

PRACE GEOGRAFICZNE

zeszyt 168, 2022, 47–71

doi: 10.4467/20833113PG.22.013.17114

Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ

Komisja Geograficzna, Polska Akademia Umiejętności

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

INSTRUMENTY ZARZĄDZANIA DZIEDZICTWEM KULTUROWYM W DYSPOZYCJI SAMORZĄDÓW GMINNYCH W POLSCE I PRZESTRZENNE ZRÓŻNICOWANIE ICH WYKORZYSTANIA

Anna Kozioł-Stupska

Heritage management instruments available to local governments in Poland and spatial distribution of their usage and its intensity

Abstract: Heritage management in a municipality involves many entities, including owners and holders of heritage, local authorities and public administration, scientists and specialists, and non-governmental organizations. Among them, the local government is one of the most important entity due to the broad competences it has as a guardian, i.e., the owner of historic buildings, and the entity legally designated to protect heritage as a public administration body (Murzyn-Kupisz 2010, 2012; Góral 2012; Gwiazdowska 2016; Pawłowska 2016). Thus, the local government has a wide range of instruments that enable the use of various categories of heritage in local development. These instruments include: the municipal register of monuments, the creation of municipal conservation services, the program of care for monuments, municipal revitalization programs or granting subsidies for conservation work on private buildings entered in the register and included in the register of monuments. The scope of the commune's influence on heritage is not limited only to monuments, but also extends to intangible heritage, e.g., by co-financing cultural events, supporting artists, organizing museums, community centres and libraries. Such a wide range of heritage management instruments requires full cataloguing and classification, which has not been done so far. In the article, the author attempts to describe and organize the tools at the disposal of

local governments, proposing their classification. At the same time, despite the possibility of using cultural heritage in local development tools of heritage management, their use is not complete, and the degree of their use varies territorially. Therefore, the author attempts to assess the actual use of these instruments by communes and to present regional differences. This part of the article will be based on a GUS survey conducted in cooperation with the National Institute of Cultural Heritage of Poland in September 2019 entitled *KK-2 Report on the protection of monuments and the care of monuments in the local government*. The study conducted allowed for the collection of such a rich statistical database for the protection of monuments in communes in Poland for the first time. The information obtained enables characterisation of the scope and scale of activities undertaken in communes.

Keywords: cultural heritage, heritage management, local development, local government

Zarys treści: Zarządzanie dziedzictwem jest udziałem wielu podmiotów, m.in. właścicieli i posiadaczy dziedzictwa, społeczności lokalnej, administracji publicznej, naukowców, konserwatorów czy organizacji pozarządowych. Spośród nich samorząd gminny jest jednym z ważniejszych podmiotów z uwagi na szerokie kompetencje działania, które ma zarówno jako opiekun, a więc właściciel obiektów zabytkowych, podmiot wyznaczony prawnie do ochrony dziedzictwa jako organ administracji publicznej (Murzyn-Kupisz 2010, 2012; Góral 2012; Gwiazdowska 2016; Pawłowska 2016), jak i jako podmiot odpowiedzialny za inicjowanie rozwoju lokalnego. Tym samym samorząd lokalny dysponuje szerokim instrumentarium umożliwiającym ochronę, opiekę dziedzictwa oraz jego wykorzystanie w rozwoju lokalnym. Do tych instrumentów można zaliczyć: gminną ewidencję zabytków, tworzenie samorządowych służb konserwatorskich, gminny program opieki nad zabytkami, gminne programy rewitalizacji czy udzielanie dotacji na prace konserwatorskie. Zakres tegoż instrumentarium nie ogranicza się jedynie do zabytków, ale rozciąga się również na dziedzictwo niematerialne m.in. poprzez dofinansowanie wydarzeń kulturalnych, wspieranie twórców, organizowanie muzeów, domów kultury czy bibliotek. Tak szerokie instrumentarium zarządzania dziedzictwem wymaga pełnego skatalogowania i klasyfikacji, czego dotychczas nie dokonano. Wobec tego celem niniejszego artykułu jest opis i uporządkowanie narzędzi zarządzania dziedzictwem będących w dyspozycji samorządów gminnych. Jednocześnie pomimo różnorodności narzędzi zarządzania dziedzictwem w dyspozycji gminy, ich wykorzystywanie nie jest pełne, a stopień ich wdrażania jest zróżnicowany terytorialnie. W związku z tym autorka dokonuje oceny faktycznego stosowania tych instrumentów przez gminy, obrazując zróżnicowanie regionalne w tym zakresie. Swoje wnioski opiera na analizie wyników badania ankietowego przeprowadzonego przez GUS we współpracy z Narodowym Instytutem Dziedzictwa we wrześniu 2019 r. pn. *KK-2 Sprawozdanie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w samorządzie gminnym*. Badanie to pozwoliło na zebranie po raz pierwszy tak bogatej bazy danych statystycznych umożliwiających charakterystykę zakresu i skali działań podejmowanych w gminach na rzecz ochrony i opieki nad zabytkami.

Słowa kluczowe: dziedzictwo kulturowe, narzędzia zarządzania dziedzictwem, rozwój lokalny, samorząd lokalny

Wstęp

Dziedzictwo kulturowe to pojęcie, które coraz częściej opisywane jest w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego jako czynnik endogeny, świadczący o unikalności danego terytorium oraz przyczyniający się do jego zrównoważonego rozwoju. Znaczący potencjał dziedzictwa kulturowego jest dostrzegany przez organy Unii Europejskiej (Murzyn-Kupisz 2010), instytucje, decydentów i władzę publiczną wszystkich szczebli. W dokumentach doktrynalnych, programowych i strategicznych tych podmiotów znajdują się odwołania do dziedzictwa jako istotnego potencjału gospodarczego, warunku utrzymania ładu przestrzennego czy tworzenia kapitału społecznego (Purchla 1999; Potoczek 2000; Kozak 2008; Murzyn 2002; Murzyn-Kupisz 2012; Koziół i in. 2013; Koziół 2021; Sanetra-Szeliga, Jagodzińska 2017; Ashworth 2013). Dziedzictwo zyskuje rosnące zainteresowanie wśród badaczy i wspólnot lokalnych (Gutowska 2003; Gutowska, Kobyliński 2011; Kowalski 2013), a więc stanowi przedmiot dyskusji zarówno naukowych jak i praktycznych.

Obecnie, również na skutek pandemii COVID-19, podkreśla się znaczenie dziedzictwa nie tylko dla gospodarki i ekonomii – ale jako spoiwa społecznego i podstawy zrównoważonej odbudowy Europy po kryzysie, który został wywołany globalną pandemią koronawirusa. Pojawiają się głosy podkreślające wagę dziedzictwa w rozwiązywaniu problemów związanych ze zdrowiem mentalnym, dobrostanem i jakością życia (Tubadji 2021; Sofaer i in. 2021). Artykułowana jest również konieczność ujmowania kwestii dziedzictwa w efektywne wdrażanie zielonej rewolucji i tworzenie nowego ładu w Unii Europejskiej (Potts 2021).

Można więc sądzić, że możliwości pozytywnego oddziaływania dziedzictwa zarówno na kwestie gospodarcze jak i społeczne czy środowiskowe są elementem rozważań o czynnikach rozwoju społeczno-gospodarczego i tworzą część nowego dyskursu o jego źródłach i celach. Niemniej jednak aby potencjał rozwojowy, jak postrzegane jest współcześnie dziedzictwo, faktycznie przyczyniał się do pożądanych zmian na danym terytorium, konieczne jest prowadzenie świadomej polityki stymulowania i kreowania rozwoju z wykorzystaniem dziedzictwa kulturowego.

W tym kontekście duża część odpowiedzialności spoczywa na samorządzie lokalnym (Wojciechowski 2005; Parysek 2015; Grzebyk 2017). Jest to, po przeprowadzonej w Polsce reformie samorządowej, najważniejszy podmiot kształtujący i inicjujący lokalne procesy rozwojowe, który winien pełnić aktywną rolę gospodarza w pełnym i racjonalnym wykorzystaniu endogenicznych zasobów. Biorąc pod uwagę szerokie instrumentarium gminy w kreowaniu podstaw i kierunków rozwoju lokalnego można stwierdzić, że posiada on również zasadniczą rolę w wykorzystaniu dziedzictwa jako czynnika rozwoju (Throsby 2010; Murzyn-Kupisz 2012; Góral 2013). Dodatkowo instrumenty zarządzania rozwojem uzupełniane są poprzez te, które wynikają z podwójnej roli, jaką wypełnia samorząd na swoim terytorium w zakresie

ochrony i opieki nad zabytkami. Samorząd występuje tu jako organ administracji państwowej – a więc odpowiedzialny za ochronę zabytków, rozumianą jako tworzenie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie. Druga rola z kolei wynika z tytułu własności gminy do obiektów zabytkowych i polega na prowadzeniu opieki nad zabytkami przejawiającej się m.in. w utrzymywaniu zabytku w dobrym stanie zachowania. Wszystkie instrumenty, zarówno te, które wspierają wykorzystanie dziedzictwa i realizację celów rozwojowych, jak i te, wywodzące się z instrumentarium ochrony i opieki nad zabytkami są elementami zarządzania dziedzictwem na poziomie lokalnym. Jest on jednak w głównej mierze procesem nieobligatoryjnym, bazującym na instrumentach fakultatywnych i jest wdrażany z różnym natężeniem przez samorządy lokalne.

Wychodząc z powyższych przesłanek, w artykule autorka postara się odpowiedzieć na pytania badawcze:

- Jakie narzędzia zarządzania dziedzictwem kulturowym posiada gmina?
- Jak można klasyfikować narzędzia zarządzania dziedzictwem kulturowym?
- W jakiej części narzędzia zarządzania dziedzictwem będące w posiadaniu gminy wywodzą się wprost z instrumentarium, które powstało z myślą o dziedzictwie, a w jakiej są one częścią instrumentarium zarządzania rozwojem na terenie gminy?

Dodatkowo autorka dokonuje oceny faktycznego stosowania tych instrumentów przez gminy oraz, poprzez porównanie wyników pomiędzy województwami, zaprezentuje różnice regionalne występujące w stopniu ich wdrażania. Ta część artykułu powstała na bazie wyników badania GUS przeprowadzonego po raz pierwszy we wrześniu 2019 r. pn. *Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami w samorządzie gminnym* (na podstawie formularza *KK-2 Sprawozdanie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w samorządzie gminnym*). Celem badania była weryfikacja stopnia realizacji zadań związanych z opieką i ochroną zabytków, jakie ciążyą na samorządzie gminnym, tj. sporządzanie gminnej ewidencji zabytków oraz gminnego programu opieki nad zabytkami, tworzenie gminnych programów dotacji na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach czy powoływanie samorządowego konserwatora zabytków.

Zarządzanie dziedzictwem kulturowym

Spory i rozważania definicyjne dotyczące pojęcia dziedzictwa kulturowego trwają już kilkadziesiąt lat. W definicjach rzeczowych podkreśla się, że dziedzictwo to „cały dorobek zarówno materialny, jak i duchowy danej grupy społecznej”, w skład którego wchodzi m.in.:

- dziedzictwo materialne, na które składają się miejsca i budowle historyczne, dzieła sztuki, stanowiska archeologiczne, historyczne parki, ogrody i cmentarze, zachowany tradycyjny krajobraz kulturowy;
- dziedzictwo niematerialne na które składają się: tradycje i przekazy ustne, język, sztuki widowiskowe i tradycje muzyczne, zwyczaje, rytuały i obrzędy świąteczne, wiedza i praktyki dotyczące wszechświata i przyrody oraz umiejętności związane z rzemiosłem tradycyjnym, które są uznane za część własnego dziedzictwa przez daną wspólnotę, grupę lub jednostki (UNESCO 2003).

W tym miejscu należy dodać, że w literaturze przedmiotu podnosi się również definicję procesową – mówiącą o tym, że dziedzictwo to nie tyle rzeczy materialne czy niematerialne, ile proces czy doświadczenie. Proces ten ukierunkowany jest na zmianę, wybór, akceptację i odrzucenie przez jednostki lub grupy, które zdecydują, o czym chcą pamiętać, do czego się przywiązywać, a do czego nie, a w konsekwencji – o co dbać, co chronić i przekazywać kolejnym pokoleniom (Howard 2003; Murzyn 2007; Gawel 2013; Ashworth 2015). W tym ujęciu dziedzictwem jest wszystko, co zostaje wybrane z przeszłości przez współczesnych, poddane interpretacji, utrwaleniu i przekazaniu. W obydwu ujęciach mowa jednak o dziedzictwie jako pewnym zasobie. W ujęciu rzeczowym kwestia zarządzania tak zdefiniowanym zasobem wydaje się prostsza, gdyż przedmiot zarządzania ujęty jest w określone ramy definicyjne umożliwiające policzalność i dookreślenie elementów składowych zbioru. Z kolei ujęcie procesowe podkreśla rolę współczesnej użyteczności zasobu dziedzictwa, co wiąże się z większą łatwością stosowania wobec niego aparatu pojęciowego związanego z wykorzystaniem na rzecz rozwoju lokalnego. W tym przypadku jednak ramy definicyjne dotyczące tego, co dokładnie wchodzi w skład dziedzictwa są w mniejszym stopniu sprecyzowane.

Według klasycznej definicji zarządzanie to zestaw działań wykorzystujących istniejące zasoby i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów w sposób sprawny i skuteczny (Griffin 2015). Odnosząc tę definicję do zarządzania rozwojem lokalnym przez gminę, Eugeniusz Wojciechowski podkreśla, że jest to „proces oddziaływania organów administracji samorządu terytorialnego na przedmiot zarządzania w taki sposób, aby jego działanie zmierzało do osiągnięcia podstawowych celów, czyli było zgodne z celami przyjętymi przez podmiot zarządzania. Obiekt zarządzania może obejmować osoby, organizacje oraz rzeczy, które są związane z planowaniem i realizacją zadań publicznych” (Wojciechowski 2003). Tak skonstruowaną definicję zarządzania procesami rozwojowymi można odnieść do każdego zasobu, czynnika czy „rzeczy”, która jest związana z realizacją zadań publicznych oraz wypełnia pożądane i wytyczone przez samorząd cele. Tym samym może objąć ona dziedzictwo kulturowe, gdyż jest ono związane z wypełnianiem zadań własnych gminy i może spełniać określone przez samorząd cele. W tym ujęciu, istotne jest podkreślenie, że zarządzanie dziedzictwem jest elementem zarządzania rozwojem lokalnym (Legutko-Kobus 2016).

Odnośnie do celów, jakie powinno spełniać zarządzanie dziedzictwem, opisywać należy dwa główne wątki. Pierwszy z nich kładzie nacisk na aspekt użyteczności i możliwości wykorzystania zasobów kulturowych do współczesnych celów. Drugi nie neguje potencjału dziedzictwa dla spełniania ludzkich potrzeb, silniej akceptuje natomiast konieczność ochrony, zachowania i przekazania przyszłym pokoleniom zasobów dziedzictwa. Agnieszka Konior podkreśla, że zarządzanie dziedzictwem to wykorzystywanie nieodnawialnych zasobów, poprzez m.in. stwarzanie warunków, animowanie działań, edukowanie oraz ochronę i dokumentację, a zmierzających do osiągnięcia różnorodnych celów (Konior 2021). Z kolei K. Zalasieńska i K. Zeidler podkreślają, że zarządzanie dziedzictwem to zespół działań łączących ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami, których celem jest „zachowanie dziedzictwa w myśl zasady *zrozumieć – docenić – skorzystać – przekazać*” (Zalasieńska, Zeidler 2015). Wobec powyższego, jak twierdzi, David Throsby, cele polityki wobec dziedzictwa można ustalać w taki sposób, aby uwzględniały one zarówno ekonomiczną, jak i kulturową wartość (Throsby 2010). Celami zarządzania dziedzictwem przez samorząd lokalny powinny być, z jednej strony, ochrona dziedzictwa oraz możliwość jego przekazania w stanie co najmniej nie pogorszonym kolejnym pokoleniom oraz utrzymywanie zabytków będących we własności gminy w jak najlepszym stanie, prowadzenie odpowiednich prac konserwatorskich oraz korzystanie z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości. Z drugiej strony celem zarządzania dziedzictwem jest właśnie stworzenie warunków dla jego współczesnego wykorzystania jako czynnika rozwoju w danej gminie. Prawidłowo zarządzany zasób dziedzictwa będzie więc dobrze rozpoznany, zinwentaryzowany i udokumentowany, jego wartości zbadane i rozpoznane, a sam zasób współcześnie wykorzystywany, pełniąc cele społeczne, gospodarcze, rekreacyjne, środowiskowe, jako źródło aktywności gospodarczej, lokalnej przedsiębiorczości, promocji gminy czy katalizator odnowy miejscowości (Ashworth 2013) w sposób, w jaki nie naraża go na utratę tych wartości. Miarą prawidłowego zarządzania dziedzictwem będzie stopień jego wykorzystania, dynamiczność przetwarzania oraz żywy obieg w danej społeczności (Gaweł 2016).

Klasyfikacja narzędzi zarządzania dziedzictwem

Poprzez odpowiednie prawodawstwo administracja państwowa przekazuje lokalnym władzom zestaw obowiązków, praw i środków materialnych do pełnienia funkcji kreatora rozwoju lokalnego (Sztando 1999). W praktyce, zestaw ten tworzy instrumentarium zarządzania rozwojem lokalnym. W literaturze przedmiotu podkreśla się następujące wątki istotne dla definicji instrumentarium zarządzania rozwojem lokalnym (Sztando 1999):

- dostępność w ramach obowiązującego prawa;
- wykorzystywanie do stymulowania reakcji i sposobów działania podmiotów zewnętrznych;
- wykorzystywanie w celu osiągnięcia określonych przez samorząd celów.

W literaturze przedmiotu występuje wiele sposobów klasyfikowania narzędzi oddziaływania samorządu na rozwój lokalny. Andrzej Sztando przyjął podział na instrumenty przymusu administracyjnego, poznawcze, oddziaływania ekonomiczno-rynkowego, oddziaływania bezpośredniego, pobudzania infrastrukturalnego, informacyjne, edukacyjne, koncepcyjno-organizacyjne i podgrupę instrumentów pozostałych (Sztando 1999). Według innej klasyfikacji rozpowszechnionej w literaturze kategorie narzędzi dzielą się na narzędzia prawno-administracyjne, instytucjonalno-organizacyjne, ekonomiczno-finansowe i planistyczne (Sztando 1999; Wojciechowski 2003; Kudłacz 2008).

Jeżeli uznać, że zarządzanie dziedzictwem jest elementem zarządzania rozwojem lokalnym, należałoby sprawdzić przydatność stosowania klasyfikacji narzędzi oddziaływania samorządu na rozwój lokalny do budowy podobnego systemu dotyczącego zarządzania dziedzictwem. Wydaje się jednak, że podział ten powinien być rozbudowany zwłaszcza o narzędzia związane z ochroną i opieką nad zabytkami będącymi przedmiotem inicjatywy gminy.

Samorząd gminny odgrywa niezwykle istotną rolę w procesie zarządzania lokalnym dziedzictwem. Zgodnie z ustawą o ochronie zabytków jest on zobowiązany do zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie, a także do zapobiegania zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek na wartości zabytków. Ochrona i opieka nad zabytkami nie tylko należy do obowiązków gminy, ale zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – również do jej zadań własnych.

O doniosłości roli samorządu w procesie ochrony zabytków świadczy m.in. to, że samorząd jest dysponentem dwóch z pięciu ustawowych form ochrony zabytków, tj. ustanowienia parku kulturowego oraz wprowadzania ochrony konserwatorskiej w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Jednostki samorządu terytorialnego są właścicielem znacznej części zabytków nieruchomych i wobec tego zobowiązane są do opieki nad nimi. W zależności od dostępnych statystyk szacuje się, że odsetek obiektów wpisanych do rejestru zabytków, będących własnością gminy waha się od wartości 17,5% (Rozbicka 2017) do 21% całości zasobu (Purchla 2008).

W związku z ważną rolą, jaką odgrywa samorząd wobec dziedzictwa, D. Throsby przyjął podział na cztery grupy instrumentów, które samorząd może wykorzystać w zarządzaniu dziedzictwem. Są nimi – publiczna własność oraz zarządzanie instytucjami i obiektami dziedzictwa, a w drugiej kolejności – finansowanie utrzymania, funkcjonowania i konserwacji obiektów zabytkowych poprzez inwestycje bezpośrednie lub dofinansowanie prywatnych właścicieli i organizacji pozarządowych

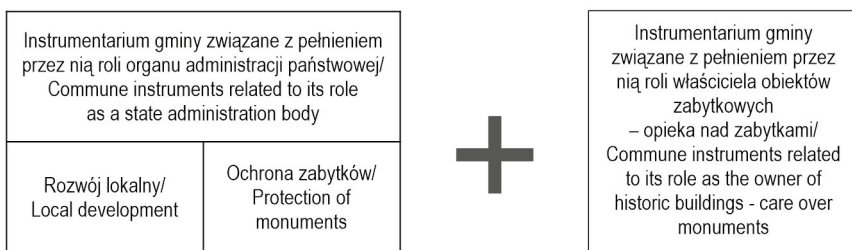
oraz działania pośrednie – takie jak stosowanie ulg podatkowych. Dodatkowo instrumentami są regulacje ograniczające prawo własności właścicieli zabytków oraz edukacja i popularyzacja wiedzy o dziedzictwie, mająca na celu wzrost świadomości społeczeństwa wobec potrzeby ochrony dziedzictwa (Throsby 2010). Z kolei M.J. Schuster i J. de Monchaux (Schuster, Monchaux 1997, za: Murzyn-Kupisz 2012) wymieniają następujące narzędzia władz publicznych (w tym samorządu) w odniesieniu do zarządzania dziedzictwem: własność i zarządzanie zasobami dziedzictwa, regulowanie działalności innych podmiotów (m.in. poprzez tworzenie zachęt), efektywna realizacja prawa własności, gromadzenie i upowszechnianie informacji na temat ochrony i wykorzystania zasobów dziedzictwa.

Typologia narzędzi zarządzania dziedzictwem

Z uwagi na powyższe proponuje się, aby przyjęć klasyfikację instrumentów zarządzania dziedzictwem uwzględniającą następujące elementy:

- klasyfikację narzędzi rozwoju lokalnego;
- konieczność uwzględnienia podwójnej roli samorządu w procesie zarządzania dziedzictwem: właściciela zabytków – odpowiedzialnego za opiekę nad zabytkami oraz administracji państwowej – odpowiedzialnej za ochronę zabytków.

Klasyfikacja instrumentów zarządzania dziedzictwem przez gminę wyróżnia dwa typy narzędzi: bezpośrednie i pośrednie. Narzędzia bezpośrednie będą wywodziły się z praw i obowiązków nakładanych na gminy poprzez zapisy bezpośrednio odnoszące się do dziedzictwa kulturowego. Z kolei narzędzia pośrednie będą wywodziły się z innych dziedzin i polityki, jednak ich stosowanie w danym zakresie stymuluje i wpływa na ochronę dziedzictwa lub jego wykorzystanie w rozwoju lokalnym (ryc. 1).



Ryc. 1. Źródła narzędzi zarządzania dziedzictwem w dyspozycji gminy

Fig. 1. The sources of the heritage managements' tools in the disposition of the communes

Źródło: opracowanie własne.

Source: own work.

Klasyfikację instrumentów zarządzania dziedzictwem można uzupełnić o wyróżnienie narzędzi obligatoryjnych – wynikających z obowiązku jego stosowania nakładaną przez przepisy prawa oraz narzędzi fakultatywnych – budowanych i wprowadzanych z własnej inicjatywy władzy lokalnej (Sztando 1999) (tab.1 i 2).

Tab. 1. Klasyfikacja narzędzi zarządzania dziedzictwem kulturowym w dyspozycji gminy – narzędzia obligatoryjne

Table 1. Classification of the heritage management's tools in the disposition of the communes – obligatory tools

Narzędzia obligatoryjne – jako administracja – ochrona zabytków Obligatory tools – as the administration – protection of monuments		
	Zarządzanie dziedzictwem poprzez narzędzia bezpośrednie Heritage management through direct tools	Zarządzanie dziedzictwem poprzez narzędzia pośrednie Heritage management through intermediate tools
Narzędzia prawno-administracyjne Legal and administrative tools	Gminna ewidencja zabytków	
Narzędzia planistyczne Planning tools	Gminny program opieki nad zabytkami	Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego
	Gminny plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych	Gminny program ochrony środowiska
		Sektorowe polityki miejskie: m.in. strategia rozwiązywania problemów społecznych, gminny program współpracy z organizacjami pozarządowymi
Narzędzia obligatoryjne – jako właściciel – opieka nad zabytkami Obligatory tools – as the owner – protection of monuments		
	Zarządzanie dziedzictwem poprzez narzędzia bezpośrednie Heritage management through direct tools	
Narzędzia ekonomiczno-finansowe Economic and financial tools	Prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku, zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie	
Narzędzia informacyjno-promocyjne Informational and promotional tools	Popularyzowanie i upowszechnianie wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury: (np. poprzez szkolenia, doradztwo, promocję, budowę wizerunku gminy opartą na dziedzictwie, tworzenie dedykowanych portali)	

Źródło: opracowanie własne.

Source: own work.

Tab. 2. Klasyfikacja narzędzi zarządzania dziedzictwem kulturowym w dyspozycji gminy – narzędzia opcjonalne

Table 2. Classification of the heritage management's tools in the disposition of the communes – optional tools

Narzędzia fakultatywne – jako administracja – ochrona zabytków Optional tools – as administration – protection of monuments		
	Zarządzanie dziedzictwem poprzez narzędzia bezpośrednie Heritage management through direct tools	Zarządzanie dziedzictwem poprzez narzędzia pośrednie Heritage management through intermediate tools
Narzędzia prawno-administracyjne Legal and administrative tools	Park kulturowy	Uchwała krajobrazowa (uchwała określająca zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń)
	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	Przepisy gminne, nakazy, zakazy, zezwolenia, władcze zalecenia kontrolne
		Wprowadzenia przez radę gminy szczególnych form ochrony przyrody: wyznaczanie obszarów chronionego krajobrazu, wprowadzanie ochrony indywidualnej w drodze uznania za: pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne oraz zespół przyrodniczo-krajobrazowy
Narzędzia planistyczne Planning tools	Studium ochrony wartości kulturowych	Sektorowe polityki miejskie: m.in. strategia rozwoju, strategia promocji gminy, program wspierania przedsiębiorczości, strategia rozwoju edukacji, gminne programy wsparcia MSP, strategia rozwoju kultury gminny program rewitalizacji, strategia rozwoju turystyki
Narzędzia ekonomiczno-finansowe Economic and financial tools	Wydatki na dziedzictwo kulturowe, w tym gminny program dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na obszarze gminy, niestanowiących jej wyłącznej własności.	Polityka budżetowa: wydatkowa, np. nagrody, stypendia, mecenat dla osób zajmujących się dziedzictwem, utrzymanie i rozbudowa infrastruktury technicznej, inwestycje w infrastrukturę turystyczną, drogową, gospodarczą, społeczną

Narzędzia fakultatywne – jako administracja – ochrona zabytków Optional tools – as administration – protection of monuments		
	Otwarty konkurs ofert na realizację zadań publicznych z zakresu kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego	Polityka budżetowa: dochodowa: zwolnienia i ulgi podatkowe, odroczenia, umorzenia, rozłożenie na raty lub zaniechanie poboru w zakresie podatków i opłat stanowiących dochody własne jednostek samorządu terytorialnego, stawki za korzystanie z majątku komunalnego oraz ceny usług świadczonych przez jednostki organizacyjne samorządów terytorialnych
	Utrzymanie i rozbudowa infrastruktury kulturalnej i związanej z dziedzictwem (muzea) lub ułokowanej w obiektach zabytkowych	Zamówienia publiczne (premiowanie lokalnych producentów/productów)
	Zwolnienie od podatku od nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków	
Narzędzia instytucjonalno-organizacyjne Institutional and organizational tools	Samorządowe służby konserwatorskie, powołanie komórki odpowiedzialnej za dziedzictwo	
	Prowadzenie instytucji kultury i placówek kulturalnych, w tym muzeów	
	Prowadzenie placówek edukacyjnych związanych z dziedzictwem (szkoły rzemiosła itp.), programy edukacji regionalnej	
	Starania o tytuł (Europejskiej Stolicy Kultury, Miasta UNESCO itp.),	
	Uczestnictwo w branżowych stowarzyszeniach, forach (krajowych i międzynarodowych)	
Narzędzia informacyjno-promocyjne Informational and promotional tools		Działania miękkie mające na celu promocję dziedzictwa w gminie: szkolenia, doradztwo, promocja, tworzenie portali poświęconych dziedzictwu, wydarzeń, broszur, folderów, centrów doradczych, inkubatorów przedsiębiorczości, klastrów
Narzędzia fakultatywne – jako właściciel – opieka nad zabytkami Optional tools – as the owner – protection of monuments		
	Zarządzanie dziedzictwem poprzez narzędzia bezpośrednie Heritage management through direct tools	
Narzędzia prawno-administracyjne Legal and administrative tools	Badania i dokumentowanie zabytku	
	Wniosek o wpis zabytku do rejestru zabytków	

Narzędzia ekonomiczno-finansowe Economic and financial tools	Zarządzanie mieniem komunalnym: sprzedaż, zamiana, darowizna lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków – określanie sposobu korzystania z tego zabytku, nakładanie obowiązku przeprowadzenia w określonym terminie niezbędnych prac konserwatorskich przy tym zabytku, bonifikaty przy sprzedaży nieruchomości lub jej części wpisane do rejestru zabytków
	Prawo pierwokupu nieruchomości zabytkowych w przypadku sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków lub prawa użytkowania wieczystego takiej nieruchomości

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Chabiera A., Koziół A., Skaldawski B. (red.), 2016, *Dziedzictwo obok Mnie – poradnik zarządzania dziedzictwem w gminach*, Narodowy Instytut Dziedzictwa, Warszawa; Wojciechowski E., 2003, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa; Sztando A., 1999, *Gminne instrumenty kształtowania rozwoju lokalnych podmiotów gospodarczych*, Samorząd Terytorialny, 7–8, 79–108. *Source:* own work based on Chabiera A., Koziół A., Skaldawski B. (eds.), 2016, *Dziedzictwo obok Mnie – poradnik zarządzania dziedzictwem w gminach*, Narodowy Instytut Dziedzictwa, Warszawa; Wojciechowski E., 2003, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa; Sztando A., 1999, *Gminne instrumenty kształtowania rozwoju lokalnych podmiotów gospodarczych*, Samorząd Terytorialny, 7–8, 79–108.

Narzędzia prawno-organizacyjne są związane z uprawnieniami administracyjnymi samorządu. Należą do nich akty prawa lokalnego, w tym przede wszystkim miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w ramach którego dokonuje się ustaleń ochrony zabytków, co jest jedną z prawnych form ich ochrony. W planach wprowadza się również strefy ochrony konserwatorskiej, na obszarze których obowiązują ograniczenia, nakazy, zakazy mające na względzie ochronę zabytków. Do tej grupy należą również uchwały i decyzje administracyjne, przepisy gminne, zezwolenia, władcze zalecenia kontrolne, nakazy i zakazy wynikające z przepisów ustaw dotyczących ochrony (zabytków, środowiska, przeciwpożarowej) czy norm sanitarnych. W grupie tej znajduje się również utworzenie parku kulturowego, służącego ochronie krajobrazu kulturowego poprzez wprowadzenie ograniczeń, np. prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, handlowej lub usługowej czy umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych. Do pośrednich narzędzi w tej grupie należeć będzie np. tzw. uchwała krajobrazowa lub wprowadzenie przez radę gminy szczególnych form ochrony przyrody. Jako narzędzia, których celem jest regulacja innych, niż ochrona zabytków kwestii, tj. w pierwszym przypadku – poprawa estetyki przestrzeni publicznej, a w drugim – ochrona środowiska, w praktyce niezwykle często ich zakres wpływa również na poprawę stanu zachowania i ekspozycji dziedzictwa kulturowego.

Narzędzia instytucjonalno-organizacyjne to wszelkie procedury i podjęte przez samorząd działania zmierzające do osiągnięcia wyznaczonego celu. W tej grupie znajduje się tworzenie lub uczestnictwo w branżowych platformach współpracy,

takich jak np. Organizacja Miast Dziedzictwa Światowego. W kontekście zarządzania dziedzictwem należy do nich powołanie samorządowych służb konserwatorskich, wydzielenie komórki lub samodzielnego stanowiska z zakresem kompetencji odpowiadającym zarządzaniu dziedzictwem. Samorządowe służby konserwatorskie realizują zadania własne samorządu w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, tj. badania i dokumentowania zabytków, prowadzenia gminnej ewidencji zabytków, udzielania dotacji czy opracowywania i wdrażania i zapisów gminnego programu opieki nad zabytkami. W niektórych przypadkach samorządowi konserwatorzy zabytków przejmują część prerogatyw należących do kompetencji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, najczęściej tych dotyczących wydawania decyzji administracyjnych na prowadzenie prac przy zabytkach. Do tych narzędzi będzie należało również powoływanie i prowadzenie samorządowych instytucji kultury, muzeów, miejsc pamięci, centrów interpretacji zabytków, których celem jest badanie i popularyzacja dziedzictwa kulturowego, a także prowadzenie placówek edukacyjnych związanych z dziedzictwem (np. szkoły rzemiosła itp.) czy wdrażanie programów edukacji regionalnej.

Narzędzia ekonomiczno-finansowe są związane z polityką budżetową gminy oraz jego stroną wydatkową (instrumenty finansowe wydatkowe) i dochodową (instrumenty finansowe dochodowe). Do tych narzędzi należy więc zaliczyć podatki i opłaty lokalne (np. obniżenie stawek maksymalnych w podatkach lokalnych), ustalanie cen za udostępnienie mienia i świadczone usługi użyteczności publicznej, ulgi, zwolnienia, odroczenia terminów płatności, rozłożenie na raty (Misiąg 2000; Zawora 2015). Ważną grupę stanowią wydatki będące impulsem dla działań innych podmiotów – np. inwestycje gminne na konserwację, utrzymanie, rozwijanie czy tworzenie infrastruktury technicznej, środowiskowej, społecznej czy kulturowej czy wsparcie finansowe udzielane przez gminę. W kontekście dziedzictwa instrumentem ekonomiczno-finansowym będzie ogólny poziom wydatków gminy na dziedzictwo kulturowe, w tym gminny program dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków. Do tych narzędzi zaliczyć należy również udostępnianie zasobów komunalnych oraz świadczenie na ich rzecz usług, np. opłaty za korzystanie z terenów, obiektów i urzędzeń stanowiących własność gminy, co w kontekście zarządzania dziedzictwem może dotyczyć np. obniżania lub zwalniania z opłat za korzystanie z obiektów zabytkowych posiadających funkcje społeczne, np. umożliwienie organizacji wydarzeń promujących dziedzictwo bez opłat za wynajem sal itp. W tej kategorii znajduje się również instrument scalenia i podziału gruntów nieruchomości gminy przeznaczonych do późniejszej sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste – zwłaszcza scalenie działek stanowiących historyczną jedność będzie istotnym narzędziem zarządzania dziedzictwem ułatwiającym ewentualną sprzedaż nieruchomości zabytkowej. W tej kategorii mieszczą się również

warunki, jakie gmina może wpisać w umowę sprzedaży, zamiany, czy oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, tj. określanie sposobu korzystania z zabytku, nakładanie obowiązku przeprowadzenia w określonym terminie niezbędnych prac konserwatorskich przy tym zabytku czy bonifikaty przy sprzedaży nieruchomości lub jej części wpisane do rejestru zabytków.

W grupie narzędzi planistycznych znajdują się dokumenty strategiczne wytyczające kierunki rozwoju gminy. Jest tu m.in. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które określa założenia lokalnej polityki przestrzennej. Narzędziem planistycznym będzie również gminny program opieki nad zabytkami jako sektorowa polityka wobec zabytków. W omawianych narzędziach istotne miejsce zajmują strategie lokalne, które regulują w określonym zakresie funkcję dziedzictwa na danym obszarze, jak również te, w których nawiązanie do dziedzictwa pozwala na osiągnięcie celów innych polityk sektorowych, takich jak programy rewitalizacji, strategia rozwoju turystyki, gminny program współpracy z NGO, program wspierania przedsiębiorczości, strategia rozwoju edukacji, gminne programy wsparcia MŚP.

Wymieniane są również instrumenty informacyjno-promocyjne, które pozwalają podmiotom działającym wewnątrz i na zewnątrz gminy na zapoznanie się z ofertą, sposobem funkcjonowania i walorami danej jednostki. Do tych narzędzi należy nie tylko kompleksowo prowadzona polityka promocyjna gminy, ale również publikowanie raportów, zestawień, danych, monitoringów. To także działania miękkie gmin, takie jak szkolenia, porady czy doradztwo dla podmiotów, których celem jest ochrona, upowszechnianie wiedzy lub rozwój przedsiębiorczości oparte na dziedzictwie.

Przestrzenne zróżnicowanie poziomu wykorzystania wybranych instrumentów zarządzania dziedzictwem kulturowym przez samorządy lokalne. Badanie *Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami w samorządzie gminnym*

Analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu wykorzystania wybranych instrumentów zarządzania dziedzictwem kulturowym przez samorządy lokalne opisana zostanie na podstawie badania pn. *Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami w samorządzie gminnym*. Badanie było wspólną inicjatywą Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Narodowego Instytutu Dziedzictwa oraz Głównego Urzędu Statystycznego. Zostało ono przeprowadzone w 2019 r. na pełnej próbie samorządów gminnych, których liczba na dzień 1 stycznia 2019 r. wynosiła 2477 gmin w podziale na:

- 302 gminy miejskie (w tym 66 miast na prawach powiatu);
- 638 gmin miejsko-wiejskich;
- 1537 gmin wiejskich.

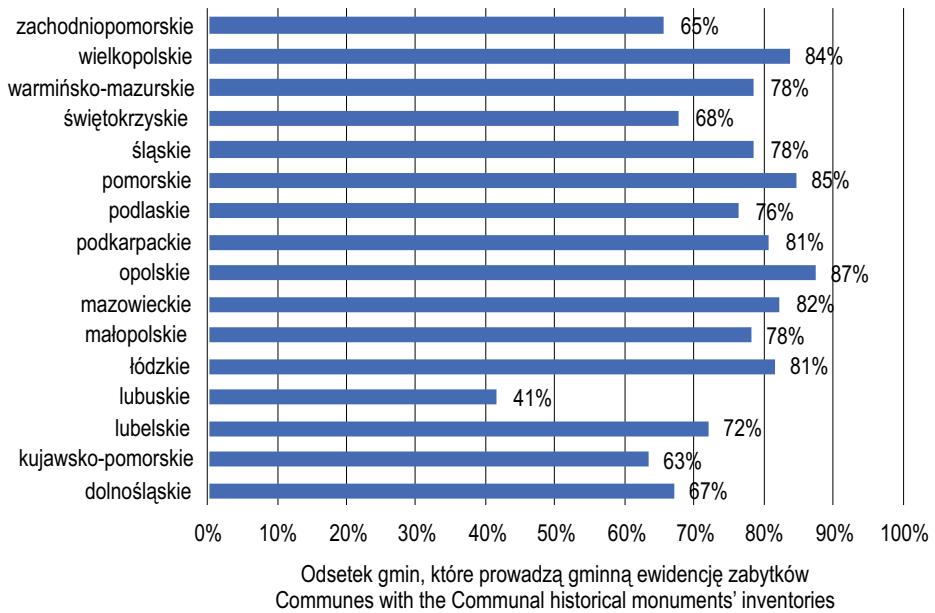
Badanie miało na celu uzyskanie odpowiedzi na pytanie o zakres i skalę działań podejmowanych w gminach na rzecz zarządzania dziedzictwem, w tym obejmujących prowadzenie ewidencji zabytków, programów opieki nad zabytkami, finansowania ochrony zabytków, przedsięwzięć rewitalizacyjnych, porozumień o samorządowym konserwatorze zabytków.

Gminna ewidencja zabytków (GEZ)

Gminna ewidencja zabytków (GEZ) jest wykazem, spisem zabytków nieruchomości, które znajdują się na terenie gminy. Zgodnie z rozporządzeniem z dnia 26 maja 2011 r. GEZ jest prowadzona jako zbiór kart adresowych zabytków zawierających informacje takie jak: czas powstania obiektu, historia, opis i wartości, stan zachowania i postulaty dotyczące konserwacji.

Jego podstawowym celem jest inwentaryzacja zasobu historycznego, również tego, który nie został objęty wpisem do rejestru zabytków przez WKZ, jednak został dostrzeżony i udokumentowany przez gminę. Możliwość taką daje zapis w ustawie, który zezwala, aby do GEZ, oprócz zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru oraz znajdujących się w wojewódzkiej ewidencji zabytków włączane były zabytki wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. Obiekty ujęte w GEZ uwzględnia się w ustaleniach planu miejscowego. Znaczenie ewidencji rozszerzyła nowelizacja ustawy o ochronie zabytków z 2010 r., która to wprowadziła przepis, że ujęcie obiektu lub obszaru w GEZ wywołuje określone skutki prawne, tj. konieczność uzgodnienia z WKZ m.in. wydania decyzji o pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego. Tym samym ewidencja bywa uznawana za tzn. nienazwaną formę ochrony zabytków (Antoniak, Cherka 2010).

Pomimo obowiązku prowadzenia gminnej ewidencji zabytków, nie wszystkie – bo 75% gmin w kraju ją posiada. Zauważyć można znaczne zróżnicowanie regionalne posiadania gminnej ewidencji zabytków (ryc. 2). W grupie województw, w których najwięcej gmin posiada obowiązującą GEZ, jest województwo opolskie (87%), pomorskie (85%), wielkopolskie (84%), mazowieckie (82%). Najmniej gmin posiada GEZ w województwie lubuskim (41%). Województwo to znacznie więc odbiega od grupy województw z najmniejszym odsetkiem GEZ – średnio w województwie tym liczbą gmin posiadających GEZ jest o 20 pp. niższa niż w województwach kujawsko-pomorskim (63%) i zachodniopomorskim (65%).



Ryc. 2. Gminy prowadzące gminną ewidencję zabytków według województw

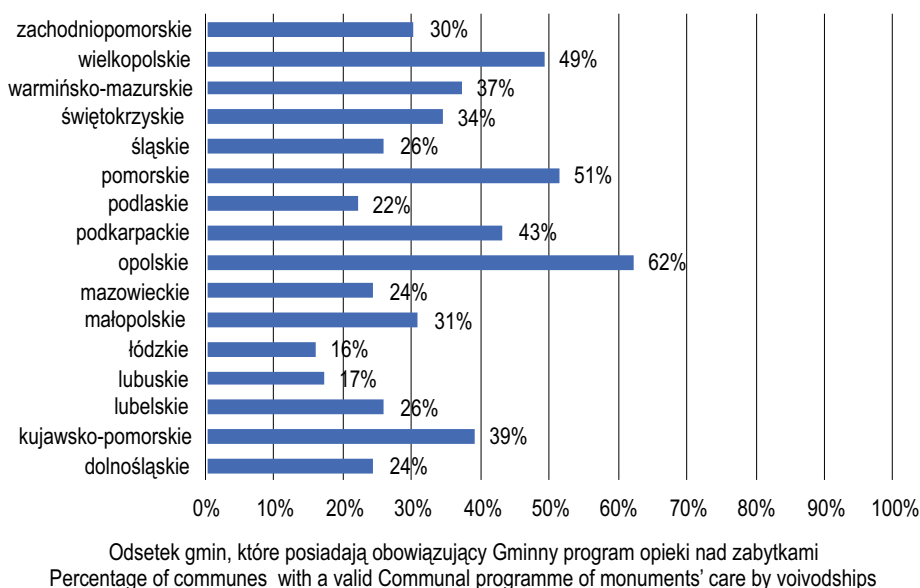
Fig. 2. Communes with the Communal historical monuments' inventories by voivodships

Źródło: GUS 2019.

Source: GUS 2019.

Gminny program opieki nad zabytkami (Gpoz)

Kolejny z instrumentów zakwalifikowany do obligatoryjnych i bezpośrednich instrumentów zarządzania dziedzictwem to gminny program opieki nad zabytkami. Jest to najważniejszy dokument strategiczny gminy, który ma służyć koordynacji planowania i podejmowania działań na rzecz zabytków w gminie, określaniu strategicznych celów polityki gminy wobec zasobu zabytkowego oraz opisaniu sposobów ich osiągnięcia i finansowania. W skali Polski posiada go niespełna 1/3 gmin (ryc. 3). Intensywność wykorzystania tego narzędzia charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem między województwami. Pomiędzy województwem łódzkim, w którym programów jest najmniej (16%), a województwem opolskim (62%), w którym jest ich najwięcej, różnica wynosi 46 pp. Województwa, których gminy posiadają mniej niż przeciętna liczba obowiązujących programów, to zachodniopomorskie (30%), śląskie (26%), podlaskie (22%), mazowieckie (24%), małopolskie (31%), lubuskie (17%), lubelskie (26%) i dolnośląskie (24%). Szczególna koncentracja gmin, które posiadają Gpoz,



Ryc. 3. Gminy posiadające obowiązujący gminny program opieki nad zabytkami według województw

Fig. 3. Communes with a valid Communal programme of monuments' care by voivodships

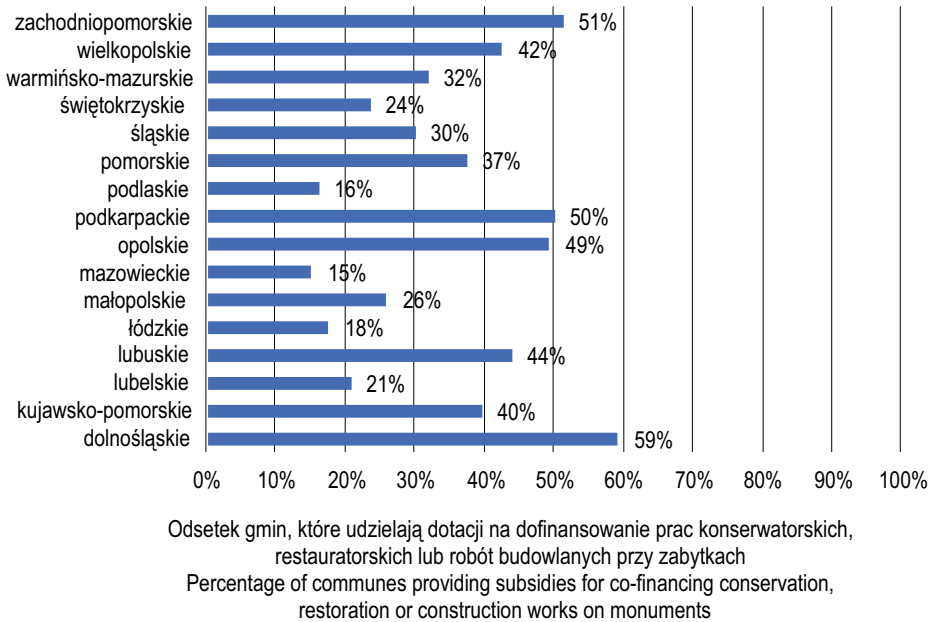
Źródło: GUS 2019.

Source: GUS 2019.

znajduje się w województwach opolskim (62%), pomorskim (51%), wielkopolskim (49%) i podkarpackim (43%).

Gminy, w których organ stanowiący gminy udziela dotacji na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków oraz przy zabytkach ujętych w gminnej ewidencji zabytków Wójt, burmistrz lub prezydent miasta mogą udzielać dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku znajdującym się w rejestrze zabytków i GEZ. Zasady te określa się w uchwale, przy czym dotacja może być udzielona w wysokości do 100% nakładów koniecznych na wykonanie przez wnioskodawcę wymienionych prac lub robót przy zabytku.

Przeciętnie w Polsce gminny program dotacji ma 1/3 gmin (ryc. 4). Liczba gmin posiadających własny program dotacji na prace konserwatorskie jest silnie zróżnicowana przestrzennie, a różnice między regionami są istotne. Województwami, w których niewielki odsetek gmin (oscylujący poniżej 20%) dystrybuuje w ten



Ryc. 4. Gminy, udzielające dotacji na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach według województw

Fig. 4. Communes providing subsidies to co-finance conservation, restoration or construction works on monuments by voivodships

Źródło: GUS 2019.

Source: GUS 2019.

sposób dotacje, są mazowieckie (15%), podlaskie (16%), łódzkie (18%), lubelskie (21%). Najwięcej programów dotacji jest w województwach dolnośląskim (59%) zachodniopomorskim (51%), podkarpackim (50%) i opolskim (49%).

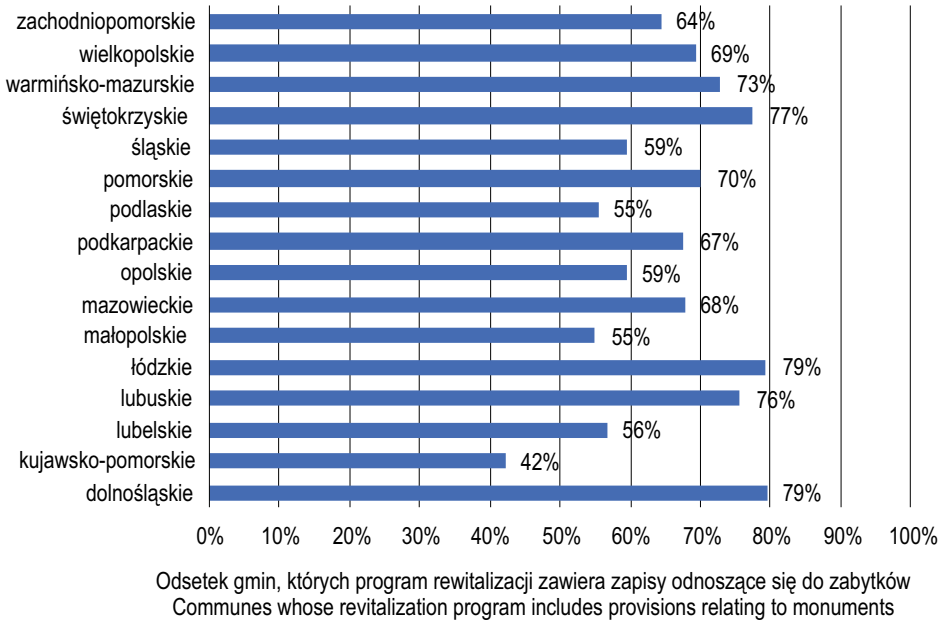
Zapisy dotyczące dziedzictwa kulturowego w programach rewitalizacji

Celem gminnego programu rewitalizacji jest przede wszystkim wyprowadzenie gmin z kryzysu społecznego. Jest więc narzędziem pośrednim w zarządzaniu dziedzictwem – w jego strukturze mogą, ale nie muszą znaleźć się zapisy odnoszące się do dziedzictwa kulturowego. W ramach rewitalizacji jest ono traktowane jako środek do

celu, jakim są przemiany danej społeczności i obszaru. Jednocześnie poprzez nią można realizować różne cele istotne dla zabytków. Są to w głównej mierze takie zadania, jak modernizacja historycznych rynków, remont zabytkowych budynków mieszkalnych oraz adaptacja zabytków na nowe społecznie pożądane funkcje (Kułaczkowska, Jarczewski 2019). Istotne są również projekty społeczne, które wykorzystują potencjał dziedzictwa niematerialnego.

W 844 obowiązujących programach rewitalizacji (dotyczy to zarówno lokalnych programów rewitalizacji, jak i gminnych programów rewitalizacji) umieszczano zapisy odnoszące się do zabytków (64% obowiązujących w 2019 r. programów rewitalizacji), a w 554 do dziedzictwa niematerialnego (42%). Analizując geograficzną dystrybucję programów rewitalizacji zawierających zapisy odnoszące się do dziedzictwa, należy stwierdzić, że różnice między poszczególnymi województwami są mniej istotne niż w przypadku różnic występujących dla wszystkich wcześniejszych narzędzi: GEZ, Gpoz oraz gminnych programów dotacyjnych na zabytki. W większości województw odsetek gmin posiadających programy rewitalizacji, które mają odniesienie do zabytków, zawiera się w przedziale między 60 a 70%, a te odwołujące się do dziedzictwa niematerialnego są w przedziale między 30 a 50% (ryc. 5). Najwięcej takich gmin w pierwszym przypadku jest w województwach dolnośląskim (79%), łódzkim (79%), świętokrzyskim (77%), lubuskim (76%), a w drugim – w świętokrzyskim (58%) i pomorskim (53%). Nie tylko dysproporcje między województwami są mniejsze, ale i ogólny odsetek gmin wykorzystujących to narzędzie jest wyższy niż w przypadku bezpośrednich narzędzi wykorzystywania dziedzictwa (nie licząc GEZ).

Dostępne dane pozwalają na dokonanie analizy terytorialnej dystrybucji wykorzystywania tylko niektórych narzędzi będących w dyspozycji gmin. Jednocześnie poddawane analizie instrumenty to takie, które stanowią podstawę do rozpoznania zasobu zabytkowego (gminna ewidencja zabytków), ustalenia polityki, celów i sposobów ich realizacji względem zabytków na terenie gminy (gminny program opieki nad zabytkami) oraz stymulacji innych, pozagminnych podmiotów do utrzymywania zabytków w dobrym stanie zachowania (gminny program dotacji na prace konserwatorskie). Pomimo istnienia obowiązku wprowadzenia dwóch pierwszych narzędzi, w żadnym z województw nie był on realizowany przez zdecydowaną większość gmin (ryc. 6). Szczególną aktywność w tym względzie wykazują gminy województwa opolskiego, które najczęściej posiadają obydwa obligatoryjne narzędzia, oraz gminy województw pomorskiego i wielkopolskiego. Powody tej aktywności powinny być przedmiotem odrębnej analizy, gdyż zrozumienie jej uwarunkowań mogłoby pozwolić na opis mechanizmów stojących za podejmowaniem przez gminy aktywności na rzecz lokalnego dziedzictwa kulturowego. Co interesujące, częstszym zjawiskiem niż posiadanie podstawowych dokumentów zarządzania dziedzictwem jest umieszczanie zapisów dotyczących dziedzictwa



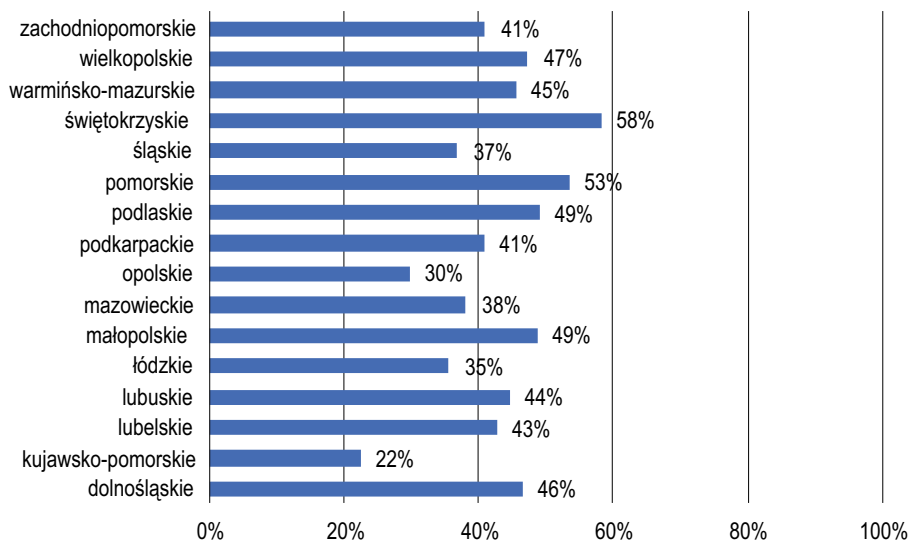
Ryc. 5. Gminy, których program rewitalizacji zawiera zapisy odnoszące się do zabytków, według województw

Fig. 5. Communes whose revitalization program includes provisions relating to monuments by voivodships

Źródło: GUS 2019.

Source: GUS 2019.

w programach rewitalizacji. W efekcie, nominalnie w większej liczbie gmin w Polsce wpływ na sytuację dziedzictwa mają programy rewitalizacji niż gminne programy opieki nad zabytkami. Badanie GUS dostarcza jedynie informacji o udziale zapisów dziedzictwa w programach rewitalizacji, interesujące jednak byłoby porównanie stopnia nasycenia dziedzictwem innych polityk miejskich. Hipotezą wymagającą weryfikacji byłoby założenie, że zarządzanie dziedzictwem w gminach odbywa się kontekstualnie poprzez realizację sektorowych polityk gminnych, które zawierają zadania, cele, zapisy związane z dziedzictwem. Wprowadzałyby to duże ryzyko dla dziedzictwa jako traktowanego instrumentalnie, incydentalnie i bez zrozumienia jego pełnego potencjału dla rozwoju.



Odsetek gmin, których program rewitalizacji zawiera zapisy odnoszące się do dziedzictwa niematerialnego
Communes whose revitalization program includes provisions relating to intangible heritage

Ryc. 6. Gminy, których program rewitalizacji zawiera zapisy odnoszące się do dziedzictwa niematerialnego, według województw

Fig. 6. Communes whose revitalization program includes provisions relating to intangible heritage by voivodships

Źródło: GUS 2019.

Source: GUS 2019.

Podsumowanie

Dziedzictwo kulturowe winno być włączane w politykę rozwojową gminy jako jeden z czynników stymulujących rozwój lokalny, jednak zawsze postrzegany jako nieodnawialny, wymagający wyjątkowej troski i zrozumienia dla jego wartości. Gmina została wyposażona w szerokie i zróżnicowane instrumenty, których umiejętne stosowanie powinno zapewnić należyte zachowanie dziedzictwa oraz jego wykorzystanie w rozwoju lokalnym. Zarówno jedno, jak i drugie powinno być wynikiem prawidłowo prowadzonego procesu zarządzania dziedzictwem przez gminę, która może sięgać po różnorodne metody, narzędzia, sposoby, procedury wywodzące się zarówno z prawa ochrony zabytków, jak i instrumentarium zarządzania rozwojem lokalnym. Szeroki zestaw praw i obowiązków gminy składający się na zarządzanie dziedzictwem zasilany jest przez trzy główne instrumenty: narzędzia

związane z prowadzeniem polityki rozwojowej na terenie gminy, narzędzia związane z pełnieniem roli właściciela obiektów zabytkowych oraz narzędzia związane z wypełnianiem funkcji organu administracji publicznej. Przedstawiona w artykule klasyfikacja narzędzi zarządzania dziedzictwem, rozumianego jako proces, którego celem jest ochrona dziedzictwa i wykorzystanie go w rozwoju, pozwoliła na usystematyzowanie katalogu dostępnych narzędzi oraz wskazanie jego szerokiego zakresu. Dla gminy, w której dziedzictwo kulturowe ma duży potencjał jako czynnik integrujący mieszkańców, przyciągający inwestorów czy turystów, rekomendowane jest sięganie po jak najszerzy katalog narzędzi i dostosowanie go do lokalnych uwarunkowań.

Analizując wykorzystywanie przez gminy narzędzi zarządzania dziedzictwem, należy stwierdzić, że większość z nich w bardzo ograniczonym stopniu je wykorzystuje, w części, nie wypełniając tym samym obowiązku ustawowego. Korzystanie z narzędzi zarządzania dziedzictwem jest w sposób wyraźny zróżnicowane terytorialnie, a różnice pomiędzy liczebnością gmin w poszczególnych województwach posiadających obligatoryjne, bezpośrednie narzędzia, takie jak gminne programy opieki nad zabytkami, gminna ewidencja zabytków czy gminny program dotacji na zabytki, są znaczne. Jednocześnie wykorzystanie przez gminy narzędzi pośrednich, takich jak zapisy dotyczące dziedzictwa w programach rewitalizacji, jest częściej realizowane, a także mniej zróżnicowane terytorialnie. Można wobec tego wysnuć przypuszczenie, że zarządzanie dziedzictwem w Polsce odbywa się na zasadzie nieskoordynowanych i niecelowych działań, kontekstualnie umieszczonych w politykach miejskich niezwiązanych z dziedzictwem kulturowym, przy jednoczesnym braku zapewnienia podstawowych instrumentów ochrony zabytków.

Literatura

- Antoniak P., Cherka M. (red.), 2010, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Ashworth G.J., 2013, *Heritage and local development: a reluctant relationship*, [w:] I. Rizzo, A. Mignosa (red.), *Handbook on the Economics of Cultural Heritage*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 367–385. DOI: 10.4337/9780857931009.
- Ashworth G., 2015, *Planowanie dziedzictwa*, Międzynarodowe Centrum Kultury, Kraków.
- Chabiera A., Kozioł A., Skaldawski B. (red.), 2019, *Dziedzictwo obok Mnie – poradnik zarządzania dziedzictwem w gminach*, Narodowy Instytut Dziedzictwa, Warszawa.
- Gawęł Ł., 2013, *Zarządzanie dziedzictwem kulturowym – w stronę nowej metodologii*, *Problemy Zarządzania*, 4 (44), 87–100. DOI: 10.7172/1644-9584.44.7.
- Gawęł Ł., 2016, *Kiedy dziedzictwo staje się dziedzictwem – kilka uwag w kontekście nauk o zarządzaniu*, [w:] Ł. Gawęł, W. Pokojaska, A. Pudełko (red.), *Zarządzanie dziedzictwem. Problemy, obszary, definicje*, Wydawnictwo Attyka, Kraków, 12–22.

- Góral A., 2013, *Rola samorządu terytorialnego w zarządzaniu niematerialnym dziedzictwem kulturowym*, [w:] J. Adamowski, K. Smyk (red.), *Niematerialne dziedzictwo kulturowe: źródła – wartości – ochrona*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin–Warszawa, 99–111.
- Griffin R.W., 2015, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Grzebyk M., 2017, *Potencjał instytucjonalny administracji samorządowej a rozwój lokalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
- Gutowska K., 2003, *Niechciane dobra kultury: chronić czy niszczyć?* [w:] K. Gutowska (red.), *Dziedzictwo kulturowe – konteksty odpowiedzialności*, KNSiA Politechnika Warszawska, Warszawa, 97–123.
- Gutowska K., Kobyliński Z., 2011, *Zarządzanie dziedzictwem kulturowym – nowa dziedzina nauczania akademickiego i badań naukowych*, Mazowsze. Studia Regionalne, 6, 51–72.
- Howard P., 2003, *Heritage: Management, interpretation, Identity*, Leicester University Press, London, New York.
- Konior A., 2021, *Zarządzanie dziedzictwem kulturowym w kontekście procesu rewitalizacji obszarów przemysłowych*, Wydawnictwo Attyka, Kraków.
- Kowalski K., 2013, *O istocie dziedzictwa europejskiego – rozważania*, Międzynarodowe Centrum Kultury, Kraków.
- Kozak M., 2008, *Dwory, pałace i zamki – kosztowne pamiątki czy zasób w rozwoju?*, Studia Regionalne i Lokalne, 1.
- Kozioł A., 2021, *Dziedzictwo kulturowe w teoriach rozwoju „od dołu”*, [w:] B. Skaldawski (red.), *Dziedzictwo kulturowe w badaniach. Tom 2: Rozwój lokalny, ochrona i strategiczne zarządzanie rozwojem gminy w oparciu o dziedzictwo kulturowe*, Narodowy Instytut Dziedzictwa, Uniwersytet Jagielloński, Warszawa, 8–21.
- Kozioł A., Trelka M., Florjanowicz P., 2013, *Spółeczno-ekonomiczne oddziaływanie dziedzictwa kulturowego. Raport z badań społecznych*, Narodowy Instytut Dziedzictwa, Warszawa.
- Kudłacz T., 2008, *Rozwój lokalny*, [w:] J. Hausner (red.), *Ekonomia społeczna a rozwój*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków, 103–123.
- Kułaczkowska A., Jarczewski W. (red.), 2019, *Rewitalizacja. Raport o stanie polskich miast* Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.
- Legutko-Kobus P., 2016, *Zarządzanie dziedzictwem kulturowym jako element implementacji rozwoju zrównoważonego na poziomie lokalnym*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, *Rozwój trwały i zrównoważony*, 452, 219–228. DOI: 10.15611/pn.2016.452.19.
- Murzyn M., 2002, *Dziedzictwo kulturowe a rozwój miasta*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie, 587, 65–80.
- Murzyn M., 2007, *Dziedzictwo kulturowe w okresie przemian. Szanse i wyzwania*, [w:] M. Murzyn, J. Purchla (red.), *Dziedzictwo kulturowe w XXI wieku. Szanse i wyzwania*, Międzynarodowe Centrum Kultury, Kraków, 139–154.

- Murzyn-Kupisz M., 2010, *Barbarzyńca w ogrodzie?: Dziedzictwo kulturowe widziane z perspektywy ekonomii*, Zarządzanie Publiczne, 13(3), 19–32.
- Murzyn-Kupisz M., 2012, *Dziedzictwo kulturowe a rozwój lokalny*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Seria specjalna Monografie, 221.
- Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami w samorządzie gminnym. Raport z realizacji badania*, 2020, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa
- Parysek J.J., 2015, *Rola lokalnego samorządu terytorialnego w rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym gmin*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 77(3), 27–46.
- Potoczek A., 2000, *Dziedzictwo historyczno-kulturowe jako czynnik rozwoju lokalnego i regionalnego* [w:] S. Kunikowski (red.), *Instytucje kulturalne i stowarzyszenia regionalne w nowych warunkach rozwoju społeczno-gospodarczego Polski. Materiały z konferencji przedkongresowej*, Oficyna Wydawnicza WTN, Włocławek, 49–58.
- Potts A., 2021, *Executive Summary*, [w:] *European Cultural Heritage Green Paper*, Europa Nostra, Haga–Bruksela.
- Purchla J. (red.), 1999, *Dziedzictwo a turystyka*, Międzynarodowe Centrum Kultury, Kraków.
- Purchla J. (red.), 2008, *Raport na temat funkcjonowania systemu ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce po roku 1989*, Raport opracowany na zlecenie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego jako jeden z Raportów o Stanie Kultury, Kraków.
- Rozbicka M. (red.), 2017, *Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomych w Polsce. Zabytki wpisane do rejestru zabytków (księgi rejestru A i C)*, Narodowy Instytut Dziedzictwa, Warszawa.
- Sanetra-Szeliga J., Jagodzińska K. (red.), 2017, *Potencjał dziedzictwa. Społeczno-gospodarcze przykłady z Europy Środkowej*, Międzynarodowe Centrum Kultury, Kraków.
- Sofaer J., Davenport B., Stig Sørensen M. L., Gallou E., Uzzell D., 2021, *Heritage sites, value and wellbeing: learning from the COVID-19 pandemic in England*, International Journal of Heritage Studies, 1117–1132. DOI: 10.1080/13527258.2021.1955729.
- Sztando A., 1999, *Gminne instrumenty kształtowania rozwoju lokalnych podmiotów gospodarczych*, Samorząd Terytorialny, 7–8, 79–108.
- Throsby D., 2010, *Ekonomia i Kultura*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.
- Tubadji A., 2021, *Culture and mental health resilience in times of COVID-19*, Journal of Population Economics, 34, 1219–1259. DOI: 10.1007/s00148-021-00840-7.
- Wojciechowski E., 2003, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.
- Wojciechowski E., 2005, *Tendencje zmian w administracji publicznej*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, 1083.
- Zalasińska K., Zeidler K., 2015, *Wykład prawa ochrony zabytków*, Wolters Kluwer SA, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Warszawa–Gdańsk.
- Zawora P., 2015, *Instrumenty rozwoju lokalnego wykorzystywane w samorządach gminnych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Gospodarka lokalna w teorii i praktyce, 391, 301–310.

Akty prawne

Ustawa z dnia 17 września 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162 z 2003 r., poz. 1568).

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. 2015 poz. 1777).

UNESCO, 2003, *Konwencja UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego, sporządzona w Paryżu 17 października 2003 r.*, art. 2. <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20111721018/O/D20111018.pdf> (dostęp: 17.09.2021).

Rozporządzenie MKiDN z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem oraz Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 10 września 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz.U. 2019 poz. 1886).

Anna Koziol-Stupska

Narodowy Instytut Dziedzictwa

ul. M. Kopernika 36/40, 00-924 Warszawa

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych

ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków

ankakoziol@gmail.com

ORCID: 0000-0001-7511-8722

