

## Konsultacje społeczne projektu

### Krajowego Programu Ochrony Zabytków i Opieki na Zabytkami **2013–2016**

#### Formularz zgłaszania uwag

Imię i nazwisko / instytucja [miejsowość]	Stowarzyszenie Naukowe Archeologów Polskich, Warszawa
Adres e-mail	<a href="mailto:snap@snap.org.pl">snap@snap.org.pl</a>

Część dokumentu, do którego odnosi się uwaga	Treść komentarza
Zagadnienia ogólne	
I. Wprowadzenie	<p>(str. 4) Przyjęcie strategicznego założenia, a w zasadzie „przekonania, iż jakościowa przemiana w zakresie ochrony zabytków w Polsce może nastąpić <b>jedynie</b> [podkreślenie SNAP] dzięki łączeniu zasobów, lepszemu sieciowaniu struktur i działań organów ochrony zabytków” już na wstępie określa charakter tego dokumentu – w znacznej mierze wybiórczego, w którym nie ma wizji, w jaki sposób doprowadzić do zmiany jakościowej w ochronie zabytków. „Wzmocnienie synergii działania”, „tworzenie podstaw współdziałania”, „łączenie zasobów”, „sieciowanie struktur”, itp., to zwroty językowe, którym nie są przypisane żadne wartości, tzn. brak jest wyjaśnienia na czym konkretnie miałyby one polegać i jakie zmiany powinny za sobą pociągnąć.</p> <p>Z dokumentu wynika, że zdaniem jego twórców obecny system ochrony zabytków nie wymaga żadnych zmian, funkcjonuje bardzo dobrze, jest wystarczająco finansowany, a KPOZ tylko pomaga, aby funkcjonował jeszcze lepiej. Dokument w żaden sposób nie odnosi się do sytuacji społeczno-ekonomicznej kraju, <i>de facto</i> zakłada, że ochrona zabytków funkcjonuje w próżni, a zachodzące przemiany, kryzys gospodarczy i naciski polityczne nie mają żadnego wpływu na funkcjonowanie służb konserwatorskich, które są podstawą systemu ochrony zabytków w Polsce.</p> <p>Jedynie rozwiązania systemowe, do których odnosi się KPOZ w części opierają się na realizacji zadań, które już są w trakcie realizacji (jak np. porządkowanie rejestru zabytków nieruchomych, co w rzeczywistości już wykonuje NID), w części na realizacji zadań, które wprost wynikają z charakteru działań poszczególnych instytucji (jak np. ratyfikowanie Konwencji UNESCO ds. ochrony dziedzictwa podwodnego, opracowanie standardów działań konserwatorskich, diagnoz</p>

	<p>prawnych, raportów czy kontynuacja programu AZP), a w części odnoszą się do Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego i działań związanych z ogólnie pojętą komunikacją społeczną. Szczególnie widoczny jest brak odniesień do innych strategii, np. Strategii Rozwoju Transportu, która będzie miała duży wpływ na ochronę zabytków i krajobrazu kulturowego. Z KPOZ wynika, że realizowane będą te cele i zadania, które już są realizowane oraz cele i zadania o charakterze społecznym (miękkie), których rozliczenie – jak sami autorzy piszą – jest trudne do zmierzenia.</p> <p>Dokument w ogóle nie odnosi się do postulatu środowisk związanych z ochroną zabytków o konieczności uniezależnienia służb konserwatorskich poprzez ich scentralizowanie; w żaden sposób nie odnosi się do projektu włączenia służb konserwatorskich w struktury urzędów wojewódzkich, czyli ich faktycznej likwidacji – w takim przypadku trudno będzie „wzmocnić synergię działania” organów ochrony zabytków.</p> <p>Co jest dla nas – jako archeologów – najistotniejsze: według KPOZ ochrona dziedzictwa archeologicznego (takie pojęcie w dokumencie niestety nie występuje) to jedynie działania związane z dokończeniem programu AZP! Dla autorów tego dokumentu nie ma znaczenia fakt, że Europa uznała ochronę dziedzictwa archeologicznego za godną ujęcia w osobnej konwencji – <i>Konwencji Maltańskiej</i>. Poza wzmianką, że takowa konwencja została przez Polskę ratyfikowana, nie odnoszą się do nierealizowanych postanowień, np. w zakresie archiwizowania zabytków archeologicznych, systemowego rozwiązania w zakresie poszukiwań zabytków przy pomocy wykrywaczy metali, utworzenia rezerwatów archeologicznych czy zapewnienia archeologom udziału w tworzeniu planów zagospodarowania przestrzennego.</p> <p>Dlatego też, z naszego punktu widzenia, dokument ten – powierzchowny, bez rzetelnej analizy stanu faktycznego ochrony dziedzictwa kulturowego, która powinna być podstawą do formułowania celów i zadań – jest nie do przyjęcia. Uważamy, że wyrządzi on ochronie dziedzictwa kulturowego więcej szkody niż przyniesie pożytku.</p>
<p>II. Streszczenie</p>	
<p>III. Diagnoza</p>	<p>Na podstawie uwag do „Wprowadzenia” należy stwierdzić, że „Diagnoza” oparta jest o wrywkowe i niepełne dane, zatem wyciągane na jej podstawie wnioski są fałszywe.</p> <p>W zakresie analizy jakości działań administracyjnych prowadzonych przez służby konserwatorskie skupiono się wyłącznie na analizie ilości i jakości wydawanych decyzji i postanowień, kompletnie pomijając faktyczny stan służb konserwatorskich w zakresie liczby zatrudnionych osób, ich przygotowania merytorycznego i formalno-prawnego, możliwości działania, itp. (choćby brak kadr czy brak środków na wizje lokalne). Uwzględnienie tych kwestii</p>

prowadziłoby do wniosku o konieczności reformy służb konserwatorskich, ich odzespolenia, wsparcia kadrowego i finansowego. Dlatego wydaje się, że pominięcie to jest celowe.

Na str. 20 pojawia się wniosek, że metodą na rozwiązanie istniejących problemów w systemie ochrony zabytków w relacjach z samorządami są „publikacje, portal informacyjny oraz cykl konferencji...”. Jest to stwierdzenie naiwne i zapewne nieprawdziwe, ponieważ w ogóle nie zdefiniowano przyczyn takiego stanu rzeczy.

**Diagnoza odnośnie archeologii** (str. 30) – brak informacji o oczywistych przyczynach spowolnienia AZP po 1989 roku (kwestie własnościowe) oraz wyjaśnienia, dlaczego akurat te 7,5% powierzchni kraju nie zostało dotychczas objęte przejściem w ramach AZP.

Pojawia się też kompletnie nieznane pojęcie „zjawiska archeologicznego” (str. 30), co już samo sobie świadczy o niekompetencji autorów.

**Ale przede wszystkim brak jest jakiegokolwiek analizy zagrożeń dziedzictwa archeologicznego**, co ma kluczowe znaczenie w procesie jego ochrony. Brak informacji o nasileniu badań ratowniczych w ostatnich latach, co wskazuje na skalę zagrożenia, itp. Brak oceny skutków bezwzględного podporządkowania badań archeologicznych *Prawu Zamówień Publicznych* i braku kontroli nad ich jakością ze strony służb konserwatorskich (m.in. braki kadrowe tychże). Brak odniesień do innych sektorów gospodarki, które mają wpływ na archeologię, jak chociażby rolnictwo, gospodarka morska czy rozwój infrastruktury. Te fundamentalne braki sprawiają, że przedstawiciele innych resortów nie dowiedzą się o potencjalnie negatywnym wpływie ich działań na zasób dziedzictwa archeologicznego.

Inne oczywiste błędy to np. na str. 34: **w połowie 2013 w Polsce było 14, a nie 13 miejsc wpisanych na Listę UNESCO, a Pomników Historii jest 54 – tyle co wspomnianych rozporządzeń Prezydenta RP (liczba 65 obiektów jest myląca, a do tego nieprawdziwa).**

Wreszcie w diagnozie kompletnie **brak odniesień do sfery ekonomicznej**. Autorzy zakładają, że intensyfikacja programów radiowo-telewizyjnych o zabytkach automatycznie podniesie poziom świadomości społecznej na temat dziedzictwa kulturowego. Stwierdzenie tyleż naiwne, co nieprawdziwe.

#### **Analiza SWOT**

Str. 39 – wyzwania dla ochrony zabytków i opieki nad zabytkami w Polsce:

- zgodnie z metodologią tworzenia strategii czynniki zebrane

	<p>w diagnozie poddane zostają analizie (w tym wypadku jest to analiza SWOT), a następnie na jej podstawie definiuje się cele i kierunki działań. Mamy wrażenie, że najpierw sformułowano cele.</p> <p>Sformułowane cele nie stanowią remedium na – i tak dość pobieżnie – zdefiniowane problemy. Nie zawierają propozycji jakichkolwiek działań o charakterze systemowym, a jedynie zestaw działań czysto administracyjnych, które i tak muszą być wykonane.</p>
Obszar 1. Organizacja i zadania organów ochrony zabytków w Polsce	<p><b>„c. Organy ochrony zabytków w Polsce – zadania i kompetencje,</b> <b>Przekazywanie zadań z zakresu ochrony zabytków organu pierwszej instancji innym podmiotom” - str. 16</b> - brak wskazania gdzie (np. województwo) i jaka forma (miejski, powiatowy gminny konserwator zabytków) znalazła zastosowanie przy przekazaniu kompetencji konserwatora wojewódzkiego.</p>
Obszar 2. Stan zachowania zabytków w Polsce – rola i znaczenie rejestru zabytków oraz systemów informacji o zabytkach	<p><b>„Stan zachowania zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków” - str. 26</b> - pominięto zupełnie kwestię stanu zachowania zabytków archeologicznych!</p> <p><b>„b. Ewidencja zabytków archeologicznych – Archeologiczne Zdjęcie Polski (AZP)” – str. 30</b> - brak wzmianki o konieczności dokonywania weryfikacji obszarów AZP już przebadanych poprzez zastosowanie nowoczesnych metod badawczych, które pozwalają na doprecyzowanie lokalizacji stanowisk wyznaczonych w pierwszym etapie AZP, a także odkrycia nowych. W szczególności powinno dotyczyć to tych obszarów, które charakteryzują się intensyfikacją procesów inwestycyjnych.</p>
Obszar 3. Komunikacja, porozumienie i współpraca w obszarze ochrony zabytków w Polsce	
IV. Analiza SWOT	
V. Relacja z dokumentami strategicznymi	
VI. Kierunki rozwoju (cele, kierunki działań, zadania)	
Cel główny: Wzmocnienie roli dziedzictwa kulturowego i ochrony zabytków w rozwoju potencjału kulturowego i kreatywnego Polaków	<p><b>„Zagadnienia horyzontalne” punkt a – str.45</b> - brak wyszczególnienia zabytków archeologicznych w kwestii dotyczącej „uporządkowania sfery ochrony zabytków nieruchomych”.</p> <p><b>„Tabela 12. Cel główny, cele szczegółowe i kierunki działań Krajowego Programu”, str. 46</b> <b>„Cel szczegółowy 1 Wspieranie rozwiązań systemowych na rzecz ochrony zabytków w Polsce. Kierunki działania”</b></p>

	<p><b>punkt 1</b> – brak wyszczególnienia zabytków archeologicznych w kwestii dotyczącej porządkowania rejestru zabytków, tym bardziej że w tekście KPOZ wspomina się o prowadzeniu trzech odrębnych ksiąg rejestru (por. str. 21) oraz to, że <i>Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami</i> dokonuje rozróżnienia na zabytki nieruchome, ruchome i <u>archeologiczne</u>.</p> <p><b>punkt 3</b> – brak wyszczególnienia zabytków archeologicznych w kwestii dotyczącej „Wypracowania jednolitych standardów działania konserwatorskiego w odniesieniu do wybranych typów i kategorii zabytków nieruchomych zgodnie z obowiązującą doktryną konserwatorską.”</p> <p><b>punkt.6</b> – brak wzmianki o przygotowaniu takiego raportu także dla zabytków archeologicznych.</p> <p><b>punkt.7</b> – nieprawidłowe sformułowanie kierunku działania jakim ma być kontynuacja badań w ramach AZP na obszarach szczególnie istotnych – wskazać należy raczej konieczność dokończenia badań AZP i weryfikacji obszarów pierwszego etapu AZP.</p>
<p>Cel szczegółowy 1: Wspieranie rozwiązań systemowych na rzecz ochrony zabytków w Polsce</p>	<p>Cel szczegółowy 1. kierunek 1 (str. 47) Opis zawiera błąd w ostatnim wierszu; zabytki chroni się ze względu na wartości historyczne, artystyczne lub naukowe, a nie architektoniczne – jak napisano. Tabela zawiera propozycję trzech działań. Z tego pierwsze już zostało wykonane, drugie to formalność i obowiązek GKZ, a trzecie jest niewykonalne bez systemowego wsparcia finansowego i kadrowego, którego program w takim zakresie nie przewiduje.</p> <p>Cel 1. kierunek 3 W opisie mowa o dobrach kultury współczesnej, które nie są w gestii WKZ ani GKZ! Brak natomiast odniesienia do zabytków archeologicznych! Brak wskazania kwestii prowadzenia badań archeologicznych, które również zawiera, wspomniany w tym punkcie programu, art. 36 <i>Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami</i>. W przypadku badań archeologicznych konieczne jest również wypracowanie standardów tych badań prowadzonych w zależności od rodzaju zabytków (np. badania ratownicze, badania przy zabytkach architektury, badania w związku z ekshumacją itd.). Proponowane dalej konkretne zadania wymagają rozwiązań systemowych, których KPOZ nie przewiduje.</p> <p>Cel 1. kierunek 6 Wspomniany raport o stanie zabytków z 2004 roku nie jest jedynym dokumentem. Dużo świeższych i rzetelniejszych danych dostarcza tzw. weryfikacja zabytków prowadzona od 2009 roku przez NID. Dlaczego jej nie wykorzystano? Brak natomiast informacji o przygotowywaniu takiego raportu dla zabytków archeologicznych.</p>

	<p>Cel 1. kierunek 7 Tytuł kierunku niespójny z Diagnozą, która mówi o dokończeniu AZP na obszarach dotychczas niebadanych, a tu jest mowa o obszarach szczególnie zagrożonych (zresztą bez podawania tych zagrożeń).</p>
<p>Cel szczegółowy 2: Wzmocnienie synergii działania organów ochrony zabytków</p>	<p>Cel 2. kierunek 2 Założenie, że dzięki Kodeksowi Dobrych Praktyk i szkoleniom z komunikacji społecznej poprawi się jakość działania służb konserwatorskich jest dla nich uwłaczające!</p> <p>Cel 2. kierunek 3 Skupienie się na działaniach <i>stricte</i> administracyjnych. Brak realnego audytu stanu służb konserwatorskich – kadry, finanse, sprzęt, wykształcenie, organizacja, stan prawny itp. Ale zapewne prowadziłyby to do wniosku o konieczności odziespolenia służb konserwatorskich.</p> <p>Cel 2. kierunek 4 Wsparcie samorządu przez portal internetowy o zabytkach (<i>de facto</i> istnieje na stronach NID) oraz cykl szkoleń nie rozwiążą przyczyn problemu, jakim jest niski priorytet dla ochrony zabytków na szczeblu samorządowym. Niestety nie podjęto próby zdiagnozowania tych przyczyn.</p>
<p>Cel szczegółowy 3: Tworzenie warunków dla aktywnego uczestnictwa w kulturze, edukacji na rzecz dziedzictwa kulturowego oraz jego promocji i reinterpretacji</p>	<p>Cel 3. kierunek 3 Przecież te działania są realizowane przez NID!</p>
<p>VII. Plan finansowy Krajowego Programu Ochrony Zabytków i Opieki nad Zabytkami 2013–2016</p>	<p>Wskaźniki realizacji programu (str. 71) W opisie jest mowa o „wypracowanych zmianach systemowych” i ponownie występuje życzeniowość w odniesieniu do mających nastąpić efektów.</p> <p>Pierwsze cztery wskaźniki określone na poziomie zero-jedynkowym. Zatem autorzy KPOZ mają minimalne oczekiwania w odniesieniu do rezultatów, jakie ma osiągnąć.</p> <p>W celu szczegółowym 2 (str. 72) podano wskaźnik bazowy 25,7% i docelowy 29,6% Nie wiadomo, jaka jest podstawa wyliczenia, ale zmiana jest na granicy błędu statystycznego. <b>A zatem autorzy sami nie wierzą w skuteczność własnych działań!</b></p> <p>W celu szczegółowym 3 wskaźnik drugi jest „niesprawiedliwy” – dla programu finansującego projekty wolontariackie bazowy poziom wynosi 0, ponieważ na razie go nie ma. Gdyby określał liczbę wolontariuszy</p>

	zaangażowanych w ochronę zabytków i liczbę docelową, faktycznie mógłby dowodzić skuteczności przeprowadzonych działań. A tak dowiedzie tylko wydania publicznych pieniędzy.
VIII. System wdrażania, monitoringu i ewaluacji Krajowego Programu Ochrony Zabytków i Opieki nad Zabytkami 2013–2016	
IX. Zarządzanie ryzykiem	j.w.

Ponadto:

1. Wnosimy o uzupełnienie Krajowego Programu Ochrony Zabytków o listę inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i ich potencjalnego wpływu na ochronę dziedzictwa kulturowego. Podstawę prawną dla określenia inwestycji celu publicznego stanowi art. 48. Ust. 1 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 roku: „Ministrowie i centralne organy administracji rządowej, w zakresie swojej właściwości rzeczowej, sporządzają programy zawierające zadania rządowe, zwane dalej „programami”, służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym.”* Krajowy Program Ochrony Zabytków w obecnym kształcie nie realizuje tego ustawowego obowiązku. Dokument ten nie wskazuje w swej treści – i nie odnosi się – do żadnego celu publicznego o znaczeniu krajowym związanego z ochroną zabytków, tym samym nie spełnia zadań określonych ustawami, w tym art. 48. 1. *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Mimo, że winno to być jego podstawowym i nadrzędnym celem.
2. Wnosimy o podjęcie działań, aby przepisy karne, zawarte w Rozdziale 11 *Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* zostały przeniesione w całości do *Kodeksu karnego*.

W imieniu Stowarzyszenia Naukowego Archeologów Polskich:

Prof. dr hab. Zbigniew Kobyliński – Prezes SNAP

Mgr Alina Jaszewska – Wiceprezes SNAP