwencyjnych. Zadaniem państwa winno też pozostać inicjowanie i wspieranie działań badawczych, upowszechniających i oświatowych. Patrząc na dotychczasowe wyniki ochrony zabytków łatwo dojść do wniosku, że pracy wystarczy dla wszystkich.

Historical Monuments in the Competence of Self-governments?

In the face of the progressing transference of rights and duties to self-governments we may expect that soon they latter will be burdened with greater privileges are regards undertakings connected with the protection of historical monuments. The author underlines that this process calls for flexibility: it is impossible to ascribe identical tasks to all self-governments. The range of the rights and duties of particular self-governments should stem from their staff and

financial potential as well as the degree of familiarity with cultural property in a given area. With few exceptions (the largest cities) the preparation of self-governments for a proper realisation of tasks must take years, and a one-time introduction of a uniform system of obligations on a national scale would be highly unsuitable. It is important that the right to decide about historical monuments be given to qualified persons and not to offices.