

Bogusław Szmygin*

orcid.org/0000-0003-0629-4495

Uwarunkowania i założenia nowelizacji ustawy o ochronie zabytków

Conditions and Assumptions of the Amendment to the Monument Protection and Preservation Act

Słowa kluczowe: uwarunkowania ochrony zabytków, system ochrony zabytków, ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

Keywords: conditions for the protection of monuments, the system of monument protection, Monument Protection and Preservation Act

Wprowadzenie

W polskim środowisku konserwatorskim trwa dyskusja na temat nowelizacji ustawy regulującej ochronę zabytków i opiekę nad nimi. Dyskusja ta w ostatnich kwartałach nabrała tempa w związku z przygotowaniami do III Kongresu Konserwatorów, który Stowarzyszenie Konserwatorów Zabytków zgodnie z dekadowym rytmem tych wydarzeń organizuje jesienią 2025 r.¹ W ramach przygotowań do Kongresu powstały grupy problemowe opracowujące tezy do dyskusji, a spośród nich jako pierwszy został zaprezentowany materiał zatytułowany „Koncepcja założeń do projektu ustawy Prawo ochrony zabytków”². Zgodnie z tytułem jest to całościowa propozycja rozwiązań do nowej ustawy dotyczącej ochrony zabytków. Dokument będący efektem pracy pierwszej grupy problemowej, sformowanej głównie przez prawników, został szeroko rozpropagowany w środowisku konserwatorskim, stał się przedmiotem wielu dyskusji i punktem odniesienia dla kolejnych materiałów³.

Dyskusje środowiska konserwatorskiego to niejedyny obszar przygotowań do zmian ustawowych w ochronie zabytków. Jednocześnie bowiem Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego powoła-

Introduction

In the Polish heritage conservation community, there is an ongoing and increasingly dynamic discussion about the need to amend the Monument Protection and Preservation Act of 2003. In recent months, this debate has gained momentum in connection with the preparations for the Third Congress of Conservators, which—in keeping with its decadal rhythm—will be organized in autumn 2025 by the SKZ (Association of Monument Conservators).¹ As part of the preparations for the Congress, thematic working groups have been established to develop discussion points. The first group to present its work, composed mainly of lawyers, produced a document entitled “Koncepcja założeń do projektu ustawy Prawo ochrony zabytków.”² This is a comprehensive proposal for a new legal framework to regulate heritage protection, rather than just a partial amendment to the current act. The document has been widely circulated within the conservation community, becoming both a point of reference and a subject of active debate, as well as a starting point for other thematic groups, which are now developing additional proposals.³

The conservation community’s discussions are not the only area of preparation for statutory changes in the

* prof. dr hab. inż., Wydział Budownictwa i Architektury Politechniki Lubelskiej, Katedra Konserwacji Zabytków

** Prof. Ph.D., Eng., Faculty of Civil Engineering and Architecture, Lublin University of Technology, Department of Monument Conservation

Cytowanie / Citation: Szmygin B. Conditions and Assumptions of the Amendment to the Monument Protection and Preservation Act. *Wiadomości Konserwatorskie – Journal of Heritage Conservation* 2025, 83:170–187

Otrzymano / Received: 30.06.2025 • **Zaakceptowano / Accepted:** 12.08.2025

doi: 10.48234/WK83PRESERVATION

Praca dopuszczona do druku po recenzjach

Article accepted for publishing after reviews

ło zespół, który ma opracować propozycję nowelizacji ustawy⁴. Można jednak przewidywać, że ani prace zespołu ministerialnego, ani postanowienia Kongresu nie zakończą dyskusji o kształcie ustawy o ochronie zabytków. Potrzeba zmian w systemie ochrony zabytków obejmuje bowiem tak wiele obszarów, że środowisko konserwatorskie jest dopiero na początku procesu formowania wizji nowej ustawy i całego systemu ochrony zabytków, odpowiadających współczesnym uwarunkowaniom.

Obecny etap dyskusji nie pozwala jeszcze stwierdzić, jaki kierunek zmian wybierze środowisko konserwatorskie. Propozycje dotyczą wielu obszarów, a omawiane rozwiązania są rozbieżne. Debaty dotyczą między innymi fundamentalnych problemów, takich jak struktura służb konserwatorskich, formy ochrony zabytków czy udział i prawa interesariuszy w decydowaniu o zabytkach. Są to problemy trudne do rozstrzygnięcia, gdyż nie ma metody pozwalającej przewidzieć praktyczne skutki ewentualnych wyborów. Dlatego ważne jest całościowe podsumowanie wszystkich okoliczności mających wpływ na ochronę zabytków.

Analiza okoliczności istotnych dla ochrony zabytków musi jednak wykraczać poza zapisy proponowane w ustawie. Ustawa jest oczywiście bardzo ważnym dokumentem formalizującym kluczowe elementy systemu ochrony zabytków, ale warto, by była finalizacją wcześniej sformułowanej wizji tego systemu. Proces powinna rozpoczynać dyskusja o koncepcji systemu ochrony zabytków, a dopiero na końcu można ustalić formę odpowiednich zapisów ustawy. Zabytkoznawcy i konserwatorzy powinni ustalić kształt systemu ochrony zabytków, a dopiero potem prawnicy kształt ten zapisać w artykułach ustawy.

Kolejność dyskusji jest ważna, gdyż zwraca uwagę na konieczność uwzględnienia szerszego kontekstu, w którym dokonują się zmiany dotyczące ochrony zabytków. Dyskusja o systemie ochrony zabytków wymaga bowiem uwzględnienia czynników zewnętrznych, które określają potrzeby i możliwości tego systemu. Konserwatorzy nie są w pełni autonomiczni ani w ustalaniu przedmiotu ochrony, ani w wspieraniu działań dotyczących opieki nad zabytkami, ani w decydowaniu o formie utrzymania zabytków. W każdym z tych obszarów sprawczość konserwatorska jest licencjonowana na mocy pewnej umowy społecznej. Społeczeństwo przyzwala na określone rozumienie zabytku oraz na finansowanie ochrony zabytków lub ich zachowania. Rolą konserwatorów jest rozpoznanie tych potrzeb i możliwości w istniejących uwarunkowaniach społecznych, kulturowych, politycznych, gospodarczych, ustrojowych, a następnie uformowanie odpowiedniego systemu ochrony. Konserwatorzy są realizatorami tej umowy – chronią zabytki z upoważnienia społeczeństwa i w interesie społecznym (podkreśla to zapis ustawy definiujący zabytek⁵). Ustawa o ochronie zabytków jest więc zapisem umowy społecznej, w której przedstawiciele spo-

tection of monuments. At the same time, the Ministry of Culture and National Heritage has appointed a team to develop a proposal to amend the Act.⁴ However, it can be predicted that neither the work of the ministerial team nor the decisions of the Congress will end the discussion on the shape of the Act on the Protection of Monuments. The need for changes in the system of monument protection covers so many areas that the conservation community is only beginning to form a vision of a new act and the entire system of monument protection, corresponding to contemporary conditions.

The current stage of the discussion does not yet allow us to say what direction of amendment the conservation community will choose. The proposals cover many areas, and the solutions discussed are divergent. The debates concern, among other things, fundamental problems, such as the structure of the conservation service, the forms of monument protection, or the participation and rights of stakeholders in decision-making about monuments. These are problems that are difficult to resolve, as there is no method to predict the practical consequences of each choice. Therefore, it is important to comprehensively summarize all the circumstances affecting the protection of monuments.

However, the analysis of circumstances relevant to the protection of monuments must go beyond the provisions proposed in the Act. The act is, of course, a very important document that formalizes the key elements of the monument protection system, but it is worth it to be the finalization of the previously formulated vision of this system. The process should begin with a discussion on the concept of the monument protection system, and only at the end can the form of the relevant provisions of the act be determined. Monument experts and conservators should determine the shape of the monument protection system, and only then the lawyers should give this system a written form for the Act. The order of the discussion is important because it draws attention to the need to take into account the broader context in which changes are made regarding the protection of monuments. A discussion about the system of monument protection requires considering external factors that determine the needs and possibilities of this system. Conservators are not fully autonomous either in determining the subject of protection, or in supporting monument preservation actions, or in deciding on the form of maintenance of monuments. In each of these areas, the conservation position is licensed under a certain social contract. Society allows for a specific understanding of the monument and for financing the protection of monuments or their preservation. The role of conservators is to recognize these needs and opportunities in the existing social, cultural, political, economic and political conditions, and then to form an appropriate system of protection. Conservators are the executors of this agreement—they protect monuments with the authority of the public and in the public interest (this is emphasized by the provision of the act defining a monument).⁵ The Act on the Protection of Monuments is therefore a pro-

łączeństwa (prawodawca) określają program ochrony jego materialnego dziedzictwa.

Przedstawione uwagi mają wskazać, że punktem wyjścia dyskusji o nowelizacji ustawy o ochronie zabytków, a nawet szerzej – dyskusji o systemie ochrony zabytków, powinna być diagnoza obecnego stosunku społeczeństwa do ochrony zabytków. Zdiagnozowanie społecznych potrzeb i możliwości w tym zakresie pozwala wytyczyć obszar, w którym musi się zmieścić system i ustawa dotycząca ochrony zabytków. Taka analiza powinna wyprzedzić dyskusję o szczegółowych rozwiązaniach ustawy i systemu ochrony zabytków.

Polskie ustawy dotyczące ochrony zabytków jako odzwierciedlenie uwarunkowań zewnętrznych

W procesie diagnozowania obecnych potrzeb i możliwości w zakresie ochrony zabytków pomocne będzie przypomnienie, w jaki sposób poprzednie ustawy odzwierciedlały ówczesne uwarunkowania zewnętrzne ochrony zabytków. W ponad stuletniej historii ochrony zabytków w niepodległej Polsce system tej ochrony kształtowały cztery dokumenty mające status ustawy. Każdy dokument był reakcją na uwarunkowania, które kształtowały ochronę zabytków. Mechanizm ich powstania był podobny – gdy obowiązujące dokumenty przestawały odpowiadać aktualnym potrzebom, tworzone nowe prawo dotyczące ochrony zabytków.

Pierwszy polski dokument regulujący ochronę zabytków powstał w ramach organizacji odradzającego się państwa. Co znamienne, został stworzony jeszcze przed odzyskaniem niepodległości. Dekret Rady Regencyjnej o opiece nad zabytkami sztuki i kultury przyjęto 31 października 1918 r., a więc dwa tygodnie przed formalnym uzyskaniem niepodległości i powstaniem państwa polskiego. Rada Regencyjna nie była władzą niepodległego kraju, ale swoistą namiastką władzy państwowej powołanej na terenie Królestwa Polskiego, wciąż okupowanego przez Austro-Węgry i Niemcy. Zadaniem Rady było przygotowanie elementów niepodległego państwa polskiego. I wśród ogromu zadań związanych z utworzeniem państwa, ciało odpowiedzialne za te działania przyjęło dokument dotyczący ochrony zabytków. Oznaczało to, że w chaosie wojny i zmiany władz uznano ogromne znaczenie ochrony dziedzictwa. Z jednej strony obawiano się, że wycofujące się wojska zaborców będą wywoziły zabytki ruchome i dekret miał ograniczyć to zagrożenie (zakaz wywozu zabytków bez pozwolenia)⁶. Z drugiej – chciano pokazać, że ochrona zabytków będzie ważna w polityce tworzonego państwa, dlatego m.in. zapowiedziano stworzenie służb konserwatorskich oraz inwentarza, a także możliwość wywłaszczania zabytków i wprowadzenia kar za ich niszczenie.

Dekret – okoliczności jego przyjęcia oraz treść – był reakcją na szczególne warunki (przede wszystkim

vision of a social contract in which representatives of the society (the legislator) define the program for the protection of its material heritage.

The presented comments are intended to indicate that the starting point of the discussion on the amendment to the Act on the Protection of Monuments, and even more broadly—the discussion on the system of monument protection, should be the diagnosis of the current attitude of society towards the protection of monuments. Diagnosing social needs and opportunities in this area allows us to delineate the area in which the system and the law on the protection of monuments must fit. Such an analysis should precede the discussion about detailed solutions to the act and the system of monument protection.

Polish laws on the protection of monuments as a reflection of external conditions

In the process of diagnosing the current needs and potentials in the field of monument protection, it will be helpful to recall how previous acts reflected the external conditions of monument protection at that time. In the more than a hundred years of history of monument protection in independent Poland, the system of this protection has been shaped by four documents with the status of an act. Each document was a reaction to the conditions that shaped the protection of monuments. The mechanism of their creation was similar—when the binding documents ceased to meet current needs, a new law on the protection of monuments was created.

The first Polish document regulating the protection of monuments was created as part of the organization of the reborn state. Significantly, it was created even before regaining independence. The decree of the Regency Council on the care of monuments of art and culture was adopted on October 31, 1918, i.e., two weeks before the formal establishment of independence and the Polish state. The Regency Council was not the authority of an independent country, but a kind of substitute for state power established in the Kingdom of Poland, still occupied by Austria-Hungary and Germany. The task of the Council was to prepare the elements of an independent Polish state. And among the enormity of tasks related to the creation of the state, the body responsible for these activities adopted a document on the protection of monuments. This meant that in the chaos of war and the change of government, the great importance of heritage protection was recognized. On the one hand, it was feared that the retreating troops of the partitioners would take away movable artefacts and the decree was to limit this threat (a ban on the removal of monuments without a permit).⁶ On the other hand, they wanted to show that the protection of monuments would be important in the policy of the state being created, which is why, e.g., it was announced that conservation services and inventory would be created, as well as the possibility of expropriating monuments and introducing penalties for their destruction.

kim zagrożenia), w jakich znalazły się zabytki, oraz na znaczenie, jakie powinna mieć ich ochrona. Rada Regencyjna podejmowała decyzje tak fundamentalne dla stworzenia państwa, jak powołanie rządu czy organizacja sądownictwa, a więc dekret można sytuować wśród spraw takiej rangi. To pokazuje znaczenie, jakie chciano nadać ochronie zabytków w okresie fundacyjnym niepodległej Polski.

Ważne dla ówczesnej rzeczywistości było też wskazanie, że zabytki podlegające ochronie to obiekty istniejące ponad 50 lat (art. 11). Zapis był zasadny, gdyż inwentarz zabytków (formalny spis) nie mógł być w tym czasie kompletny. Dlatego taki zapis definiujący przedmiot ochrony miał chronić zasób dziedzictwa do czasu uzupełnienia inwentarza.

Dekret Rady odzwierciedlał czas i okoliczności jego przyjęcia również poprzez nawiązanie do wzorów zagranicznych. Niepodległa Polska powstawała z terenów zajętych przez Niemcy i Austrię, gdzie już od połowy XIX wieku istniały służby konserwatorskie i odpowiednie prawodawstwo. Z ich praktyki przejęto w polskim dokumencie m.in. silną władzę konserwatorską, uzyskiwanie pozwoleń, inwentarz zabytków. Przenoszono podejście do zabytków i wzory administracyjne, gdyż polskich doświadczeń jeszcze nie było.

Drugi dokument formujący ochronę zabytków w Polsce powstał w 1928 r. Minęła zaledwie dekada od przyjęcia poprzedniego dokumentu, ale okoliczności wymagały stworzenia nowych regulacji. Dlatego powstało rozporządzenie prezydenta RP o opiece nad zabytkami [Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej 1928].

Przede wszystkim potrzebny był dokument, który bardziej szczegółowo określi funkcjonowanie systemu ochrony zabytków. Kluczową nowością było wprowadzenie rejestru jako podstawowej formy nadawania obiektom formalnego statusu obiektu chronionego. Wprowadzenie rejestru w rozporządzeniu wsparto kilka miesięcy później szczegółowymi przepisami określającymi sposób jego prowadzenia [Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych 1928]⁷. Wokół formalnego statusu zabytku można było zbudować przepisy zapewniające jego ochronę, m.in. przez uzyskiwanie zgody na prowadzenie prac zabezpieczających i możliwość nakazania takich prac, zakaz wywozu za granicę bez zezwolenia, a nawet wywłaszczanie zabytków (art. 18). Tak rozpoczęła się historia rejestru zabytków, która zachowuje ciągłość przez całe stulecie.

Dookreślanie rejestru w roku 1928 było możliwe, gdyż państwo polskie miało uformowane granice i administrację. W 1918 r. Dekret Rady Regencyjnej nie mógł jeszcze obejmować ziem zaboru rosyjskiego. Po dekadzie ziemie były scalone w organizm państwowy, kontrolowała je administracja urzędów wojewódzkich i można było zapisać, że rejestry zabytków będą prowadzone właśnie w tych urzędach (art. 1 i 4 Rozporządzenia o prowadzeniu rejestru).

Ważny zapis dotyczył zdefiniowania pojęcia zabytku. Zabytek definiowano poprzez rozpoznanie w nim

The act—the circumstances of its adoption and its content—was a reaction to the special conditions (primarily threats) in which monuments found themselves, and to the importance that their protection should have. The Regency Council made decisions as fundamental to the creation of the state, such as the establishment of a government or the organization of the judiciary, so the decree can be placed among matters of such importance. This shows the importance that was intended to be given to the protection of monuments during the foundation period of independent Polish.

It was also important for the reality of that time to indicate that monuments being the subject of protection are objects that have existed for more than fifty years (Article 11). Such entry was justified, because the inventory of monuments (formal list) could not be complete at that time. Therefore, such a provision defining the subject of protection was necessary until the inventory was completed.

The Council's Act reflected the time and circumstances of its adoption also by referring to foreign models. Independent Poland was created from the territories occupied by Germany and Austria, where conservation services and appropriate legislation had existed since the mid-nineteenth century. From their practice, the Polish document borrowed, e.g., a strong conservation authority, obtaining permits, and a list of monuments. The approach to monuments and administrative models were transferred, as there was no Polish experience yet.

The second document forming the protection of monuments in Poland was created in 1928. Only a decade has passed since the adoption of the previous document, but circumstances required the creation of new regulations. That is why the Decree of the President of the Republic of Poland on the care of monuments [Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej 1928] was created.

First of all, a document was needed that would define the functioning of the monument protection system in more detail. The key novelty was the introduction of the register as the basic form of granting buildings the formal status of a protected object. The introduction of the register in the regulation was supported a few months later by detailed regulations specifying the manner of its maintenance [Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych 1928].⁷ Around the formal status of a monument, it was possible to build regulations ensuring its protection, e.g., by obtaining permission to carry out rescue works and the possibility of ordering such works, a ban on exporting abroad without a permit, and even expropriation of monuments (Article 18). This is how the history of the register of monuments began, which has maintained continuity throughout the century.

In 1928, it was possible to specify the register because the Polish state had formed borders and administration. In 1918, the Decree of the Regency Council could not yet cover the territories of the Russian partition. After a decade, the lands were merged into a state organism, they were controlled by the administration of voivode-

określonych wartości, które wskazano zgodnie z ówczesnymi standardami⁸. Prawo do stwierdzania wartości zabytków przyznano też władzy konserwatorskiej. Ten zapis nadał dyskrejonalny charakter tej władzy, co jest charakterystyczną – i problematyczną – cechą polskiego systemu ochrony zabytków.

Ważne było też rozbudowanie grup typologicznych, które wyszczególniono, aby pokazać elementy środowiska kulturowego uznawane za zabytki. System identyfikacji i ochrony zabytków dopiero się kształtował, dlatego obok definicji zabytku opartej na wartościach zasadne było wskazanie grup zabytków – w art. 2 wymieniono aż 16 grup dóbr, które mogą być zabytkami (najwięcej wśród wszystkich czterech ustaw).

Reakcją na okoliczności była również forma dokumentu konstytuującego system ochrony zabytków – rozporządzenie prezydenta. Taka forma umożliwiała szybszą drogę legislacyjną niż w wypadku ustaw sejmowych. Wynikało to również z politycznej sytuacji w kraju – po przewrocie majowym w 1926 r. praca sejmu była ograniczona na rzecz władzy wykonawczej i właśnie prezydenta.

Trzecim dokumentem tworzącym podstawy systemu ochrony zabytków była ustawa o ochronie dóbr kultury i muzeach z 1962 r. Druga wojna światowa przyniosła w Polsce całkowitą zmianę ustroju, co diametralnie zmieniło również warunki ochrony zabytków. Radykalne zmiany w sytuacji zabytków nie podważały jednak uniwersalnych założeń systemu ich ochrony, takich jak prowadzenie rejestru, organizacja służby konserwatorskiej i jej uprawnienia. Ochrona zabytków mogła więc w formalnych aspektach opierać się na przedwojennej ustawie, a nowa ustawa powstała dopiero 17 lat po zakończeniu wojny.

Istotą powojennych zmian była nacjonalizacja własności prywatnej, obejmująca również większość zasobu zabytków. Upaństwowiono gospodarkę i wprowadzono regulowane czynsze. Prywatni właściciele zabytków (którzy utrzymali własność) nie mieli więc środków na ich utrzymanie ani z działalności gospodarczej, ani z czynszów. Tylko uspołecznione instytucje miały realne możliwości ochrony zabytków. Generalnie połączono funkcje systemu ochrony: państwowe zabytki kontrolowała państwowa służba konserwatorska, remontowała i konserwowała państwowa (monopolistyczna) firma za państwowe fundusze⁹. Układ ten był spoisty, jednak niewydajny i słaby jakościowo (dzielił wady ustroju socjalistycznego).

Charakter systemu politycznego został w różny sposób odzwierciedlony w ustawie. Przede wszystkim wprowadzono odrębne określenia – dobra kultury i zabytki. Dobrem kultury był według ustawy każdy „przedmiot ruchomy lub nieruchomy” reprezentujący „wartość historyczną, naukową lub artystyczną” (art. 2). Pojęcie zabytku ograniczono do dóbr kultury, które zostały objęte formalną ochroną (art. 4). Pozwalało to na wyraźne wydzielenie i kontrolowanie liczby obiektów chronionych. Było to istotne, gdy za ochronę całego zasobu odpowiadało państwo (art. 1).

ship offices, and it was possible to write that registers of monuments would be kept in these offices (Sections 1 and 4 of Rozporządzenie o prowadzeniu rejestru).

An important provision concerned the definition of the concept of a monument. A monument was defined by recognizing certain values in it, which were indicated in accordance with the standards of the time.⁸ The right to determine the value of monuments was also granted to the conservation authority. This provision gave this authority a discretionary character, which is a characteristic—and problematic—feature of the Polish system of monument protection. It was also important to expand the typological groups, which were specified in order to show the elements of the cultural environment considered to be monuments. The system of identification and protection of monuments was still being formed, therefore, in addition to the definition of a monument based on values, it was justified to indicate groups of monuments—Article 2 lists as many as 16 groups of objects that can be monuments (the most among all four acts).

The reaction to the circumstances was also the form of a document constituting the system of monument protection—a presidential decree. This form allowed for a faster legislative path than in the case of Sejm acts. This was also due to the political situation in the country—after the May Coup in 1926, the work of the Sejm limited in favor of the executive power and the President.

The third document forming the basis of the system of monument protection was the Act on the Protection of Cultural Property and Museums of 1962. The Second World War brought a complete change of the political system in Poland, which also radically changed the conditions for the protection of monuments. However, the radical changes in the situation of monuments did not undermine the universal assumptions of the system of their protection, such as keeping a register, the organization of the conservation service and its powers. Therefore, the protection of monuments could be based on the pre-war law in formal aspects, and the new act was created only seventeen years after the end of the war.

The essence of the post war changes was the nationalization of private property, which also covered most of the of monuments. The economy was nationalized and regulated rents were introduced. Therefore, the private owners of the monuments (who retained the ownership) did not have the means to maintain them either from business activity or from rents. Only public institutions had real opportunities to protect monuments. In general, the functions of the protection system were combined: state monuments were controlled by the state conservation service, renovated and maintained by a state (monopolistic) company with state funds.⁹ This system was cohesive, but inefficient and of poor quality (it shared the shortcomings of the socialist system).

The nature of the political system was reflected in the law in various ways. First of all, separate terms were introduced—cultural assets and monuments. According to the Act, a cultural asset was any “movable or immovable object” representing “historical, academic or artistic

Potwierdzeniem ekonomicznego podejścia do systemu ochrony zabytków był wprowadzony jednocześnie z ustawą system formalnego zróżnicowania zabytków¹⁰. Zespół zabytków w Polsce podzielono na pięć klas, w zależności od wartości i stanu zachowania. Podział miał umożliwić ochronę najcenniejszych zabytków w warunkach tzw. gospodarki planowej, czyli przy ograniczonych środkach publicznych. Jednak negatywne skutki klasyfikacji (zniszczenie wielu zabytków niższych klas) spowodowały jej likwidację i na długo skompromitowały pomysł różnicowania zabytków w polskim środowisku konserwatorskim [Lewicki 2016, s. 91–108].

Klasyfikacja zabytków w jeszcze jednym aspekcie odzwierciedlała ówczesne podejście do nich. Pomysł potraktowania zasobu zabytków w całym kraju jako zamkniętego, policzalnego zbioru o trwale przypisanej wartości korespondował z ówczesną teorią konserwatorską. Podobnie jak w Karcie weneckiej w 1964 r. uznano, że można sformułować uniwersalne zasady konserwatorskie i definicje dozwolonych działań konserwatorskich obowiązujące dla całego zbioru zabytków, tak w systemie klasyfikacji opublikowanym w tym samym roku zapisano, że w Polsce istnieją 36 262 zabytki [*Spis zabytków architektury* 1964, s. XXXIV].

Charakter zideologizowanego państwa znalazł też bezpośredni wyraz w ustawie o ochronie zabytków. Zapisano w niej, że chronione dobra kultury mają być „czynnym składnikiem życia współczesnego społeczeństwa socjalistycznego” (art. 3.1). W praktyce oznaczało to pewne upolitycznienie ochrony zabytków, czyli uwzględnianie nie tylko wartości zabytkowych, ale również politycznych ocen wartości reprezentowanych przez zabytki (m.in. zaniedbano ochronę dworów i pałaców). Formą realizacji założeń ustrojowych było też wprowadzenie społecznych opiekunów zabytków (rozdz. XII ustawy).

Ważnym, a nieoczywistym aspektem powojennej ustawy było przypisanie ochronie zabytków dosyć dużego znaczenia. Zabytki generalnie reprezentowały przecież przeszłość, od której odcinał się ustrój socjalistyczny. Podobnie jednak jak powojenna odbudowa Warszawy legitymizowała nowe władze, tak samo uznano użyteczność ochrony piastowskich zabytków na tzw. Ziemiach Odzyskanych, czy w ogóle ochronę zabytków w budowaniu tożsamości i symboliki państwa.

Kolejna ustawa przyjęta w 2003 r. również czytelnie odzwierciedla okoliczności formujące warunki ochrony zabytków w tym czasie. Na kształt ustawy o ochronie zabytków i opiece na zabytkami silnie wpłynęły przemiany ustrojowe rozpoczęte w 1989 r. Po ponad dekadzie od zmiany systemu nowy ustrój już okrzepł i można było dostosować do niego system ochrony zabytków. Kluczowymi elementami tych zmian były: prywatyzacja zabytków i opieki nad nimi, rozwój samorządów terytorialnych (samorządowych urzędów konserwatorskich) i zróżnicowanie form ochrony.

value” (Article 2). The concept of a monument is limited to cultural object that have been formally protected (Article 4). This allowed for a clear separation and control of the number of protected objects. This was important when the state was responsible for the protection of the entire resource of monuments (Article 1).

The economic approach to the system of monument protection was confirmed by the system of formal differentiation of monuments, which was introduced simultaneously with the Act.¹⁰ The stock of monuments in Poland is divided into five classes, depending on the value and state of preservation. The division was to enable the protection of the most valuable monuments in the conditions of the so-called planned economy, i.e. with limited public funds. However, the negative effects of classification (the destruction of many lower-class monuments) caused its liquidation and discredited the idea of differentiating monuments in the Polish conservation community for a long time [Lewicki 2016, pp. 91–108].

The classification of monuments in one more aspect reflected the approach to them at that time. The idea of treating the stock of monuments throughout the country as a closed, countable collection with a permanently assigned value corresponded with the conservation theory of the time. Just as the Venice Charter in 1964 recognized that it was possible to formulate universal conservation principles and definitions of permitted conservation activities applicable to the entire collection of monuments, so in the classification system published in the same year it was written that there are 36,262 monuments in Poland [*Spis zabytków architektury* 1964, p. XXXIV].

The character of the ideologized state was also directly reflected in the Act on the Protection of Monuments. It states that protected cultural goods are to be “an active component of the life of contemporary socialist society” (Article 3.1). In practice, this meant a certain politicization of the protection of monuments, i.e., taking into account not only historical values, but also political assessments of the values represented by monuments (e.g., the protection of manors and palaces was neglected). The form of implementation of the political assumptions was also the introduction of voluntary guardians of monuments (Chapter XII of the Act).

An important, but not obvious, aspect of the post-war act was the attribution of quite great importance to the protection of monuments. After all, monuments generally represented the past, from which the socialist system cut itself off. However, just as the post war reconstruction of Warsaw legitimized the new authorities, the usefulness of protecting Piast monuments in the so-called Recovered Territories, or the protection of monuments in general, in building the identity and symbolism of the socialist state, was also recognized.

The act adopted in 2003 also clearly reflects the circumstances shaping the conditions for the protection of monuments at that time. The shape of the Act on the Protection of Monuments and the Care of Monuments was strongly influenced by the political changes that be-

Zasadniczą zmianę odzwierciedlił już tytuł ustawy, w którym oddzielono ochronę zabytków od opieki nad nimi. Ochrona – rozumiana jako szeroko pojmowany nadzór, a także kontrola – miała być sprawowana przez administrację, opieka zaś – rozumiana jako wszystkie działania związane z utrzymaniem zabytków (art. 4) – miała spoczywać na właścicielach, użytkownikach, zarządcach (art. 5). Takie rozdzielenie zadań wynikało z wprowadzonej w Polsce gospodarki rynkowej, z dominującą własnością prywatną i poszanowaniem praw właścicielskich. W takim ustroju koszty utrzymania własności (w tym zabytków) ponoszą właściciele, a państwo sprawuje funkcje regulacyjne i kontrolne. Oczywiście zachowanie zabytków jest w interesie społecznym (art. 3.1 ustawy), a zatem państwo podejmuje działania administracyjne (ochrona) realizujące to zadanie. Rozdzielenie ochrony i opieki jest fundamentalnym założeniem ustawy z 2003 r. i jednocześnie obecnego polskiego systemu ochrony zabytków.

Drugi istotny element ustawy, będący jednocześnie odzwierciedleniem założeń ustroju budowanego po 1989 r., to rosnąca rola samorządu terytorialnego. Władza samorządowa tworzona w gminach, powiatach i województwach zyskała realną sprawczość na wielu poziomach – legislacyjnym, administracyjnym, finansowym, wykonawczym, właścicielskim etc. W tych warunkach zasadne było rozbudowanie możliwości przekazywania uprawnień służb konserwatorskich (art. 96).

Zwiększenie roli samorządów zostało wyraźnie odzwierciedlone w definiowaniu form ochrony zabytków. W poprzednich systemach kluczową formą ochrony zabytków było wpisanie ich do rejestru. W ustawie z 2003 r. wprowadzono cztery formy ochrony (art. 7). Co istotne, dwie z nich były w gestii samorządów – ustanawianie parków kulturowych oraz zapisy w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Tworzenie tych form ochrony wymaga uzgodnień z urzędami konserwatorskimi, ale są to narzędzia samorządów. Takie rozwiązania były w pełni uzasadnione, gdyż ochrona obszarów o wartościach zabytkowych lub obszarów, w których należy chronić elementy o wartości zabytkowej, wymaga sprawczości samorządów.

Ochronie zabytków przez samorządy miała też służyć ewidencja zabytków. Nie jest to ustawowa forma ochrony, w praktyce jednak można ją wykorzystać w systemie ochrony zabytków. Do narzędzi samorządowych należy również dodać obligatoryjne programy opieki nad zabytkami, mające regulować wiele problemów wpływających na ochronę zabytków (art. 87). W sumie więc samorządy wszystkich szczebli mają istotne zadania w zakresie opieki nad zabytkami i ich ochrony. Jest to ważna cecha tego systemu ochrony zabytków, wpływająca na wiele aspektów jego funkcjonowania.

Generalnie ustawa z 2003 r. została najbardziej doprecyzowana w wielu aspektach funkcjonowania

gan in 1989. More than a decade after the change of the system, the new system had already solidified and it was possible to adapt the system of monument protection to it. The key elements of these changes were: privatization of monuments and their care, development of local governments (local government conservation offices) and diversification of forms of protection.

A fundamental change has already been reflected in the title of the act, which separates the protection of monuments from the care of them. Protection—understood as broadly understood supervision and control—was to be exercised by the administration, while care—understood as all activities related to the maintenance of monuments (Article 4)—was to be carried out by owners, users and managers (Article 5). Such a division of tasks resulted from the market economy introduced in Poland, with dominant private property and respect for property rights. In such a system, the costs of maintaining property (including monuments) are borne by the owners, and the state performs regulatory and control functions. Of course, the preservation of monuments is in the public interest (Article 3.1 of the Act), and therefore the state undertakes administrative actions (protection) to carry out this task. The separation of protection and care is a fundamental assumption of the 2003 Act and at the same time the current Polish system of monument protection.

The second important element of the Act, which is also a reflection of the assumptions of the system built after 1989, is the growing role of local government. Local government power created in communes, counties and voivodeships has gained real agency at many levels—legislative, administrative, financial, executive, ownership, etc. In these conditions, it was justified to expand the possibility of transferring the powers of conservation services (Article 96).

The increase in the role of local governments has been clearly reflected in the definition of forms of monument protection. In previous systems, the key form of monument protection was to enter them in the register. The 2003 Act introduced four forms of protection (Article 7). Importantly, two of them were the responsibility of local governments—the establishment of cultural parks and provisions in local spatial development plans. The creation of these forms of protection requires arrangements with conservation offices, but they are tools of local governments. Such solutions were fully justified, as the protection of areas of historic value or areas where elements of historical value should be protected requires the activity of local governments.

The protection of monuments by local governments was also to be served by the list of monuments. It is not a statutory form of protection, but in practice it can be used in the system of monument protection. Obligatory monument care programs should also be added to local government tools, which are to regulate many problems affecting the protection of monuments (Article 87). All in all, local governments at all levels have important tasks in the field of care and protection of monuments. This

systemu ochrony. Jest to konieczne w gospodarce rynkowej i państwie prawa, gdzie kontakty z urzędami sprawującymi funkcje kontrolne powinny być oparte na ściśle określonych procedurach i zasadach. Wspomniana dyskrecjonalność władzy administracyjnej jest ujęta w określone ramy.

Szkicowa charakterystyka kolejnych polskich ustaw pokazuje, że zawsze odzwierciedlały okoliczności, w jakich odbywała się ochrona zabytków. Nowe ustawy uchwalano, gdy zmiana okoliczności była radykalna. Ustawy bowiem są zmieniane niechętnie, gdyż jest to kłopotliwe dla wszystkich uczestników systemu ochrony, a przede wszystkim dla administracji. Postulaty modyfikacji ustawy są oczywiście często formułowane przez środowisko konserwatorskie czy grupy lobbystyczne. Jednak zmiana prawa jest dokonywana ostrożnie, gdyż wymaga przewidzenia konsekwencji tych zmian oraz uzgodnień z innymi przepisami. To jest zawsze kłopotliwe i niesie ryzyko komplikacji. Dlatego nowe ustawy powstają w sytuacji wyższej konieczności, jaką w praktyce są przede wszystkim istotne zmiany ustrojowe. Znacznie częściej są nowelizowane wybrane przepisy. Zatem kluczowe pytanie brzmi: czy obecne zmiany warunków ochrony zabytków są na tyle istotne, że powinna powstać zupełnie nowa ustawa, czy też wystarczy kolejna nowelizacja?

Czynniki uzasadniające nowelizację ustawy z 2003 r.

Będąca przedmiotem dyskusji toczonych w 2025 r. zmiana ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami powinna być oparta na sformułowaniu nowych potrzeb i zadań, wynikających z obecnych warunków kulturowych, społecznych, ustrojowych, ekonomicznych. Tak jednak nie jest. Dyskusje koncentrują się wokół jednostkowych problemów, bez wątplenia istotnych, lecz niepowiązanych z szerszym kontekstem, który warunkuje system ochrony. Dlatego propozycje idą w kierunku nowelizacji ustawy, nie dyskutuje się natomiast nad radykalną zmianą systemu ochrony zabytków.

Pierwszym wskazywanym problemem jest kontrola działania eksploratorów, czyli osób chcących samodzielnie poszukiwać zabytków ruchomych. W świetle dotychczasowych przepisów poszukiwania prowadzone przy użyciu urządzeń technicznych są dozwolone tylko po uzyskaniu pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Wymaga to złożenia wniosku określającego m.in. miejsce poszukiwań i ich cel. Znaleźiska o wartości zabytkowej są traktowane jako element dziedzictwa narodowego i uznawane za własność państwa, a ich znalezienie powinno być zgłoszone służbom konserwatorskim.

Taki stan rzeczy nie satysfakcjonuje poszukiwaczy zabytków. Chcą oni maksymalnie ograniczyć formalności związane z podejmowaniem poszukiwań oraz nadzór nad nimi. Oczekiwania są wyrażnie artykuło-

is an important feature of this system of monument protection, affecting many aspects of its functioning.

In general, the 2003 Act was the most precise in many aspects of the functioning of the protection system. This is necessary in a market economy and a state governed by the rule of law, where contacts with controlling authorities should be based on strictly defined procedures and rules. The aforementioned discretion of the administrative authority is framed within a specific framework.

A short description of successive Polish acts shows that they always reflected the circumstances in which the protection of monuments took place. New laws were passed when the change in circumstances was radical. Laws are reluctant to be changed, as it is troublesome for all participants in the protection system, and above all for the administration. Of course, the postulates for modifying the act are often formulated by the conservation community or lobby groups. However, the change in the law is made carefully, as it requires anticipating the consequences of these changes and agreeing with other regulations. This is always troublesome and carries the risk of complications. Therefore, new laws are created in a situation of higher necessity, which in practice is primarily significant changes to the system. Selected regulations are amended much more often. Therefore, the key question is: are the current changes to the conditions for the protection of monuments so important that a completely new act should be created, or is another amendment enough?

Factors justifying the amendment to the 2003 Act

The amendment to the Act on the Protection of Monuments and the Care of Monuments, which is the subject of discussions in 2025, should be based on the formulation of new needs and tasks resulting from the current cultural, social, political and economic conditions. However, this is not the case. Discussions focus on individual problems, undoubtedly important, but unrelated to the broader context that determines the protection system. That is why the proposals are aimed at amending the Act, but there is no discussion about a radical change in the system of monument protection.

The first problem indicated is the control of the operation of explorers, i.e. people who want to search for movable monuments on their own. In the light of the current regulations, searches carried out with the use of technical devices are allowed only after obtaining a permit from the voivodeship conservator of monuments. This requires the submission of an application specifying, e.g. the place of the search and its purpose. Finds of historical value are treated as an element of national heritage and are considered the property of the state, and their finding should be reported to the conservation services.

Such a state of affairs does not satisfy the seekers of monuments. They want to reduce the formalities re-

wane w przestrzeni publicznej, gdyż środowisko poszukiwaczy zabytków jest stosunkowo duże – poszukiwaniami mogą być zainteresowane nawet dziesiątki tysięcy osób. Jest to też środowisko wpływowe, które potrafiło w 2023 r. znaleźć wsparcie polityczne i doprowadzić do znacznej liberalizacji przepisów o warunkach prowadzenia poszukiwań przez eksploratorów [Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r.; Ustawa z dnia 12 kwietnia 2024 r.]. Nowelizacja ustawy pozwala osobom pełnoletnim na poszukiwanie zabytków ruchomych, jeżeli uzyskają zgodę właściciela nieruchomości, na której terenie to się odbywa, a zamiar poszukiwań zgłoszą w mobilnej aplikacji.

Środowisko konserwatorów i archeologów jest zdecydowanie przeciwne tym zmianom. Uznaje się, że pozbawione nadzoru poszukiwania amatorów doprowadzą do zniszczenia wielu zabytków i stanowisk archeologicznych¹¹. Jednak *vacatio legis* we wprowadzeniu tych przepisów – ostatnio przedłużone do maja 2027 r. – zostało spowodowane nie protestami środowisk konserwatorskich, ale brakiem aplikacji pozwalającej zgłosić zamiar poszukiwań. Konserwatorzy mają więc dwa lata na przywrócenie kontroli nad poszukiwaniem zabytków ruchomych. Jest to kwestia pojedyncza, niebudząca kontrowersji wśród konserwatorów, a zatem jej rozwiązanie jest możliwe na poziomie nowelizacji ustawy.

Niekontrowersyjna wydaje się również druga kwestia – włączenia do polskiego systemu wpisania zabytku na Listę Światowego Dziedzictwa Kulturalnego i Przyrodniczego UNESCO jako formy ochrony. W Polsce na listę UNESCO wpisano jedynie 17 obiektów, a znajdujące się wśród nich zabytki są bezcenne i powinny być chronione jak najstaranniej. W polskim systemie ochrony nie ma jednak podstaw do wdrożenia różnych wymagań obowiązujących w zarządzaniu obiektami z listy UNESCO, m.in. tworzenia stref buforowych, oceny autentyczności i integralności, monitoringu okresowego czy opracowania planów zarządzania obiektem. Tymczasem wdrożenie pełnego standardu zarządzania dobrami światowego dziedzictwa jest ważne również dla ochrony innych zabytków, oznacza bowiem wprowadzanie dobrych praktyk do całego polskiego systemu ochrony zabytków, a standard zarządzania wypracowany w systemie światowego dziedzictwa można uznać za jeden z najlepszych.

Wymienione argumenty sprawiają, że Polski Komitet Narodowy Międzynarodowej Rady Ochrony Zabytków (PKN ICOMOS) od lat proponuje uznanie wpisu zabytku na Listę Światowego Dziedzictwa Kulturalnego i Przyrodniczego UNESCO za równoznaczny z objęciem ustawową ochroną [por. np. Szmygin 2022]. Postulat ten znajduje coraz większe zrozumienie w MKiDN, szczególnie po kontrolach dokonanych przez misje z Centrum Światowego Dziedzictwa. Formalne oparcie zarządzania dobrami światowego dziedzictwa w polskiej ustawie jest więc koniecznością i może być dokonane w ramach nowe-

lated to undertaking searches and supervising them as much as possible. Expectations are clearly articulated in the public space, as the community of monument seekers is relatively large—even tens of thousands of people may be interested in the search. It is also an influential environment that was able to find political support in 2023 and lead to a significant liberalization of the regulations on the conditions for conducting searches by explorers [Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r.; Ustawa z dnia 12 kwietnia 2024 r.]. The amendment to the act allows adults to search for movable monuments if they obtain the consent of the owner of the property on which it takes place, and report their intention to search in a mobile application.

The community of conservators and archaeologists is strongly opposed to these changes. It is believed that the unsupervised search by amateurs will lead to the destruction of many monuments and archaeological sites.¹¹ However, the *vacatio legis* in the introduction of these regulations—recently extended until May 2027—was caused not by protests from conservation circles, but by the lack of an application allowing to report the intention to search. Conservators therefore have two years to restore control over the search for movable monuments. This is a single issue, which does not raise any controversy among conservators, and therefore its solution is possible at the level of an amendment to the Act.

The second issue also appears uncontroversial—the inclusion of the monument on the UNESCO World Cultural and Natural Heritage List as a form of protection in the Polish system. In Poland, only seventeen sites were placed on the UNESCO list, and the monuments among them are priceless and should be protected as carefully as possible. However, there are no grounds in the Polish protection system for the implementation of various requirements applicable to the management of UNESCO sites, e.g., the creation of buffer zones, the assessment of authenticity and integrity, periodic monitoring or the development of management plans. Meanwhile, the implementation of a full standard of management of world heritage properties is also important for the protection of other monuments, as it means introducing good practices into the entire Polish system of monument protection, and the management standard developed in the world heritage system can be considered one of the most excellent.

The above arguments mean that the Polish National Committee of the International Council for the Protection of Monuments (PKN ICOMOS) has been proposing for years to recognize the inscription of a monument on the UNESCO World Cultural and Natural Heritage List as equivalent to being covered by the Act. This postulate is increasingly understood by the Ministry of Culture and National Heritage, especially after the inspections carried out by missions from the World Heritage Centre. Formal basing of the management of world heritage properties in the Polish Act is therefore a necessity and may be made as part of the amendment

lizacji tej ustawy. Formalne wprowadzenie wpisu na listę UNESCO do systemu ochrony może być połączone z dopracowaniem statusu pomnika historii jako formy ochrony, gdyż obecnie jest to forma pozbawiona treści.

Trzecim problemem najczęściej podnoszonym w dyskusjach o nowelizacji ustawy jest status ewidencji zabytków. Ewidencja została wprowadzona do ustawy jako forma identyfikacji i ochrony zabytków przez samorządy terytorialne (art. 24). Ewidencja gminna miała przede wszystkim identyfikować i dokumentować zabytki obejmowane ochroną w ramach działań tych samorządów. Dla zabytków ujętych w ewidencjach przewidziano wydanie rozporządzenia określającego odrębny wzór karty ewidencyjnej (art. 24.3). Stworzenie ewidencji było spójne z nałożonym na samorządy obowiązkiem tworzenia tzw. programów opieki nad zabytkami (powiatowych, gminnych). Cele tych programów wykraczają poza ochronę zabytków, przewidują ich wykorzystanie w realizacji programów społecznych, turystycznych, ekonomicznych (art. 87). To zaś wymaga wykorzystania nie tylko najcenniejszych zabytków rejestrowych, lecz również obiektów o lokalnej wartości, tworzących tzw. krajobraz kulturowy. Taki cel uzasadnia więc identyfikację obiektów ujmowanych w ewidencjach.

Jednak z czasem przepisy doprowadziły do traktowania obiektów ewidencyjnych równie rygorystycznie jak obiekty wpisane do rejestru zabytków¹². Spowodowało to liczne konflikty, gdyż znacznie powiększył się zbiór zabytków obejmowanych ochroną konserwatorską. Źródłem konfliktów był brak powiadomienia właścicieli zabytków ujmowanych w ewidencji (nie wymaga tego procedura), przy jednocześnie niekiedy niewielkiej i nieoczywistej ich wartości zabytkowej.

Liczne procesy sądowe, w których podważane jest traktowanie obiektów ewidencyjnych przez służby konserwatorskie podobnie jak rejestrowych, zmniejszają wiarygodność systemu ochrony zabytków. Wielu inwestorów, ale również konserwatorów, postuluje więc jednoznaczne ustalenie statusu ewidencji (jako listy informacyjnej). I ten problem jest wskazywany jako uzasadnienie nowelizacji ustawy, co potwierdzają tezy opracowane przez zespół „Relacja Inwestor – Służby Konserwatorskie” powołany przez SKZ¹³.

W dyskusjach prowadzonych przed Kongresem pojawiło się znacznie więcej zagadnień. Głos zabrało wielu konserwatorów wskazujących różne problemy i propozycje. Wiele z nich wykracza poza kompetencje środowiska konserwatorskiego, np. większe finansowanie ochrony zabytków czy edukacja społeczeństwa na rzecz ochrony dziedzictwa. Co jednak najważniejsze, zwykle mieszczą się one w ramach nowelizacji ustawy – jak problemy przedstawione powyżej. Tymczasem są kwestie, które wymagają uwzględnienia na poziomie założeń współczesnego systemu ochrony zabytków.

to this Act. The formal introduction of an entry on the UNESCO list into the protection system may be combined with the refinement of the status of a historical monument as a form of protection, as it is currently a form devoid of content.

The third problem most often raised in discussions about the amendment to the Act is the status of the lists of monuments. The list was introduced into the Act as a form of identification and protection of monuments by local governments (Article 24). The municipal list was primarily intended to identify and document the monuments protected as part of the activities of these local governments. For monuments included in the lists, a regulation specifying a separate model of the registration card is provided for (Article 24.3). The creation of the list was consistent with the obligation imposed on local governments to create the so-called monument care programs (county, municipality). The objectives of these programs go beyond the protection of monuments, they provide for their use in the implementation of social, tourist and economic programs (Article 87). This, in turn, requires the use of not only the most valuable registered monuments, but also objects of local value, creating the so-called cultural landscape. Such a purpose therefore justifies the identification of objects included in the lists.

However, over time, the regulations led to the treatment of listed objects as strictly as objects entered in the register of monuments.¹² This caused numerous conflicts, as the collection of monuments under conservation protection increased significantly. The source of the conflicts was the lack of notification of the owners of the monuments included in the list (this is not required by the procedure), while at the same time their sometimes small and non-obvious historical value was small.

Numerous lawsuits in which the treatment of listed objects by conservation services is questioned as well as those registered, reduce the credibility of the monument protection system. Therefore, many investors, as well as conservators, postulate an unambiguous determination of the status of the list (as an information list). And this problem is also indicated as a justification for the amendment to the Act, which is confirmed by the theses developed by the “Investor–Conservation–Services Relationship” team appointed by SKZ.¹³

In the discussions held before the Congress, many more problems appeared. Many conservators took the floor, pointing out various problems and proposals. Many of them go beyond the competences of the conservation community, e.g. greater funding for the protection of monuments or education of the public for the protection of heritage. Most importantly, however, they usually fall within the framework of the amendment to the Act—like the problems presented above. Meanwhile, there are issues that need to be taken into account at the level of the assumptions of the modern system of monument protection.

Czynniki kształtujące współczesny system ochrony zabytków

Przede wszystkim należy podkreślić, że niemożliwe jest wskazanie wszystkich czynników kształtujących współczesną ochronę zabytków. Obiektów, zespołów, obszarów uznanych obecnie za reprezentujące wartości zabytkowe jest bardzo dużo i są niezwykle różnorodne. W sumie stanowią istotną część środowiska kulturowego, dlatego są poddane działaniu ogromnej liczby czynników kształtujących to środowisko. W uproszczeniu można uznać, że ochrona zabytków jest częścią współczesnej rzeczywistości, rozumianej jako suma procesów politycznych, ekonomicznych, społecznych, kulturowych, systemowych. Dlatego, jak wspomniano, ochrona zabytków nie jest dyscypliną autonomiczną, samodzielnie określającą przedmiot, formy czy zakres ochrony. Konserwatorzy chronią zabytki w zakresie, na jaki pozwalają obecne warunki. Jeżeli więc teorie i przepisy konserwatorskie nie zestrzegają się z warunkami, w jakich funkcjonują zabytki, to nie są one stosowane w praktyce.

Powyższe okoliczności sprawiają, że najważniejszym czynnikiem, który trzeba uwzględnić, tworząc współczesny system ochrony zabytków, jest udział i wpływ wszystkich grup interesariuszy spoza kręgu konserwatorskiego. Dlatego wyzwaniem i zadaniem dla współczesnego systemu ochrony zabytków jest zdefiniowanie relacji między konserwatorami a pozostałymi interesariuszami w całym procesie ochrony zabytków i zarządzania nimi.

Obecny system ochrony zabytków, oparty na wieloletniej tradycji i ustawie z 2003 r., realizuje model administracyjny. Służby konserwatorskie w procesie ochrony zabytku mają specjalną pozycję, która wiąże się z uprawnieniami decyzyjnymi. Właściciele, użytkownicy, zarządcy zabytków (obowiązani do opieki nad zabytkami) muszą postępować zgodnie ze wskazaniem konserwatora. Tymczasem współczesne społeczeństwa oczekują modelu partycypacyjnego. W modelu tym zarządzanie zabytkami powinno się odbywać przy aktywnym udziale wszystkich zaangażowanych stron. Interesariusze realizujący opiekę nad zabytkami oczekują większych praw w decydowaniu o formach ich utrzymania, jako że są właścicielami zabytków, finansują ich utrzymanie i remonty, organizują wszystkie prace przy zabytkach, są ich użytkownikami. Ochrona zabytków ma być procesem zarządzania, w którym uczestniczą wszyscy interesariusze, dyskutując i negocjując sposób zachowania zabytku. Decyzje mają uwzględniać nie tylko potrzebę ochrony wartości zabytkowych (reprezentowaną przez władzę konserwatorską), ale również możliwości użytkowania i udostępniania zabytków (reprezentowane przez innych interesariuszy).

Partycypacyjny model ochrony zabytków jest już promowany przez środowiska międzynarodowe, mające związek z ochroną dziedzictwa i wpływ na nią. Dowodzi tego wiele inicjatyw i dokumentów przy-

Factors shaping the contemporary system of monument protection

First of all, it should be emphasized that it is impossible to indicate all the factors shaping the contemporary protection of monuments. There are many objects, complexes, areas currently recognized as representing historical values and they are extremely diverse. All in all, they are an important part of the cultural environment, which is why they are subject to a huge number of factors shaping this environment. To put it simply, it can be said that the protection of monuments is part of contemporary reality, understood as the sum of political, economic, social, cultural and systemic processes. Therefore, as mentioned, the protection of monuments is not an autonomous discipline, independently determining the subject, forms or scope of protection. Conservators protect monuments to the extent that current conditions allow. Therefore, if conservation theories and regulations do not harmonize with the conditions in which monuments function, they are not applied in practice.

The above circumstances make the most important factor that must be taken into account when creating a contemporary system of monument protection is the participation and influence of all groups of stakeholders outside the conservation circle. Therefore, the challenge and task for the modern system of monument protection is to define the relationship between conservators and other stakeholders in the entire process of monument protection and management.

The current system of monument protection, based on a long-standing tradition and the 2003 Act, implements an administrative model. Conservation services have a special position in the process of monument protection, which is related to decision-making powers. Owners, users, managers of monuments (obliged to take care of monuments) must follow the instructions of the conservator. Meanwhile, modern societies expect a participatory model. In this model, the management of monuments should take place with the active participation of all parties involved. Stakeholders who take care of monuments expect greater rights in deciding on the forms of their maintenance, as they are the owners of monuments, finance their maintenance and renovations, organize all works on monuments, and are their users. The protection of monuments is to be a management process in which all stakeholders participate, discussing and negotiating how to preserve the monument. The decisions are to take into account not only the need to protect historic values (represented by the conservation authority), but also the possibility of using and making monuments available (represented by other stakeholders).

The participatory model of monument protection is already promoted by international organizations related to and influencing heritage protection. This is evidenced by many initiatives and documents adopted in the last two decades. One example is the Faro Convention and

jętych w ostatnich dwóch dekadach. Przykładem jest konwencja z Faro i zalecenia dotyczące historycznego krajobrazu miejskiego (HUL) [*Recommendation on the Historic Urban Landscape* 2011]. Konwencja z Faro, przyjęta przez Radę Europy w 2005 r., podkreśla znaczenie dziedzictwa w funkcjonowaniu europejskich społeczeństw [Ustawa z dnia 12 maja 2022 r.]. Zalecenia HUL, przyjęte w 2011 r. przez Zgromadzenie Generalne UNESCO, traktują wszystkie elementy współtworzące miasta historyczne (materialne i niematerialne) jako dziedzictwo. Takie podejście wręcz wymusza powiązanie ochrony zabytków ze współczesnym funkcjonowaniem miasta. Z jednej strony poszerza rozumienie zabytku, ale z drugiej uniemożliwia jego izolowanie z szerszego kontekstu, ze złożonych powiązań. W dyskusji o postępowaniu z tak postrzeganymi zabytkami konserwator może być tylko jednym z wielu partnerów (interesariuszy). Partycypacyjne zarządzanie zabytkami w pełni przeniknęło już do środowisk konserwatorskich – nawet podręczniki zarządzania dobrami światowego dziedzictwa UNESCO wyraźnie zalecają takie podejście [*Zarządzanie Światowym Dziedzictwem Kulturowym* 2015; *Wzmacnianie naszego dziedzictwa* 2024].

Realizacja modelu partycypacyjnego wymaga systemowego otwarcia służb konserwatorskich na współpracę z interesariuszami – opinie i oczekiwania interesariuszy mają być uwzględniane i traktowane jako część procesu określania sposobu postępowania z zabytkiem. Procedura i warunki uwzględniania opinii interesariuszy muszą być ustalone systemowo, a nie zależne od indywidualnego układu sił między inwestorami a służbami konserwatorskimi decydującymi o zabytku. Zadaniem jest więc zbudowanie procedur, które postulaty te zrealizują, jednocześnie zapewniając akceptowalny poziom ochrony zabytkowych wartości. Jest to bardzo trudne, gdyż każdy zabytek ma inną charakterystykę i zawsze indywidualne są okoliczności jego ochrony.

Konieczność większego udziału interesariuszy w ochronie zabytków powinna być również odzwierciedlona w organizacji służb konserwatorskich – to drugi ważny aspekt opracowywania systemu ochrony zabytków. Problem sprowadza się do relacji między państwową i samorządową służbą ochrony zabytków. W 2003 r. nie było jeszcze doświadczeń w funkcjonowaniu samorządu szczebla powiatowego i wojewódzkiego. System ochrony został oparty na państwowej służbie konserwatorskiej, z uznaniem możliwości przekazania części zadań służbie samorządowej. Jednak w ciągu ponad dwóch dekad samorządy stały się prawdziwym zarządcą swoich terenów – mają instrumenty prawne, finansowe, organizacyjne, kadrowe. Dlatego ich udział w ochronie zabytków (nie tylko w opiece nad nimi) powinien być większy niż w tej chwili.

Tymczasem w obecnym stanie prawnym i świadomościowym samorządy odgrywają zbyt małą rolę w systemie ochrony zabytków. Dziś działa około 60 samorządowych konserwatorów zabytków (licząc

the Recommendation on the Historic Urban Landscape (HUL) [*Recommendation on the Historic Urban Landscape* 2011]. The Faro Convention, adopted by the Council of Europe in 2005, emphasizes the importance of heritage in the functioning of European societies [Ustawa z 12 maja 2022]. The recommendations of the HUL, adopted in 2011 by the UNESCO General Assembly, treat all the elements that co-create historic cities (tangible and intangible) as heritage. Such an approach even forces the embedding and linking of the protection of monuments with the modern functioning of the city. On the one hand, it broadens the understanding of the monument, but on the other hand, it makes it impossible to isolate it from a wider context, from complex connections. In the discussion about the treatment of monuments perceived in this way, the conservator can be only one of many partners (stakeholders). Participatory monument management has already fully penetrated conservation environments—even UNESCO World Heritage Management manuals explicitly recommend this approach [*Zarządzanie Światowym Dziedzictwem Kulturowym* 2015; *Wzmacnianie naszego dziedzictwa* 2024].

The implementation of the participatory model requires a systematic openness of conservation services to cooperation with stakeholders—the opinions and expectations of stakeholders are to be taken into account and treated as part of the process of determining how to deal with a monument. The procedure and conditions for taking into account the opinions of stakeholder must be determined systematically, and not depend on the individual balance of power between investors and conservation services deciding on the monument. Therefore, the task is to build procedures that will implement these postulates, while ensuring an acceptable level of protection of historic values. This is very difficult, because each monument has different characteristics and the circumstances of its protection are always individual.

The need for greater participation of stakeholders in the protection of monuments should also be reflected in the organization of conservation services—this is the second important aspect of developing a monument protection system. The problem boils down to the relationship between the state and local government services for the protection of monuments. In 2003, there was no experience in the functioning of local government at the county and voivodeship level. The protection system was based on the state conservation service, with the discretionary possibility of transferring some tasks to the local government service. However, over the course of more than two decades, local governments have become a real manager of their areas—they have legal, financial, organizational and personnel instruments. Therefore, their participation in the protection of monuments (not only in their care) should be greater than at the moment.

Meanwhile, in the current legal and awareness situation, local governments play too small role in the system of monument protection. Today, there are about 60 local government conservators of monuments (including the offices of municipal conservators of monuments

łącznie biura miejskich konserwatorów zabytków i konserwatorów powiatowych). To niewiele, skoro w Polsce jest ponad 1000 miast, w tym 66 na prawach powiatu, a więc dosyć dużych, oraz 314 powiatów. Te liczby wskazują, że nawet w stosunkowo dużych miastach – takie miasta zwykle są historyczne i mają wiele zabytków – nie wszędzie są biura miejskich konserwatorów zabytków. Jedną z przyczyn tego stanu jest uznaniowość przekazania (i odebrania) kompetencji przez służby państwowe. Nie ma standardu, który by te kwestie regulował. Z drugiej strony w wielu samorządach nie została jeszcze ukształtowana świadomość, że ochrona zabytków jest przede wszystkim w ich interesie. Dlatego część samorządów postrzega ochronę zabytków – m.in. utrzymywanie biur konserwatorskich, prowadzenie ewidencji czy opracowywanie programów opieki nad zabytkami – jako kosztowne uciążliwości. W ostatnich latach zlikwidowano kilka biur miejskich konserwatorów i ochronę zabytków realizuje tylko służba państwowa.

Wystarczy porównać wielkość zasobu zabytków z liczebnością państwowej służby konserwatorskiej, by dojść do wniosku, że po prostu nie jest ona w stanie należycie chronić zabytków. Zasób ten obejmuje około 80 tysięcy zabytków nieruchomości ujętych w rejestrze, trudną do określenia liczbę zabytków ewidencyjnych (setki tysięcy), ponad 400 tysięcy zidentyfikowanych stanowisk archeologicznych (AZP), ponad 8 tysięcy zabytków archeologicznych wpisanych do rejestru, tysiące zapisów w mpzp. Ten zasób chroni państwowa służba konserwatorska zatrudniająca mniej niż tysiąc pracowników, którzy muszą pracować zgodnie z KPA¹⁴. Obsługiwane zabytki są rozrzucone na terenie rozległych województw (często w odległość kilkudziesięciu kilometrów), dlatego nie dziwi ujawnienie braku setek obiektów podczas weryfikacji zasobu zabytków rejestrowych [*Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomości w Polsce 2017*].

Wsparciem dla systemu ochrony zabytków może być rozbudowanie samorządowej służby konserwatorskiej i włączenie jej do tego systemu. Wymaga to opracowania standardu relacji między służbą państwową i samorządową (m.in. standard porozumienia, w tym warunków i zakresu przekazywania kompetencji). Trzeba też określić warunki finansowe i kadrowe, które muszą być spełnione przy tworzeniu służb samorządowych, oraz to, na jakim poziomie samorządowym powinny powstać biura konserwatorskie.

Samorządowe służby konserwatorskie mogą nie tylko odciążyć administracyjne państwowe służby, ale też podnieść standard opieki sprawowanej przez samorządy. Samorządy są bowiem właścicielami wielu zabytków (takich jak ratusze, szkoły, muzea, szpitale, urzędy, kamienice) i prowadzą projekty rewitalizacji historycznych obszarów. Przygotowywanie tych inwestycji przy udziale samorządowych biur konserwatorskich (specjalistów znających potrzeby ochrony zabytków) zwiększy skuteczność ochrony zabytkowych wartości.

and district conservators). This is not much, since there are over 1000 cities in Poland, including 66 with county rights, i.e. quite large, and 314 counties. These numbers indicate that even in relatively large cities—such cities tend to be historic and have many monuments—there are not everywhere offices of municipal conservators. One of the reasons for this state of affairs is the discretion of the transfer (and removal) of competences by state services. There is no standard that would regulate these issues. On the other hand, many local governments have not yet formed an awareness that the protection of monuments is primarily in their interest. That is why some local governments perceive the protection of monuments—e.g., maintaining conservation offices, keeping records or developing programs for the care of monuments—as costly nuisances. In recent years, several municipal conservators' offices have been liquidated and the protection of monuments is carried out only by the state service.

It is useful to compare the size of the stock of monuments with the size of the state conservation service to come to the conclusion that it is simply not able to properly protect monuments. This resource includes about 80 thousand immovable monuments included in the register, a difficult to determine number of listed monuments (hundreds of thousands), over 400 thousand identified archaeological sites (AZP), over 8 thousand archaeological monuments entered in the register, thousands of entries in the MPZP. This resource is protected by the State Conservation Service, which employs less than a thousand employees who must work in accordance with the KPA.¹⁴ The services of the monuments are scattered over the territory of vast voivodeships (often at a distance of several dozen kilometers), so it is not surprising that the lack of hundreds of objects was revealed during the verification of the stock of registered monuments [*Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomości w Polsce 2017*].

Support for the monument protection system may be the development of the local government conservation service and its inclusion in this system. This requires the development of a standard of relations between the state and local government services (e.g., the standard of the agreement, including the conditions and scope of the transfer of competences). It is also necessary to determine the financial and personnel conditions that must be met when creating local government services, and at what level of local government conservation offices should be established.

Local government conservation services can not only relieve administrative state services, but also raise the standard of care provided by local governments. Local governments are the owners of many monuments (such as town halls, schools, museums, hospitals, offices, tenement houses) and carry out projects to revitalize historical areas. The preparation of these investments with the participation of local government conservation offices (specialists familiar with the needs of monument protection) will increase the effectiveness of the protection of historic values.

Szerszemu uwzględnieniu opinii i potrzeb interesariuszy w określaniu form utrzymania zabytku i rozbudowie służb samorządowych powinno też sprzyjać formalne zróżnicowanie zabytków. Nie ma bowiem wątpliwości, że zakres przekształceń zabytków musi się odnosić do ich wartości zabytkowych – im cenniejszy zabytek, tym bardziej restrykcyjna ochrona, a zatem mniejsza możliwość uwzględnienia potrzeb interesariuszy.

Formalne zróżnicowanie zabytków jest radykalnym rozwiązaniem, gdyż cała ochrona zabytków była oparta na uznawaniu ich równocЕННОści. Formalnie wartość wszystkich zabytków jest taka sama, a zatem powinny być podobnie chronione. Oczywiście w praktyce wszyscy rozumieją, że wartość zabytków jest zróżnicowana, co przekłada się na inny zakres ochrony. Rozumieją to i respektują służby konserwatorskie, wykonawcy prac konserwatorskich i remontowych, zarządcy zabytków czy instytucje finansujące prace przy zabytkach. Tak jest w praktyce, ale formalnie nie ma to uzasadnienia.

Zróżnicowanie wartości zabytków jest już odzwierciedlone w pewnych ustawowych rozwiązaniach, takich jak rejestr, ewidencja, pomnik historii. Rodzajem zróżnicowania, uwzględniającym charakterystykę zabytków, są też takie formy ochrony, jak park kulturowy czy mpzp. Te podziały nie są jednak opracowane kompleksowo, nie określono rozgraniczających kryteriów ani wynikających z tych podziałów zakresów postępowania. Ustawowe podziały nie tworzą więc spójnego systemu obejmującego cały zasób zabytków, nie wskazują miejsca każdego obiektu i sposobu działania przy nim.

Stworzenie formalnej klasyfikacji zabytków – być może powiązanej z zasadami postępowania – jest trudne i obciążone pamięcią o złych skutkach klasyfikacji wprowadzonej na początku lat 60. XX w. Jednak formalne zróżnicowanie zabytków w innych krajowych systemach ochrony (np. angielskim) pokazuje jego użyteczność. Ogromne zróżnicowanie zabytków i ciągłe rozrastanie się zasobu skutkują tym, że system klasyfikacji nie będzie kompletny i jednoznaczny. Jednak nawet niedoskonały system jest lepszy niż obecny stan, w którym jest tak dużo elementów uznaniowych, że tworzy to negatywną aurę wokół działań konserwatorskich i ochrony zabytków. Zatem również z punktu widzenia coraz większych społecznych oczekiwań co do transparentności ochrony zabytków klasyfikacja zabytków jest ważnym zadaniem dla nowego systemu ochrony.

Uzupełniającą rolę w klasyfikacji zabytków może odgrywać kategoryzacja, rozumiana jako podział zabytków na grupy o podobnej charakterystyce funkcjonalnej, materiałowej, lokalizacyjnej. Podział na przykład ze względu na funkcje: kamienice, kościoły, fortyfikacje, architektura przemysłowa etc., jest stosowany od dawna (m.in. do statystycznego porządkowania zasobu rejestrowego czy formułowania standardów ochrony). Jednak nie został opracowany

A broader consideration of the opinions and needs of stakeholders in determining the forms of maintenance of the monument and the development of local government services should also be facilitated by the formal differentiation of monuments. There is no doubt that the scope of transformations of monuments must refer to their historical values—the more valuable the monument, the more restrictive the protection, and therefore the lower the possibility of taking into account the needs of stakeholders.

The formal differentiation of monuments is a radical solution, as the entire protection of monuments was based on the recognition of their equivalence. Formally, the value of all monuments is the same, and therefore they should be similarly protected. Of course, in practice, everyone understands that the value of monuments varies, which translates into a different scope of protection. This is understood and respected by conservation services, conservation and renovation contractors, monument managers or institutions financing works on monuments. This is the case in practice, but formally there is no justification for it.

The differentiation in the value of monuments is already reflected in certain statutory solutions, such as a register, records, and a monument of history. A type of differentiation, taking into account the characteristics of monuments, are also forms of protection such as a cultural park or a zoning plan. However, these divisions are not comprehensively developed, no demarcating criteria have been defined or the scope of proceedings resulting from these divisions. Therefore, statutory divisions do not create a coherent system covering the entire stock of monuments, they do not indicate the location of each object and the manner of operation at it.

Creating a formal classification of monuments—perhaps related to the rules of protection—is difficult and burdened with the memory of the bad effects of the classification introduced in the early 1960s. However, the formal differentiation of monuments in other national protection systems (e.g., England's) shows its usefulness. The enormous diversity of monuments and the constant growth of the resource result in the fact that the classification system will not be complete and unambiguous. However, even an imperfect system is better than the current state, where there are so many discretionary elements that it creates a negative aura around conservation and monument protection. Therefore, also from the point of view of increasing social expectations regarding the transparency of monument protection, the classification of monuments is an important task for the new protection system.

A complementary role in the classification of monuments may be played by categorization, understood as the division of monuments into groups with similar functional, material and location characteristics. The division according to, for example, functions: tenement houses, churches, fortifications, industrial architecture, etc., has been used for a long time (e.g. for statistical ordering of the register resource or formulating stand-

metodologiczne, jest stosowany intuicyjnie. Nie jest też kompletny – nie ujmuje wszystkich zabytków. Opracowany i konsekwentnie stosowany mógłby wspomóc zróżnicowanie zabytków i przypisanie im odpowiednich form działania.

Kolejnym elementem budowania transparentnego i partycypacyjnego systemu ochrony zabytków jest doprecyzowanie form ochrony zabytków. Obecna ustawa zawiera cztery formy, opracowane jednak według różnego rodzaju kryteriów, dlatego nietworzące spójnego systemu.

Podstawową formą ochrony zabytków jest wpis do rejestru, czyli rozwiązanie wprowadzone do systemu przed wiekiem. Przez dekady było to rozwiązanie jedyne, a więc traktowane jako uniwersalne. Jest to oczywiście forma użyteczna, jednak została wprowadzona, gdy zabytki tworzyły bardziej spójną typologicznie grupę, miały charakter punktowy, było ich znacznie mniej, postrzegano je w pewnym wyizolowaniu z otoczenia. Dla takiej grupy obiektów wpisanie do rejestru było odpowiednią formą ochrony.

Współcześnie poszerzone i upodmiotowione rozumienie dziedzictwa wymaga zróżnicowanych form ochrony, która powinna być prowadzona w kilku aspektach. Przede wszystkim potrzebne są formy ochrony dostosowane do różnej charakterystyki zabytków (wspomniana kategoryzacja). Kolejne zróżnicowanie wynika z bardzo różnej skali przestrzennej zabytków, na przykład wielkoobszarowych zespołów fortyfikacyjnych, przemysłowych czy miejskich. Współczesne rozumienie dziedzictwa uznaje bowiem, że wartość mają całe zespoły miejskie, i to w bardzo różnych aspektach niematerialnych, społecznych, ekonomicznych, symbolicznych. Wpis zespołu miejskiego do rejestru jest oczywiście możliwy, ale narzędzia ochrony skoncentrowane na materialnej ochronie obiektów są nieadekwatne i niewystarczające do ochrony tak złożonej całości. Dlatego konieczne jest opracowanie metodologii ochrony takich aspektów, być może ujętych w stosownej formie ochrony (forma ochrony specyficzna do skali historycznego krajobrazu miejskiego). Podobnie jest z ochroną krajobrazów kulturowych, wydzielanych we współczesnym zabytkoznawstwie (np. w typologii światowego dziedzictwa UNESCO), ale niemających konkretnych form ochrony (ujmujących odmienną krajobrazów od obiektów). Jeszcze inne zróżnicowanie powinno umożliwić ochronę otoczenia zabytku. W polskiej praktyce funkcjonowały strefy ochrony konserwatorskiej czy możliwość ochrony otoczenia zabytku. Jednak i te narzędzia nie zostały dopracowane i zdarzają się strefy otaczające zabytkowe centrum obszarem o promieniu kilometra, co ochronę sprowadza do karykatury. Nie podważa to jednak potrzeby wyznaczania ochronnych stref buforowych, które nie mają zabytkowej wartości, ale działania na ich obszarze powinny być w pewnych aspektach kontrolowane.

Kilka powyższych zdań o zróżnicowaniu form ochrony pokazuje, że jest to temat złożony. Musi być

ardów ochrony). However, it has not been developed methodologically, it is applied intuitively. It is also not complete—it does not include all the monuments. Developed and consistently applied, it could help diversify monuments and assign them appropriate forms of intervention.

Another element of building a transparent and participatory system of monument protection is the specification of the forms of monument protection. The current act contains four forms, but developed according to different criteria, therefore they do not create a coherent system.

The basic form of monument protection is an inscription in the register, a solution introduced into the system a century ago. For decades, this was the only form, and therefore treated as universal. This is, of course, a useful form, but it was introduced when the monuments formed a more typologically cohesive group, they were point-based, there were much fewer of them, they were perceived in a certain isolation from the environment. For such a group of objects, entry in the register was an appropriate form of protection.

Nowadays, a broadened and empowered understanding of heritage requires various forms of protection, which should be carried out in several aspects. First of all, there is a need for forms of protection adapted to the different characteristics of monuments (the aforementioned categorization). Another differentiation results from the very different spatial scale of monuments, for example, large-area fortification, industrial or urban complexes. The modern understanding of heritage recognizes that entire urban complexes have value, and in very different intangible, social, economic and symbolic aspects. Of course, it is possible to enter the municipal complex in the register, but protection tools focused on the material protection of buildings are inadequate and insufficient to protect such a complex whole. Therefore, it is necessary to develop a methodology for the protection of such aspects, perhaps included in an appropriate form of protection (a form of protection specific to the scale of the historical urban landscape). The same is true of the protection of cultural landscapes, which are distinguished in contemporary monument science (e.g., in the UNESCO World Heritage Typology), but which do not have specific forms of protection (capturing the difference between landscapes and objects). Yet another differentiation should make it possible to protect the surroundings of the monument. In Polish practice, there were conservation protection zones or the possibility of protecting the surroundings of the monument. However, even these tools have not been refined and there are zones surrounding the historic center with an area with a radius of a kilometer, which reduces protection to a caricature. However, this does not undermine the need to designate protective buffer zones, which do not have historical value, but activities in their area should be controlled in certain aspects.

The few sentences above about the diversity of forms of protection show that this is a complex topic. How-

jednak kompleksowo opracowany, włącznie z wyjaśnieniem statusu ewidencji, pustej formy, jaką są obecnie pomniki historii, czy nieujęte w systemie dobra światowego dziedzictwa UNESCO. Nieczytelność i niedookreślenie form ochrony jest bowiem kolejnym czynnikiem, który utrudni społeczną akceptację ochrony zabytków.

Oczywiście szczegółowych kwestii do rozstrzygnięcia w nowej ustawie i systemie ochrony zabytków jest znacznie więcej – wiele wymieniono w ankiecie konsultacji przygotowanej przez Narodowy Instytut Dziedzictwa¹⁵.

Reasumując, można sformułować wnioski w dwóch obszarach. Po pierwsze, ochrona zabytków będzie realizowana w warunkach prywatyzacji własności, finansowania, użytkowania zasobu zabytków; różnicowania wartości zabytków i form ich zachowania; komercjalizacji ochrony zabytków; osłabiania władzy konserwatorskiej (deregulacji); rosnącej roli samorządów w ochronie zabytków. Po drugie, przeformowanie systemu ochrony zabytków musi poszerzyć udział interesariuszy, zróżnicować formy ochrony zabytków, wykorzystać potencjał samorządów, wprowadzić nowoczesne narzędzia i formy dokumentacji zabytków.

Jednak dla reformy systemu ochrony zabytków kluczowa jest kwestia szeroko rozumianej edukacji, partycypacji, zrozumienia i akceptacji społecznej idei i procesu ochrony zabytków. Jeżeli środowisko konserwatorskie nie będzie potrafiło tej kwestii opracować, oczywiście zapewniając ochronę zabytkowych wartości, to rozwiązania szczegółowych kwestii nie wystarczą, by zbudować sprawny system ochrony zabytków. Nowelizacja ustawy, która tych spraw nie podejmie, nie pozwoli stawić czoła współczesnym potrzebom w zakresie ochrony zabytków i opieki nad nimi.

ever, it must be comprehensively developed, including an explanation of the status of the listing, “the empty form” that is currently historical monuments or those not included in the UNESCO World Heritage System. The illegibility and lack of specification of the forms of protection is another factor that will hinder the social acceptance of the protection of monuments.

Of course, there are many more detailed issues to be resolved in the new act and the system of monument protection—many were mentioned in the consultation questionnaire prepared by the National Heritage Institute.¹⁵

To sum up, conclusions can be formulated in two areas. Firstly, the protection of monuments will be carried out in the conditions of privatization of ownership, financing and use of the stock of monuments; differentiation of the value of monuments and forms of their preservation; commercialization of monument protection; weakening the conservation power (deregulation); the growing role of local governments in the protection of monuments. Secondly, the reform of the monument protection system must expand the participation of stakeholders, diversify the forms of monument protection, use the potential of local governments, introduce modern tools and forms of monument documentation.

However, the key to the reform of the monument protection system is the issue of broadly understood education, participation, understanding and social acceptance of the idea and process of monument protection. If the conservation community is not able to work out this issue, of course, ensuring the protection of historic values, then solutions to detailed issues will not be enough to build an efficient system of monument protection. An amendment to the Act that will not address these matters will not allow us to face the contemporary needs in the field of monument protection and care.

Przypisy

- ¹ I Kongres Konserwatorów Polskich odbył się w 2005 r. w Warszawie, II Kongres Konserwatorów Polskich odbył się w 2015 r. w Warszawie i Krakowie. Kongresy kończyły się przyjęciem rezolucji [*III Kongres Konserwatorów Polskich* 2024, s. 7–8].
- ² Do przygotowania materiałów na Kongres zostało powołanych 19 tematycznych zespołów eksperckich. Materiał zespołu pierwszego został opracowany z inicjatywy Zarządu Głównego SKZ (pismo prezesa SKZ Jacka Rulewicza z 12.12.2024) i potraktowany jako program zmian przedłożony przez SKZ do przedyskutowania na Kongresie.
- ³ W nawiązaniu do rozpoczętej debaty m.in. PKN ICOMOS opracował materiał zatytułowany „Założenia systemu ochrony zabytków w Polsce” zawierający generalne tezy do dyskusji o systemie ochrony zabytków, zob. <https://icomos-poland.org/pl/?start=24>.
- ⁴ Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego poinformowało o rozpoczęciu prac nad nowelizacją ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z 2003 r. i zarządzeniem z dnia 10 kwietnia 2025 r., poz. 18, powołało zespół do opracowania projektu tej nowelizacji.

Footnotes

- ¹ The First Congress of Polish Conservators was held in 2005 in Warsaw, and the Second Congress of Polish Conservators was held in 2015 in Warsaw and Cracow. The congresses ended with the adoption of resolutions [*III Kongres Konserwatorów Polskich* 2024, pp. 7–8].
- ² As many as nineteen thematic expert teams were appointed to prepare materials for the Congress. The first team's material was prepared on the initiative of the Board of the SKZ (letter from the President of the SKZ, Jacek Rulewicz dated 12.12.2024) and treated as a program of changes submitted by the SKZ for discussion at the Congress.
- ³ In relation to the debate that has begun, ICOMOS Poland has prepared a report entitled “Założenia systemu ochrony zabytków w Polsce” containing general theses for the discussion on the monument protection system, see <https://icomos-poland.org/pl/?start=24>.
- ⁴ The Ministry of Culture and National Heritage has announced the commencement of work on an amendment to the Monument Protection and Preservation Act of 2003 and by the Regulation of April 10, 2025, item 18, it has appointed a team to develop a draft of this amendment.

- ⁵ W art. 3.1 w definicji zabytku jednoznacznie zapisano, że są to elementy (wskazano warunki) reprezentujące określone wartości, „których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową”.
- ⁶ Przede wszystkim zadeklarowano objęcie ochroną prawną wszystkich zabytków w tworzonej państwie: „Wszelkie zabytki kultury i sztuki, znajdujące się w granicach Państwa Polskiego, wpisane do inwentarza zabytków kultury i sztuki, podlegają opiece prawa” (art. 1), konsekwentnie nakazano uzgadnianie wszystkich prac przy zabytkach (art. 13 i 14) i zakazano wywozu zabytków bez pozwolenia (art. 19 i 20).
- ⁷ Dokument określał m.in. zakres informacji ujętych w rejestrze oraz podział rejestru na działy i poddziały.
- ⁸ W art. 1 określono zakres wartości konstytuujących zabytek: „Zabytkiem w rozumieniu niniejszego rozporządzenia jest każdy przedmiot tak nieruchomy, jak ruchomy, charakterystyczny dla pewnej epoki, posiadający wartość artystyczną, kulturalną, historyczną, archeologiczną lub paleontologiczną, stwierdzoną orzeczeniem władzy państwowej, i zasługujący wskutek tego na zachowanie”.
- ⁹ Monopolistą w realizacji prac przy obiektach zabytkowych była specjalistyczna firma PP Pracownie Konserwacji Zabytków istniejąca od 1950 r. Firma działała w całym kraju (20 oddziałów), centralnie planowała prace, dostawy materiałów, zdolności wykonawcze, budżet. Realizowała wszystkie etapy prac – od kwerend, badań architektonicznych i archeologicznych, poprzez opracowanie dokumentacji, realizację prac konserwatorskich i budowlanych, aż do wyposażenia obiektów.
- ¹⁰ Klasyfikacja dotyczyła zabytków nieruchomych, została wprowadzona Instrukcją Dyrektora Zarządu Muzeów i Ochrony Zabytków z dnia 20 grudnia 1961 r. oraz piśmie ośrodkowym nr 14 w sprawie określenia grup weryfikacyjnych zabytków nieruchomych wpisywanych do rejestru z dnia 30 grudnia 1963 r.
- ¹¹ Skala nielegalnych poszukiwań niepokojąco rośnie i obejmuje coraz cenniejsze stanowiska. Na posiedzeniu Rady Ochrony Zabytków 9 czerwca 2025 r. był omawiany przypadek Reduty Ordona w Warszawie, gdzie stwierdzono nielegalne rozkopywanie stanowiska koparką i wywożenie wykopanej ziemi, by ją przesiać w poszukiwaniu zabytków ruchomych o niewielkich rozmiarach.
- ¹² W ustawie jest jedynie zapis stanowiący, że obowiązkiem właścicieli zabytków wpisanych do wojewódzkiej ewidencji jest informowanie wojewódzkiego konserwatora zabytków o ich uszkodzeniach, zniszczeniach, zagrożeniach (art. 28).
- ¹³ W tezach zespołu proponuje się powrót ewidencji do „funkcji informacyjnej” [Rozkwitalska 2025, s. 8].
- ¹⁴ W 16 WUOZ w 2020 r. było zatrudnionych ok. 800 osób [System ochrony zabytków w Polsce 2022, s. 29].
- ¹⁵ Ankieta opublikowana na stronie NID w sprawie nowelizacji ustawy https://rejestracja.nid.pl/pl/strona-glowna,f-nowelizacja_ustawy_prekonsultacje (dostęp: 7.07.2025).
- ⁵ Article 3.1 of the definition of a monument clearly states that these are elements (conditions are indicated) representing specific values “the preservation of which is in the public interest due to their historical, artistic or academic value.”
- ⁶ First of all, it was declared that all monuments in the state being created would be legally protected: “All cultural and artistic monuments located within the borders of the Polish State, entered into the inventory of cultural and art monuments, are subject to the protection of the law” (Article 1), it was consistently ordered to agree on all works on monuments (Articles 13 and 14) and the export of monuments without a permit was prohibited (Articles 19 and 20).
- ⁷ The document specified, among others, the scope of information included in the register and the division of the register into sections and subsections.
- ⁸ Art. 1 defines the scope of values that constitute a monument: “As per this regulation, every object, both immovable and movable, distinctive for a certain period, and possessing artistic, cultural, historical, archaeological or paleontological value, determined by a decision of the state government, and thus deserving of protection.”
- ⁹ The monopolist in the implementation of works on historic buildings was the specialist company PP PKZ, which had existed since 1950. The company operated throughout the country (twenty branches), centrally planned works, supplies of materials, execution capabilities, budget. It carried out all stages of work—from queries, architectural and archaeological research, through the development of documentation, the implementation of conservation and construction works, to the equipment of the facilities.
- ¹⁰ The classification of immovable monuments was introduced by the Instruction of the Director of the Board of Museums and Monument Protection of December 20, 1961 and by Circular Letter No. 14 on the determination of verification groups of immovable monuments to be entered into the register of December 30, 1963.
- ¹¹ The scale of illegal excavations is increasing at an alarming pace and is covering increasingly valuable sites. The case of Reduta Ordona in Warsaw, where an illegal excavation of the site with a heavy excavator and the movement of soil for sifting with the intent to find small-sized movable monuments was discussed at a session of the Monument Protection Council on June 9, 2025,
- ¹² There is only a provision in the Act stating that the owners of monuments entered in the voivodeship list are obliged to inform the voivodeship conservator of monuments about their damage, destruction and threats (Article 28).
- ¹³ In the team’s theses, it is proposed to return the list to the “informational function” [Rozkwitalska 2025, p. 8].
- ¹⁴ In 2020, about 800 people were employed in 16 Voivodeship Monument Conservation Offices [System ochrony zabytków w Polsce 2022, p. 29].
- ¹⁵ Questionnaire published on the IPCH website on the amendment to the Act https://rejestracja.nid.pl/pl/strona-glowna,f-nowelizacja_ustawy_prekonsultacje (accessed: 7.07.2025).

Bibliografia / References

Opracowania // Secondary sources

III Kongres Konserwatorów Polskich. Komunikat Zarządu Głównego SKZ nr 1, „Wiadomości Konserwatorskie – Journal of Heritage Conservation” 2024, nr 79, s. 7–8.

Lewicki Jakub J., *O początkach kwalifikacji zabytków. O wadach i zaletach polskich systemów wartościowania zabytków*, „Ochrona Dziedzictwa Kulturowego” 2016, nr 2, PKN ICOMOS, s. 91–108.

Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomych w Polsce. Zabytki wpisane do rejestru zabytków (księgi rejestru A i C), Narodowy Instytut Dziedzictwa, Warszawa 2017.

Rozkwitalska Dagmara, *Relacje między inwestorami a służbami konserwatorskimi*, „Wiadomości Konserwatorskie – Journal of Heritage Conservation” 2025, nr 81, s. 8.

Spis zabytków architektury i budownictwa, Biblioteka Muzealnictwa i Ochrony Zabytków, Seria A, t. 1, Warszawa 1964.

System ochrony zabytków w Polsce, Raport NIK P/21/023, Warszawa 2022.

Szmygin Bogusław, *Wpisanie na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO jako proponowana forma ochrony w polskim systemie ochrony zabytków*, „Wiadomości Konserwatorskie – Journal of Heritage Conservation” 2022, nr 72, s. 7–19.

Wzmacnianie naszego dziedzictwa. Zestaw narzędzi 2.0, Narodowy Instytut Dziedzictwa, Warszawa 2024.

Zarządzanie Światowym Dziedzictwem Kulturowym, Narodowy Instytut Dziedzictwa, Warszawa 2015.

Akty prawne / Legal acts

Dekret Rady Regencyjnej o opiece nad zabytkami sztuki i kultury, Dziennik Praw 1918, nr 16, poz. 36.

Recommendation on the Historic Urban Landscape, przyjęte 10 listopada 2011, Konferencja Generalna UNESCO.

Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 17 lipca 1928 roku o prowadzeniu rejestru zabytków, Dz.U. Nr 76, poz. 675.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami, Dz.U. Nr 29, poz. 265.

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

Ustawa z dnia 19 lipca 1990 r. o zmianie ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach, Dz.U. Nr 56, poz. 322.

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. Nr 162, poz. 1568.

Ustawa z dnia 12 maja 2022 r. o ratyfikacji Konwencji ramowej Rady Europy o wartości dziedzictwa kulturowego dla społeczeństwa, sporządzonej w Faro dnia 27 października 2005 r., Dz.U. poz. 1288.

Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. poz. 1904.

Ustawa z dnia 12 kwietnia 2024 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. poz. 647.

Streszczenie

Dyskusje w środowisku konserwatorskim jednoznacznie wskazują, że konieczna jest gruntowna nowelizacja ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przywoływane argumenty wskazują, że wiele szczegółowych rozwiązań określających system ochrony zabytków wymaga modyfikacji.

Główną tezę artykułu jest stwierdzenie, że współczesne uwarunkowania społeczne, kulturowe, gospodarcze, ustrojowe wymagają radykalnego przemodelowania całego systemu ochrony zabytków, a nie tylko zmiany szczegółowych zapisów ustawy. Zasadniczym czynnikiem determinującym i formującym współczesne możliwości ochrony zabytków jest partycypacja interesariuszy (niespecjalistów) w całym procesie identyfikacji zabytków, określania formy ich zachowania i użytkowania.

Teza artykułu została przedstawiona w trzech aspektach. Po pierwsze, przedstawiono poprzednie cztery ustawy regulujące ochronę zabytków w relacji do okoliczności zewnętrznych kształtujących sytuację w Polsce. Po drugie, przedstawiono główne czynniki wskazujące obecnie na potrzebę nowelizacji ustawy. Po trzecie, omówiono główne okoliczności uzasadniające przeformowanie całego systemu ochrony zabytków w kontekście szerszego udziału interesariuszy.

Abstract

Discussions in the conservation community clearly indicate that a thorough amendment to the 2003 Monument Protection and Preservation Act is necessary. The arguments cited indicate that many detailed solutions defining the system of monument protection require modification.

The main thesis of the article is that contemporary social, cultural, economic and political conditions require a radical remodeling of the entire system of monument protection, and not only a change in the detailed provisions of the Act. The main factor determining and forming contemporary possibilities of monument protection is the participation of stakeholders (non-specialists) in the entire process of identifying monuments, determining the form of their preservation and use.

The thesis of the article is presented in three aspects. Firstly, the previous four acts regulating the protection of monuments in relation to external circumstances shaping the situation in Poland were presented. Secondly, the main factors currently indicating the need to amend the Act are presented. Thirdly, the main circumstances justifying the reform of the entire system of monument protection in the context of wider stakeholder participation are discussed.