

# DEBIUTY

Katarzyna Sikora

---

katarzyna.sikora@interia.eu  
PTTK Oddział Gdański  
ul. Długa 45  
80-827 Gdańsk

## Zlecenie kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków na podstawie porozumienia administracyjnego z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jako fundament kształtowania samorządowej ochrony zabytków\*

Agreement from the Act on the conservation and the care of monuments as the basis of the formation of local government conservation

**Summary:** The main purpose of the article is to outline the role of the local authority monument conservation officer and give a comparative analysis of agreements on the transfer of tasks within the competence of the Pomeranian Region Monument Conservation officer to the local government structure of the City of Gdańsk, Sopot and Gdynia (Trójmiasto – Tri-City). The article begins with a discussion of the process of appointing the local authority monument conservation officer, the operating principles of the post, assessment procedures and main duties as provided in administrative agreements under article 96 of the Act of 23 July, 2003 on the protection of monuments and the guardianship of monuments, and those

---

\* Artykuł powstał na podstawie pracy magisterskiej pt. „Ustrój administracji ochrony zabytków w Polsce” przygotowanej pod kierunkiem dr. hab. Kamila Zeidlera, prof. UG, na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

resulting from the tasks of local authority regarding protection of monuments. The agreements entered into by the above parties are presented as the main tools of the local authorities, which should streamline and improve the supervision of monuments in a given municipality. Next discussed are the legal grounds of such agreements followed by a detailed analysis focused mainly of the most substantial differences in delegated competences. Additionally indicated are areas specific to the regional monument conservation officer that were not transferred to the local authority.

---

**Keywords:** monument conservation officer, local government administrative, agreement concerning handing over competences, self-government conservation, municipality

---

**Streszczenie:** Głównym celem artykułu jest charakterystyka samorządowego konserwatora zabytków oraz analiza porównawcza porozumień w sprawie zlecenia zadań z zakresu właściwości Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na rzecz gminy miast Gdańska, Sopotu i Gdyni. Omówiono sposób powoływania samorządowego konserwatora zabytków, zasady funkcjonowania, procedury kontrolne i główne obowiązki określone w porozumieniu administracyjnym zawierającym na podstawie w art. 96 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz te wynikające z zadań własnych. Zawierane porozumienia zostały przedstawione jako główne narzędzia administracji samorządowej, pozwalające usprawnić i ulepszyć kuratelę nad zabytkami na terenie danej gminy. Omówiono również podstawę prawną zawieranych porozumień, następnie poddano je szczegółowej analizie, w której skupiono się na ukazaniu różnic w zakresie przekazanych kompetencji. Dodatkowo zostały wskazane obszary właściwe tylko wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków, które nie zostały przekazane do właściwości samorządowych konserwatorów zabytków.

---

**Słowa kluczowe:** miejski konserwator zabytków, samorządowy konserwator zabytków, porozumienie administracyjne w sprawie przekazania kompetencji, samorządowa ochrona zabytków

---

## Wstęp

Obowiązująca ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (dalej: u.o.z.)<sup>1</sup> wyróżnia cztery formy ochrony zabytków:

- 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 publicznego (art. 7 ust. 3-4).

Powyższa ustawa, w przeciwieństwie do poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury<sup>2</sup>, uwzględnia formy ochrony właściwe dla organów administracji samorządowej. Należy przy tym pamiętać, że ochrona zabytków i opieka nad nimi jest jednym z zadań własnych gminy i ma na celu zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty<sup>3</sup>. Proces ten nie może się odbyć bez właściwych narzędzi zarządzania dziedzictwem kulturowym<sup>4</sup>, którymi są odpowiednia edukacja i rozpowszechnianie samej idei ochrony.

## Formy ochrony zabytków organów administracji samorządowej

Władze samorządowe mają do swojej wyłącznej dyspozycji dwie formy ochrony zabytków: utworzenie parku kulturowego (art. 7 ust. 3 u.o.z.) oraz 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 publicznego (art. 7 ust. 4 u.o.z.). Park kulturowy jest formą ochrony dla zabytkowych terenów urbanistycznych i ruralistycznych. Jego utworzenie zabezpiecza i chroni krajobraz kulturowy, którym jest przestrzeń historycznie ukształtowana w wyniku działalności człowieka, zawierająca wytwory cywilizacji oraz elementy przyrodnicze (art. 3 u.o.z.). Każdy z wymienionych elementów jest nośnikiem dziedzictwa, które należy otoczyć należyłą ochroną, aby służyły kolejnym pokole-

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1446.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, tekst jedn. Dz. U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150 ze zm.

<sup>3</sup> Art. 6-7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 1318, z 2014 r. poz. 379, 1072.

<sup>4</sup> Propagatorem pojęcia „zarządzanie dziedzictwem kulturowym” był prof. Andrzej Tomaszewski.

leniom. Park kulturowy ma na celu ochronę krajobrazu kulturowego, kluczowy jest zatem fakt, że na danym terenie nie może znajdować się wyłącznie krajobraz naturalny. Wskazany obszar musi być historycznie ukształtowany poprzez działalność człowieka, tylko wtedy istnieje podstawa prawna do utworzenia parku kulturowego. Struktura ochrony parku kulturowego jest podobna do form, jakim podlegają zespoły przyrodniczo-krajobrazowe lub parki krajobrazowe. Utworzenie parku kulturowego następuje poprzez uchwałę rady gminy, czyli akt prawa miejscowego. Uchwała winna uzasadniać potrzebę utworzenia parku i wskazać powody, dla których ta forma ochrony jest bardziej słuszna niż np. ochrona ujęta w planach zagospodarowania miejscowego. Cechy krajobrazu powinny tworzyć spójną strukturę przestrzenną, na którą składają się „płaszczyzny (lasy, łąki grunty orne, zbiorniki wodne), ciągi (strumienie, rzeki, drogi i granice) oraz obiekty kulturowe i przyrodnicze”<sup>5</sup>.

Uchwała rady gminy o utworzeniu parku kulturowego w zakresie zaopiniowanym przez wojewódzkiego konserwatora zabytków jest najważniejszym aktem normatywnym związanym z tą formą ochrony, ale nie jedynym. Obowiązują jeszcze dwa pozostałe: plan ochrony uzgodniony z wojewódzkim konserwatorem zabytków, zatwierdzony przez radę gminy w dalszym terminie, oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru parku, do którego opracowania należy przystąpić w terminie 3 miesięcy od chwili utworzenia parku.

Artykuł 16 u.o.z. zakłada, że wójt (burmistrz, prezydent miasta), w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, sporządza plan ochrony parku kulturowego, który wymaga zatwierdzenia przez radę gminy, czego efektem jest wydanie uchwały o utworzeniu parku kulturowego. Władze miasta są zobowiązane do zasięgnięcia opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków przed podjęciem uchwały, jednak jego opinia nie wpływa na podjętą przez gminę decyzję. Wpływa natomiast na sporządzenie planu ochrony parku kulturowego, który winien być uzgodniony jeszcze przed podjęciem uchwały. Elementy niezbędne w uchwale to wytyczenie granic parku kulturowego, jego nazwa oraz sposób ochrony.

Aby usprawnić zarządzanie parkiem kulturowym, rada gminy może powołać ku temu specjalną jednostkę organizacyjną. W praktyce najczęściej są to działy wydzielone w urzędach gminy. Zdarza się też, że owe zadania realizują spółki prawa handlowego lub fundacje<sup>6</sup>. Dla każdego obszaru, na którym utworzono park kulturowy, musi być sporządzony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (art. 16 ust. 6 u.o.z.).

---

<sup>5</sup> [www.nid.pl/pl/Informacje\\_ogolne/Zabytki\\_w\\_Polsce/Parki\\_kulturowe/Zasady%20tworzenia%20Parku%20Kulturowego,%20zarz%C4%85dzania%20nim%20oraz%20sporzc%C4%85dzania%20planu%20jego%20ochrony.pdf](http://www.nid.pl/pl/Informacje_ogolne/Zabytki_w_Polsce/Parki_kulturowe/Zasady%20tworzenia%20Parku%20Kulturowego,%20zarz%C4%85dzania%20nim%20oraz%20sporzc%C4%85dzania%20planu%20jego%20ochrony.pdf) [dostęp: 6.05.2015].

<sup>6</sup> P. Antoniak, M. Cherka, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 100-101.

Kolejna forma to ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zasady planowania przestrzennego reguluje ustawa z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>7</sup>. Prócz zagadnień planistycznych ustawa określa m.in. zasady zrównoważonego rozwoju, ładu przestrzennego oraz ochrony takich wartości jak: dziedzictwo kulturowe, współczesne dobra kultury, zabytki, środowisko, walory krajobrazowe i architektoniczne (art. 1-2). Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego to akt prawa miejscowego uchwalany przez radę gminy, zawierający istotne ustalenia:

- przeznaczenie danych terenów,
- rozmieszczenie inwestycji celu publicznego,
- określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu.

Przed przystąpieniem do sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania samorząd gminy powinien posiadać studium uwarunkowań krajobrazu, czyli dokument niezbędny, jeśli chodzi o informacje o pełnym zasobie kulturowym gminy oraz o sposobach jego ochrony. Owo studium nie jest obowiązkowe, jest natomiast niezastąpionym źródłem wiedzy, tak przydatnym przy pracach planistycznych.

Rolą administracji samorządowej w zakresie ochrony zabytków jest przede wszystkim rozpoznanie zasobów, jakimi dysponuje, poznanie ich i – co najważniejsze – zrozumienie niezbędnych potrzeb, aby zapewnić należytą ochronę i opiekę. W tym celu organy samorządowe mogą posłużyć się takimi narzędziami jak właśnie utworzenie parku kulturowego i ustanowienie ochrony nad zabytkami w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

## Podstawy prawne zawarcia porozumienia

Zlecone właściwości mają charakter porozumienia administracyjnego stanowiącego formę działań administracji, którego istotą jest uwarunkowanie prawne oraz współpraca danych podmiotów<sup>8</sup>. Jego treść przygotowują obie strony, ustalają wspólny cel i warunki dochowania<sup>9</sup>. Porozumienie może być zawierane przez różne jednostki, np. organy administracji rządowej, organy administracji samorządowej, organizacje społeczne czy przedsiębiorstwa<sup>10</sup>. Analizując samo pojęcie, Zbigniew Cieślak wymienia cztery definicje porozumienia administracyjnego:

- jako zgodę właściwego organu na wydanie decyzji administracyjnej lub wykonanie czynności prawnej,
- oznaczenie organizacji stworzonej na podstawie czynności prawnej,

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2015 r. poz. 199, 443.

<sup>8</sup> Z. Cieślak, *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985, s. 109, 113.

<sup>9</sup> Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 134.

<sup>10</sup> Z. Cieślak, op. cit., s. 119.

- umowę o charakterze akcesoryjnym do innej czynności głównej,
- samodzielłą czynność prawną<sup>11</sup>.

Porozumienia omawiane w niniejszym artykule odnoszą się do ostatniego określenia, a ich podstawą prawną jest art. 96 u.o.z. Ustęp 1 tego artykułu pozwala ministrowi właściwemu do spraw kultury i dziedzictwa narodowego na wniosek Generalnego Konserwatora Zabytków przekazać prowadzenie niektórych spraw ze swojej działalności (oprócz wydawania decyzji administracyjnych) kierownikom instytucji kultury, którzy specjalizują się w dziedzinie ochrony zabytków (art. 96 ust. 1 u.o.z.). Dla niniejszych rozważań kluczowe znaczenie mają ustępy 2 i 3 art. 96 u.o.z., z których wynika, że wojewoda, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, może przekazać, w drodze porozumienia, realizowanie wybranych spraw z zakresu swojej działalności (łącznie z wydawaniem decyzji administracyjnych) gminom, powiatom, związkom gmin i powiatów znajdującym się na terenie województwa lub kierownikom instytucji kultury, którzy specjalizują się w dziedzinie ochrony zabytków. Artykuł 96 ust. 4 u.o.z. wskazuje również kompetencje zachowane tylko dla organów wyższej instancji, związane ze sprawami dotyczącymi prowadzenia rejestru i wojewódzkiej ewidencji zabytków oraz z wydawaniem decyzji administracyjnych dotyczących tego zakresu. Przekazanie kompetencji, o jakich mowa w art. 96 ust. 3 u.o.z. (w tym wydawania decyzji administracyjnych), może nastąpić tylko za zgodą organizatora wskazanych wcześniej instytucji (art. 96 ust. 5 u.o.z.). Zawarte porozumienia mogą różnić się treścią i – co najistotniejsze – zakresem przekazanych kompetencji i zleconych działań.

### Samorządowy konserwator zabytków

Obowiązująca ustawa umożliwia kolejne działania władzom samorządowym. Mogą im być zlecane części działań z zakresu właściwości wojewódzkiego konserwatora zabytków. Zlecone dyspozycje mają charakter zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Z owej sposobności korzysta część gmin, szczególnie miejskich, jednakże nie są one jedynym organem uprawnionym do przejęcia zleconych zadań. Stroną przejmującą mogą być również kierownicy instytucji kultury wyspecjalizowanych w opiece nad zabytkami (art. 96 ust. 1 u.o.z.). Skutkiem wspomnianych zleceń jest powołanie samorządowego konserwatora zabytków, który realizuje zlecone kompetencje, a prócz tego zadania własne gminy dotyczące ochrony zabytków i opieki nad nimi.

W związku z potrzebą przejęcia przez gminę od administracji rządowej do samorządowej części obowiązków dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami zwiększyła się potrzeba rozszerzenia kompetencji samorządowego (naj-

---

<sup>11</sup> Ibidem, s. 111-112.

częściej miejskiego) konserwatora zabytków<sup>12</sup>. Przy udziale miejskiego konserwatora zabytków prezydent lub burmistrz realizuje powierzone zadania, wynikające bezpośrednio z ustawy lub z porozumień czy dodatkowych umów.

Osobę na to stanowisko powołuje prezydent lub burmistrz po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków. Wszystkie działania miejskiego konserwatora zabytków odbywają się wyłącznie z upoważnienia prezydenta lub burmistrza miasta. Stanowisko samorządowego konserwatora wchodzi w skład struktury organizacyjnej urzędu gminy i w zależności od jego wielkości i schematu jest osobnym biurem bądź referatem będącym częścią danego wydziału. Samorządowy konserwator zabytków najczęściej jest jednocześnie kierownikiem biura lub referatu, w którym działa. Obsługę administracyjną zapewniają pracownicy zatrudnieni w referacie lub biurze, a prócz nich bardzo często konserwator dysponuje kilkuosobowym zespołem (w zależności od wielkości urzędu i zasięgu działań), w ramach którego każdy specjalizuje się w danej dziedzinie (np. dotacje unijne, zieleń miejska czy inwestycje budowlane).

Głównym obowiązkiem samorządowego konserwatora jest wykonywanie zadań wskazanych w porozumieniu, które realizuje w imieniu prezydenta lub burmistrza. W przypadku nieobecności miejskiego konserwatora zabytków jego obowiązki pełni pracownik upoważniony przez prezydenta lub burmistrza, działający w jego imieniu. Pieczęci nagłówkowe urzędnika zawierają informację, że działa z upoważnienia prezydenta/burmistrza, nazwę stanowiska, imię i nazwisko. Osoba pełniąca zastępstwo konserwatora posługuje się taką samą pieczęcią, z własnymi danymi i nazwą stanowiska. Środki związane z realizacją zadań wyznaczonych w porozumieniu pochodzą z funduszy samorządowych lub mają formę dotacji, którą oferuje strona przekazująca, czyli wojewoda. Optymalną formułą byłoby funkcjonowanie miejskiego konserwatora zabytków niezależnie od podpisywanych porozumień. Jest to uzasadniona potrzeba ze względu na lepszą koordynację i złożoność obowiązków, jakie wynikają z zadań własnych gminy w zakresie opieki i ochrony nad zabytkami.

Obowiązki samorządowych konserwatorów zabytków nie zawsze są takie same, natomiast najczęściej zlecane są:

- udzielanie pozwoleń na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru oraz w otoczeniu zabytku,
- prowadzenie badań architektonicznych zabytku wpisanego do rejestru,
- przeprowadzanie czynności kontrolnych w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Każda z gmin realizuje też zadania własne wynikające z ustawy, na które składa się sporządzanie i realizacja gminnego programu opieki nad zabytkami oraz

<sup>12</sup> T. Bąkowski, *Miejski konserwator zabytków*, w: K. Zeidler (red.), *Leksykon prawa ochrony zabytków. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010, s. 156.

nowy obowiązek, jakim jest gminna ewidencja zabytków, która stanowi podstawę do sporządzenia programu opieki nad zabytkami<sup>13</sup>. Samorządowy konserwator zabytków jest zobligowany do zdawania sprawozdań (półrocznego i rocznego) wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków w terminie do 10. dnia każdego następnego miesiąca po zakończeniu półrocza i roku kalendarzowego. Wojewódzki konserwator zabytków w imieniu wojewody przeprowadza kontrolę realizacji zadań powierzonych konserwatorowi samorządowymi. Procedury kontrolne wykonuje wojewódzki konserwator zabytków lub upoważnieni przez niego pracownicy wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków. Podczas przeprowadzanej kontroli miejski lub powiatowy konserwator zabytków jest zobowiązany do zapewnienia jak najlepszych warunków osobom kontrolującym. Wojewódzki konserwator zabytków lub działający z jego upoważnienia pracownicy urzędu ochrony zabytków mają prawo wglądu do akt spraw załatwianych na postawie obowiązującego porozumienia<sup>14</sup>. Konserwator samorządowy jest również zobligowany do udostępnienia żądanych materiałów i akt niezbędnych do przeprowadzenia procedur kontrolnych, a w razie konieczności do udzielenia ustnych i pisemnych wyjaśnień. Z przeprowadzonej kontroli zostaje sporządzony protokół, który wojewódzki konserwator zabytków przekazuje samorządowemu konserwatorowi oraz jego zwierzchnikowi, czyli prezydentowi lub burmistrzowi miasta. Jeśli w wyniku kontroli stwierdzi się rażące naruszenia zasad ochrony konserwatorskiej i przepisów prawa przy realizacji zadań przekazanych na mocy zawartego porozumienia, wojewoda ma prawo rozwiązać porozumienie ze skutkiem natychmiastowym, co nabiera mocy w momencie doręczenia oświadczenia wojewody o rozwiązaniu zawartego porozumienia<sup>15</sup>.

Porozumienie może zostać zerwane nie tylko z powodów rażących nieprawidłowości i uchybień. Każda ze stron może je wypowiedzieć w całości lub tylko częściowo, zachowując trzymiesięczny okres wypowiedzenia (skutek rozwiązania przypada na koniec miesiąca kalendarzowego). W przypadku rozwiązania porozumienia strona przejmująca, czyli gmina lub powiat, jest zobligowana do zestawienia i doręczenia wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków wykazu spraw będących w toku oraz ich akt, zgodnie z obowiązującym regulaminem obsługi kancelaryjnej. Wykaz spraw i akt powinien być dostarczony w ciągu jednego tygodnia od dnia rozwiązania porozumienia. Należy przekazać również sprawy archiwalne i ich akta. Po przekazaniu strona przejmująca, czyli wojewoda, w którego imieniu działa wojewódzki konserwator zabytków, przejmuje archiwizację dokumentów i realizuje działania związane z rozpoczętymi sprawami<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> K. Zalasńska, *Ewidencja zabytków*, w: K. Zeidler (red.), op. cit., s. 62.

<sup>14</sup> Por. załącznik do uchwały nr X/130/11 Rady Miasta Gdańska z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie przejścia przez Gminę Miasta Gdańska niektórych zadań i kompetencji z zakresu właściwości Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, § 8, Dz. Urz. Woj. Pom. z 2011 r. Nr 73, poz. 1527.

<sup>15</sup> Por. ibidem.

<sup>16</sup> Ibidem.

## Porozumienie jako podstawa samorządowej ochrony zabytków

Wskazane porozumienie w sprawie przekazania spraw z zakresu właściwości wojewódzkiego konserwatora zabytków stanowi prawną formę działań administracji. Jest zawierane między wojewodą a daną jednostką<sup>17</sup>. Wojewoda jest w tej sytuacji stroną przekazującą – na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków powierza on danej gminie, która jest stroną przejmującą, prowadzenie spraw określonych w porozumieniu. Osobą zawierającą porozumienie z wojewodą w imieniu gminy jest prezydent lub burmistrz. To właśnie on, jako przedstawiciel organu wykonawczego na danym terenie, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków powołuje i odwołuje samorządowego konserwatora zabytków. Rzadko się zdarza, aby taki urząd funkcjonował w sołectwach, wyjątkiem są sytuacje, gdy na ich terenie znajduje się historyczny zespół budowlany, krajobraz kulturowy czy szczególne otoczenie zabytku lub gdy obszar sołectwa stanowi historyczny układ urbanistyczny bądź ruralistyczny. Takie działania stanowią subsydiarną podstawę prawną organów administracji rządowej i samorządowej.

Głównym założeniem zawieranych porozumień jest przeniesienie części odpowiedzialności za ochronę zabytków i opiekę nad nimi z organu pierwszej instancji, jakim jest wojewódzki konserwator zabytków, na organy samorządowe. Z organizacyjnego punktu widzenia jest to bez wątpienia korzystne, ponieważ znacznie zawęża obszar działań, pozwalając na wnikliwą analizę dostępnych zasobów zabytków (z pewnymi wyjątkami), a co za tym idzie – sprawną realizację przekazanych zadań. Powołując się na zasadę subsydiarności<sup>18</sup>, teoretycznie powinno się to przyczynić do lepszego zarządzania i rozwiązywania problemów, przy założeniu, że dobry gospodarz (w tym przypadku samorządowy) nigdy nie próżnuje.

Godną uwagi kwestią jest sposób postrzegania zabytku wobec szeroko pojętego interesu publicznego. To właśnie nim przede wszystkim kierować się winni funkcjonariusze publiczni, starając się generować jak najwięcej korzyści dla ogółu. Na którym miejscu w owej hierarchii społecznych wartości znajdują się zabytki? Pytanie to pozostawię na razie bez odpowiedzi, skupiając się na kwestiach typowo normatywnych.

<sup>17</sup> Zleceniobiorcą kompetencji może być zarówno gmina, powiat, jak i kierownicy instytucji kultury wyspecjalizowani w opiece nad zabytkami.

<sup>18</sup> K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007, s. 102.

## Szczegółowa analiza porozumień – Gdańsk, Sopot, Gdynia

W celu bliższego przyjrzenia się wspomnianym dokumentom dokonałam analizy porównawczej porozumień w sprawie przejęcia niektórych kompetencji między Pomorskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków a gminami miast Gdańska<sup>19</sup>, Sopotu<sup>20</sup> i Gdyni<sup>21</sup>. Rodzaje przekazanych kompetencji są bardzo podobne, niemalże takie same<sup>22</sup>, dlatego skupię się na różnicach. Fragmenty analizy są prezentowane analogicznie, każdy z punktów jest rozpatrywany pod względem właściwości danego miasta i komentowany.

Na początku dokumentów ze wszystkich trzech miast znajduje się odwołanie do art. 96 u.o.z., który jest podstawą prawną zawieranego porozumienia. Pozostałe akty to ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>23</sup> (art. 8 ust. 2), ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>24</sup> (art. 20) oraz konkretne uchwały rad miast. Porozumienie gmin Gdańska i Sopotu zostało zawarte w 2011 r. między ówczesnym wojewodą pomorskim Romanem Zaborowskim a gospodarzami miast: Pawłem Adamowiczem – prezydentem miasta Gdańska i Jackiem Karnowskim – prezydentem miasta Sopotu. Rok później porozumienie objęło Gdynię poprzez podpisanie dokumentu przekazania kompetencji między ówczesnym wojewodą pomorskim Ryszardem Stachurskim a prezydentem miasta Wojciechem Szczurkiem. Aktualnie są to więc porozumienia z 28 kwietnia 2011 r., 15 lipca 2011 r. i 12 czerwca 2012 r. między Pomorskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków w Gdańsku a gminami miast Gdańska, Sopotu i Gdyni<sup>25</sup>. Różnice w treści porozumień zaprezentowano w tabeli 1.

<sup>19</sup> Uchwała nr X/130/11 Rady Miasta Gdańska z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie przejęcia przez Gminę Miasta Gdańska niektórych zadań i kompetencji z zakresu właściwości Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, Dz. Urz. Woj. Pom. z 2011 r. Nr 73, poz. 1527.

<sup>20</sup> Porozumienie nr 1 Prezydenta Miasta Sopotu z dnia 15 lipca 2011 r. w sprawie w sprawie prowadzenia spraw z zakresu właściwości Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Gdańsku przez Gminę Miasta Sopotu, Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 104, poz. 2112.

<sup>21</sup> Porozumienie Wojewody Pomorskiego z dnia 12 czerwca 2012 r. w sprawie prowadzenia spraw z zakresu właściwości Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Gdańsku przez Gminę Miasta Gdyni, Dz. Urz. Woj. Pom. z 2012 r., poz. 2034.

<sup>22</sup> Porozumienie z Gdańska zawiera 19 punktów w sprawie przekazania kompetencji, z Sopotu 18, z Gdyni 17.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594, 1318, z 2014 r., poz. 379, 1072.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.

<sup>25</sup> Z dniem wejścia w życie wymienionych porozumień straciły moc wcześniejsze między Wojewodą Pomorskim a Miastem Gdańsk z dnia 5 stycznia 2004 r. (Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 7, poz. 110), Gminą Miasta Sopotu z dnia 5 stycznia 2004 r. (Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 7, poz. 111) i Gminą Miasta Gdyni z 12 grudnia 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 162, poz. 3374).

Zlecenie kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków...  
 Agreement from the Act on the conservation and the care of monuments...

**Tabela 1.** Różnice treści porozumień zawartych między Pomorskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków w Gdańsku a gminami miast Gdańska, Sopotu i Gdyni

Treść punktu	Różnice		
	Gdańsk	Sopot	Gdynia
<b>Pkt 12</b> – wydawanie w trybie art. 36 ust. 1 pkt 11 u.o.z., w związku z art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220), pozwoleń na usunięcie drzew i krzewów w obszarach zabytkowych, o których mowa w pkt 1	punkt zawarty w porozumieniu	punkt zawarty w porozumieniu	brak cytowanego punktu
<b>Komentarz:</b> w związku z wydawaniem pozwoleń na podejmowanie innych działań niż ujętych w art. 36 ust. 1 pkt 1-10 u.o.z., które mogłyby doprowadzić do naruszenia lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, wojewódzki konserwator zabytków może wydać pozwolenia na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków.			
<b>Pkt 13</b> – wydawanie w trybie art. 30 ust. 2 u.o.z. decyzji nakazujących właścicielowi zabytku nieruchomego ujętego w gminnej ewidencji zabytków lub nieruchomości o cechach zabytku, położonych w obszarach zabytkowych, o których mowa w ww. punktach, udostępnienie zabytku lub nieruchomości wykonawcy badań konserwatorskich, architektonicznych lub archeologicznych na czas niezbędny do przeprowadzenia tych badań	cytowany punkt przekazuje ten sam sens zadania, jednak w porównaniu do pozostałych miast jest opisany nieco wężej; wymienia właściciela lub posiadacza zabytku nieruchomego, nie wspominając o ujęciu w gminnej ewidencji zabytków, położeniu w obszarach zabytkowych oraz o rodzaju badań (konserwatorskich, architektonicznych lub archeologicznych) w czasie koniecznym do ich przeprowadzenia	punkt zawarty w porozumieniu	punkt zawarty w porozumieniu
<b>Komentarz:</b> Właściciel lub posiadacz zabytku nieruchomego lub innej nieruchomości o cechach zabytku jest zobligowany do udostępnienia danej nieruchomości w celu przeprowadzenia badań konserwatorskich, architektonicznych lub archeologicznych. W przypadku odmowy ze strony właściciela lub posiadacza zabytku, wojewódzki konserwator zabytków może wydać decyzję nakazującą udostępnienie danej nieruchomości w czasie koniecznym do przeprowadzenia badań, jednakże badania nie mogą trwać dłużej niż 3 miesiące od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna (art. 30 ust. 1, 2 u.o.z.).			
<b>Pkt 19</b> – wydawanie w trybie art. 27 u.o.z., na wniosek właściciela lub posiadacza zabytku, w formie pisemnej, zaleceń konserwatorskich określających sposób korzystania z zabytku, jego zabezpieczenia i wykonania prac konserwatorskich, a także zakres dopuszczalnych zmian, które mogą być wprowadzone w zabytku	punkt zawarty w porozumieniu	brak cytowanego punktu	brak cytowanego punktu
<b>Komentarz:</b> Zakres kompetencji wobec art. 27 u.o.z. został przekazany jedynie w porozumieniu z Gminą Miasta Gdańska. Zalecenia konserwatorskie zostaną wydane w formie pisemnej na wniosek posiadacza lub właściciela zabytku.			

Pozostałe paragrafy w podobny sposób regulują stronę prawną przekazanych porozumień i sposób powołania miejskiego konserwatora zabytków. Warto jeszcze zwrócić uwagę na § 2 we wszystkich trzech dokumentach. Jest on dość istotny, ponieważ określa obszary, które – mimo właściwości miejscowej do prowadzenia przekazanych kompetencji – są właściwe jedynie Pomorskiemu Wojewódzkiemu Konserwatorowi Zabytków.

### Obszary w Gdańsku:

- terytorium miasta Gdańska w granicach nowożytnych fortyfikacji,
- układ urbanistyczny Starej Oliwy wraz z zespołem Potoku Oliwskiego,
- zespół ul. Jaśkowej Doliny,
- tereny położenia zabytków nieruchomości wpisanych indywidualnie do rejestru zabytków i z tych przyczyn objętych ochroną prawną w formie, o jakiej mowa w art. 7 pkt 1 u.o.z.

### Obszary w Sopocie:

- tereny położenia zabytków nieruchomości wpisanych indywidualnie do rejestru zabytków i z tych przyczyn objętych ochroną prawną w formie, o jakiej mowa w art. 7 pkt 1 u.o.z.

### Obszary w Gdyni:

- osada rzemieślnicza w Małym Kacku,
- zespół ruralistyczno-kuracyjny Orłowo,
- układ urbanistyczny Kamiennej Góry,
- układ ruralistyczny dawnej wsi Wielki Kack,
- układ ruralistyczny dawnej wsi Oksywie,
- historyczny układ urbanistyczny śródmieścia Gdyni,
- tereny położenia zabytków nieruchomości wpisanych indywidualnie do rejestru zabytków i z tych przyczyn objętych ochroną prawną w formie, o jakiej mowa w art. 7 pkt 1 u.o.z.<sup>26</sup>

## Wnioski

Po przyjrzeniu się ww. punktom łatwo dostrzec duże podobieństwo w kwestii semantycznej i merytorycznej. Różnic jest niewiele, przy czym rozbieżność w punkcie 13 polega na niewielkim w stosunku do Sopotu i Gdyni rozbudowa-

---

<sup>26</sup> Porozumienie Wojewody Pomorskiego z dnia 12 czerwca 2012 r. w sprawie prowadzenia spraw z zakresu właściwości Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Gdańsku przez Gminę Miasta Gdyni, § 2.

niu treści gdańskiego porozumienia. Istotna różnica wyniknęła podczas analizy pkt 12. Okazało się, że nie widnieje on w gdyńskim porozumieniu. Uniemożliwia to wydawanie miejskiemu konserwatorowi zabytków pozwolenia na wycinkę drzew lub krzewów znajdujących się na terenie nieruchomości, która jest wpisana do rejestru zabytków. W przypadku analogicznej sytuacji w Gdańsku i Sopocie właściciel zabytkowego terenu, po złożeniu odpowiedniego wniosku, może uzyskać zgodę od miejskiego konserwatora zabytków na wycinkę drzew i krzewów. Ostatnią dysproporcją jest dodatkowy punkt w gdańskim porozumieniu (nie widnieje w porozumieniu Sopotu i Gdyni), niezwykle istotny ze względu na swoją złożoność. Wydawać by się mogło, że jest to ułatwienie np. dla wspólnot mieszkaniowych, które przeprowadzają remonty i inne prace przy zabytkowym budynku we własnym zakresie, ponieważ właściciel lub posiadacz zabytku ma dzięki temu możliwość złożenia w formie pisemnej wniosku o zalecenia konserwatorskie. Teoretycznie takie działania mogą przysłużyć się zachowaniu historycznej i estetycznej formy zabytku. Z punktu prawa administracyjnego wygląda to nieco inaczej; gmina może się posłużyć przyrzeczeniem administracyjnym, które obliguje do podjęcia określonych działań.

Wskazane rozbieżności w zakresie zleconych kompetencji były przewidywalne, szczególnie ze względu na to, że wybrane miasta różnią się zasobami zabytków oraz w ogólności swym zabytkowym charakterem. Wykazane różnice nie dotyczą kluczowych kompetencji, a najważniejsze zadania, takie jak wydawanie decyzji w sprawie wstrzymania robót budowlanych czy nakaz przywrócenia zabytku do poprzedniego stanu, pozostają w gestii wszystkich trzech miejskich konserwatorów zabytków. Należy jednak postawić pytanie: jaką stanowi to prognozę dla ochrony zabytków?

Obawy mogą budzić niektóre kwestie normatywne, np. brak ujednoczonych przepisów w sprawie tak ważnej funkcji, jaką jest miejski konserwator zabytków. Zdarza się, że miejscy konserwatorzy zabytków w zależności od miejsca pracy sprawują swoje obowiązki na różnych stanowiskach. Często piastują funkcje kierownicze w swoich biurach czy referatach, ale nie jest to regułą. Czasem samorządowy konserwator zabytków pełni swoje obowiązki jako specjalista ds. ochrony zabytków, co może mieć konsekwencje w odbiorze jego samego, a konserwatorzy z sąsiednich miast mają jasno zdefiniowane stanowiska. Przykładowo specjalista ds. ochrony zabytków nie zawsze jest utożsamiany z konserwatorem, a ponadto zdarza się, że nie jest traktowany tak samo jak kierownik czy dyrektor referatu lub wydziału ochrony zabytków. Praca konserwatorów miejskich odbywa się w różnych jednostkach i w zależności od miejsca są to samodzielne jednostki w postaci biur, referaty właściwe danym wydziałom lub też całe wydziały ochrony zabytków. W przypadku samodzielnych stanowisk konserwatorzy mogą sobie pozwolić na pewną autonomię w działaniu, jeśli natomiast ich stanowiska wchodziły w skład danej jednostki, istnieje prawdopodobieństwo ograniczenia podejmowanych decyzji.

Kompetencje miejskich konserwatorów zabytków w Trójmieście dotyczą jedynie zabytków nieruchomych. Może warto by poszerzyć kompetencje również o te ruchome?

Kwestia ostatnia i zarazem najważniejsza to zależność między pracownikiem (samorządowym konserwatorem zabytków) a pracodawcą (wójtem, burmistrzem, prezydentem). Uważam, że autonomia samorządowego konserwatora zabytków wobec swojego bezpośredniego przełożonego jest sprawą kluczową, a naruszanie jej może mieć konsekwencje w niewłaściwych, czasami nieodwracalnych decyzjach co do ochrony zabytków. W całym kraju jest wiele przykładów, gdzie gmina ma interes prawny w rozstrzygnięciu. Czysto hipotetyczną sytuacją może być budowa centrum usługowo-handlowego na danym terenie. Inwestor zobowiązał się do budowy sztucznego zbiornika wodnego z kładką i sprzętem sportowym, aby stworzyć nową przestrzeń rekreacyjną w okolicy. Dodatkowo uzgodnił budowę drogi, o którą od lat starali się mieszkańcy, i remont pobliskiego chodnika. Oczywiście same usługi to nowe miejsca pracy, a miejsce może przyciągnąć zagranicznych kontrahentów, poszerzając i uatrakcyjniając ofertę miasta. Gmina jest także beneficjentem podatku od nieruchomości. Założmy również, że cała inwestycja ma powstać na terenie, którego częścią jest krajobraz kulturowy lub otoczenie zabytku o dużych wartościach widokowych, a budowa wprowadzi trwałe zmiany. Teoretycznie miejski konserwator zabytków powinien wydać negatywną opinię i nie dopuścić do naruszenia któregośkolwiek z obszarów objętych ochroną. Zwierzchnik konserwatora, będący jednocześnie gospodarzem miasta, patrzy na wspomniane przedsięwzięcia przez pryzmat daleko idących korzystnych zmian dla miasta<sup>27</sup>, w stosunku do których ochrona i zachowanie elementów zabytkowych nie zawsze muszą być sprawą priorytetową. W tym momencie może dojść do konfliktu interesów (słowo to ma w tym przypadku jak najbardziej pozytywne znaczenie), a sytuacja jest bardzo niezręczna, gdyż dotyczy relacji przełożonego i podwładnego. Pozwala to poddać w wątpliwość całkowitą niezawisłość urzędu miejskiego konserwatora zabytków. Oczywiście nie ma mowy o takich sytuacjach, gdy chodzi o sztandarowe zabytki, kojarzone z danym miejscem, będące wręcz jego znakiem rozpoznawczym, utrwalone w świadomości odbiorców. Może to jednak godzić w inne, mniej znane i cenniejsze zabytki lokalne i dlatego poruszony tu temat wymaga szczególnej uwagi także i w tej perspektywie.

Konserwator rozstrzyga o obowiązku danej gminy, dla której jest jednocześnie stroną i organem decyzyjnym. Idea samodzielnego wykonywania zadań z zakresu ochrony zabytków i opieki nad nimi jest w pełni słuszna. Zlecenie uprawnień i prze-

---

<sup>27</sup> Wspomniane korzyści to przede wszystkim zwiększenie liczby miejsc pracy, nowy teren rekreacyjno-sportowy, którego powstanie nie wiąże się z kosztami poniesionymi przez gminę, nowe zaplecze handlowo-usługowe, zwiększenie atrakcyjności danego obszaru, co w przyszłości może owocować kolejnymi inwestycjami. Mimowolnie pojawia się wątek polityczny; decyzja władz miasta ciesząca się aprobatą mieszkańców to bez wątpienia pozytywny element wizerunku gospodarzy oraz szansa na poparcie w następnej kadencji.

kazywanie ich na niższy szczebel sprawdzają się w wielu dziedzinach, można zatem przypuszczać, że w przypadku ochrony zabytków będzie podobnie. Problem zaczyna się pojawiać przy próbie uchylenia się od typowej hierarchizacji i samodzielnego wykonywania powierzonych zadań. Decentralizacja władzy publicznej wyraźnie wyznacza poszczególnym organom administracji obszar ich niezależności i samodzielności<sup>28</sup>, zdarza się jednak, że organy nadzoru negują uprawnienia gminy do samodzielnego stanowienia o potrzebach wspólnoty<sup>29</sup>. Michał Kulesza jako przyczynę takiej postawy podaje kontekst kulturowy, którego wyróżnikiem był centralizm<sup>30</sup>. Mimo że po zmianach ustrojowych Konstytucja gwarantuje samodzielność jednostkom samorządu terytorialnego, nie wpływa to na gwarancję decentralizacji i samodzielności gmin<sup>31</sup>. Porozumienia administracyjne omawiane w artykule odzwierciedlają rzeczywistą rolę samorządów, co stanowi przyczynek do dyskusji nad właściwym ustrojem administracyjnym.

## Bibliografia

- Antoniak P., Cherka M., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Bąkowski T., *Miejski konserwator zabytków*, w: K. Zeidler (red.), *Leksykon prawa ochrony zabytków. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010.
- Cieślak Z., *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985.
- Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002.
- Kulesza M., *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 12.
- Porozumienie nr 1 Prezydenta Miasta Sopotu z dnia 15 lipca 2011 r. w sprawie w sprawie prowadzenia spraw z zakresu właściwości Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Gdańsku przez Gminę Miasta Sopotu, Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 104, poz. 2112.
- Porozumienie Wojewody Pomorskiego z dnia 12 czerwca 2012 r. w sprawie prowadzenia spraw z zakresu właściwości Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Gdańsku przez Gminę Miasta Gdyni, Dz. Urz. Woj. Pom. z 2012 r., poz. 2034.
- Porozumienie z dnia 28 kwietnia 2011 r. między Pomorskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków w Gdańsku a Gminą Miasta Gdańska, w sprawie prowadzenia spraw z zakresu właściwości Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Gdańsku przez Gminę Miasta Gdańska, Dz. Urz. Woj. Pom. z 2011 r., Nr 73, poz. 1527

<sup>28</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 177-178.

<sup>29</sup> M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 12, s. 14.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 16.

<sup>31</sup> Ibidem, s. 17.

## DEBIUTY

Katarzyna Sikora

---

Uchwała nr X/130/11 Rady Miasta Gdańska z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie przejęcia przez Gminę Miasta Gdańska niektórych zadań i kompetencji z zakresu właściwości Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, Dz. Urz. Woj. Pom. z 2011 r. Nr 73, poz. 1527.

Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, Dz. U. Nr 10, poz. 48.

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1446.

Ustawa z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2015 r., poz. 199, 443.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 1318, z 2014 r., poz. 379, 1072.

[www.nid.pl/pl/Informacje\\_ogolne/Zabytki\\_w\\_Polsce/Parki\\_kulturowe/Zasady%20tworzenia%20Parku%20Kulturowego,%20zarz%C4%85dzania%20nim%20oraz%20sporz%C4%85dzania%20planu%20jego%20ochrony.pdf](http://www.nid.pl/pl/Informacje_ogolne/Zabytki_w_Polsce/Parki_kulturowe/Zasady%20tworzenia%20Parku%20Kulturowego,%20zarz%C4%85dzania%20nim%20oraz%20sporz%C4%85dzania%20planu%20jego%20ochrony.pdf) [dostęp: 6.05.2015].

Zalasińska K., *Ewidencja zabytków*, w: K. Zeidler (red.), *Leksykon prawa ochrony zabytków. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010.

Zeidler K., *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.