



WYBRANE ZAGADNIENIA ZARZĄDZANIA DOBRAMI UNESCO W POLSCE

Polski Komitet Narodowy ICOMOS
Politechnika Lubelska

Warszawa 2015





WYBRANE ZAGADNIENIA ZARZĄDZANIA DOBRAMI UNESCO W POLSCE

praca zbiorowa pod redakcją
Bogusława Szmygina

Polski Komitet Narodowy ICOMOS
Politechnika Lubelska

Warszawa 2015

Recenzja publikacji:

Prof. dr hab. Jacek Purchla
Dr Terje Nypan (Norwegia)

Redakcja naukowa:

Bogusław Szmygin

Opracowanie redakcyjne:

Aleksandra Jarocka
Iwona Stachyra

Wydawcy:

Polski Komitet Narodowy
Międzynarodowej Rady Ochrony Zabytków
Plac Zamkowy 4, 00-277 Warszawa

Politechnika Lubelska
ul. Nadbystrzycka 38D, 20-618 Lublin

ISBN 978-83-940280-1-5

Publikacja została wydana w ramach projektu:

Opracowanie modelowego planu zarządzania dobrami kulturowymi światowego dziedzictwa UNESCO finansowanego w ramach Programu „Promowanie różnorodności kulturowej i artystycznej – MF EOG 2009-2014”



Ministerstwo
Kultury
i Dziedzictwa
Narodowego.

Druk: Drukarnia AL-GRAF
ul. Abramowicka 6, 20-442 Lublin



SPIS TREŚCI

Słowo wstępne	5
<i>Krystyna Pawłowska</i> Interesariusze w procesach zarządzania obiektami wpisanymi na listę światowego dziedzictwa natury i kultury UNESCO	9
<i>Piotr Dobosz</i> Uwarunkowania i możliwości wykorzystania prawa w zarządzaniu dobrami wpisanymi na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO zlokalizowanymi na terytorium Polski	37
<i>Anna Fortuna-Marek</i> Analiza zagrożeń w planach zarządzania dobrami kulturowymi światowego dziedzictwa	53
<i>Anna Fortuna-Marek, Andrzej Siwek</i> Plany Działania – jako element systemu zarządzania miejscem światowego dziedzictwa. Rozważania na przykładzie Krakowa i Drewnianych Kościołów Południowej Małopolski	75
<i>Marcin Górski</i> Planowanie przestrzenne w planach zarządzania dobraми kulturowymi światowego dziedzictwa UNESCO w Polsce	103
<i>Monika Murzyn-Kupisz</i> Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania zarządzania obszarami historycznych śródmieść wpisanymi na listę UNESCO oraz możliwości finansowania prac konserwatorskich na ich terenie	127
<i>Andrzej Siwek</i> Monitoring zabytków w kontekście zarządzania miejscem światowego dziedzictwa	147
<i>Bogusław Szmygin</i> „Rekomendacja o Historycznym Krajobrazie Miejskim” – nowe podejście do ochrony dóbr Światowego Dziedzictwa	167
NOTKI BIOGRAFICZNE	187
SERIA WYDAWNICZA PKN ICOMOS	189



SŁOWO WSTĘPNE

Ochrona zabytków przez wiele dziesięcioleci polegała przede wszystkim na określaniu wymagań technicznych, które miały zapewnić utrzymanie historycznej formy i substancji obiektu. Zabytek traktowano jako formę zamkniętą, dlatego współczesne ingerencje uznawano za pomniejszenie wartości zabytkowych, starano się je ograniczać i odróżniać. Konserwatorzy nie odpowiadali za współczesne wykorzystanie zabytków, a opinie interesariuszy były znacznie mniej ważne niż opinie specjalistów. Zabytki należały bardziej do przeszłości niż do współczesności. Fundusze wydawane na ochronę zabytków były traktowane jako kosztowna konsumpcja a nie jako opłacalna inwestycja. Zabytki były postrzegane jako sfera kultury a nie gospodarki.

Współczesny punkt widzenia jest coraz częściej odmienny, właściwie w każdym z wymienionych aspektów. Współczesne rozumienie dziedzictwa jest coraz szersze, a więc elementów uznawanych za dziedzictwo jest coraz więcej. W konsekwencji tylko niektóre z nich mogą być traktowane jako obiekty o wyjątkowym statusie (muzeifikowane), natomiast większość musi być dostosowana do obecnych wymagań użytkowych, gospodarczych, kulturowych, turystycznych, technicznych. Tak więc ingerencje w dziedzictwo – modernizacje, adaptacje, rozbudowy – są coraz większe, a o ich zakresie decyduje coraz szerszy krąg interesariuszy.

Zmiana sposobu traktowania dotyczy ogromnej większości dóbr dziedzictwa. O zakresie dostosowania do wymagań współczesnych decyduje przede wszystkim wartość zabytkowa dobra, ale ogromne znaczenie ma również ich charakter i skala. Szczególnie dobra duże, złożone i wielorako użytkowane – na przykład miasta historyczne, krajobrazy kulturowe czy szlaki kulturowe, muszą być traktowane jako tzw. dziedzictwo żyjące. Takie dziedzictwo po prostu musi być w pewnym zakresie dostosowane do obecnych standardów technicznych, użytkowych, funkcjonalnych. Dlatego nawet dziedzictwo o największym statusie - na przykład Światowe Dziedzictwo UNESCO, musi w pewnych granicach ulegać przekształceniom.

Taka sytuacja stawia nowe wymagania przed specjalistami zajmującymi się utrzymaniem dziedzictwa. Ochrona dziedzictwa musi wykraczać poza zadania *stricte* konserwatorskie. Współczesna ochrona dziedzictwa wymaga stworzenia systemu zarządzania, który obejmuje zagadnienia techniczne, planistyczne, społeczne, finansowe, komunikacyjne, infrastrukturalne, organizacyjne, itp. Problemy konserwatorskie są więc tylko jednym z wielu zagadnień, które muszą rozwiązywać zarządcy dziedzictwa.

Nowe zadanie, jakim jest zarządzanie dziedzictwem, jest oczywiście bardzo trudnym wyzwaniem dla służb konserwatorskich. Konserwatorzy nie są po prostu przygotowani merytorycznie do podjęcia tak szerokich działań, nie mają też tak rozległych kompetencji organizacyjnych, finansowych, prawnych, społecznych. W praktyce więc zarządzanie dziedzictwem musi wykroczyć poza urzędy konserwatorskie, a krąg osób zajmujących się zarządzaniem musi być poszerzony. Głównym podmiotem, który może dysponować najszerszym zestawem środków umożliwiających zarządzanie dziedzictwem, są więc samorządy terytorialne.

Problemy związane z zarządzaniem dziedzictwem ujawniają się w sposób szczególnie czytelny w dobrach wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO.

Warunkiem wpisania dobra na Listę UNESCO jest wykazanie, że reprezentuje ono określoną wartość (*outstanding universal value - OUV*), zachowując jednocześnie warunki *autentyzmu* i *integralności*. Wartość ta jest stosunkowo precyzyjnie identyfikowana i dokumentowana w wieloletowym procesie nominacyjnym. Dzięki temu możliwy jest monitoring (*Periodical Report, Reactive Monitoring*), który w systemie Światowego Dziedzictwa jest regularnie prowadzony. Pozwala to identyfikować i przedstawiać na forum międzynarodowym różnego rodzaju zagrożenia, które wpływają na wartość dóbr. W systemie Światowego Dziedzictwa po prostu dokładnie określono co jest przedmiotem ochrony, jakie pojawiają się zagrożenia, i jakie są tego konsekwencje. Innymi słowy wiadomo, w jakim stopniu udaje się chronić dziedzictwo.

Monitoring dóbr Światowego Dziedzictwa ujawnił również, że nawet dziedzictwo o takim statusie nie jest bytem statycznym. Różnego rodzaju ingerencje, przekształcenia, modernizacje dokonują się i muszą się dokonywać. Dlatego nawet ochrona dóbr Światowego Dziedzictwa nie ogranicza się tylko do konserwacji, ale staje się procesem zarządzania zmianami. Oczywiście w przypadku dóbr o tym statusie proces ten w każdym elemencie powinien uwzględniać główny cel, jakim jest zachowanie *wyjątkowej uniwersalnej wartości*.

Tak więc konfrontacja potrzeby ochrony wartości dóbr UNESCO oraz konieczności ich współczesnego funkcjonowania, sprawiła, że obecnie jednym z głównych problemów w systemie Światowego Dziedzictwa jest wdrożenie odpowiednich form zarządzania. Dlatego tak wiele uwagi poświęca się obecnie zapewnieniu dobrom odpowiedniego systemu i/lub planu zarządzania.

W Polsce jest obecnie 14 dóbr wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO. Są one bardzo różnorodne - ze względu na charakterystykę wartości zabytkowych oraz uwarunkowania ochrony. W każdym z tych dóbr funkcjonują oczywiście systemy zarządzania, wynikające przede wszystkim z ich specyfiki własnościowej. Jednak praktyka pokazuje (m.in. Raporty Okresowe), że w każdym przypadku system zarządzania można udoskonalić. Jest to zadanie, którego realizację trzeba rozpocząć od przygotowania Planów Zarządzania.

Komitet Światowego Dziedzictwa nie wprowadził obowiązujących wzorców Planu Zarządzania. Jest wprawdzie wiele publikacji zawierających wskazówki dotyczące ich przygotowania (m.in. w *Wytycznych Roboczych*), jednak każdy zarządca może je wykorzystać w indywidualny sposób. To oznacza, że jest pewna przestrzeń do opracowania modeli Planu Zarządzania, które mogą być wspólne na przykład dla określonych grup typologicznych dziedzictwa czy krajów. Ma to głęboki sens, gdyż indywidualne przygotowywanie Planu Zarządzania przez zarządców poszczególnych dóbr - wobec wielu specjalistycznych wymagań, jest nieracjonalne i nieefektywne. Powinni oni więc otrzymywać schematy Planów Zarządzania, które dostosują do potrzeb i warunków dóbr, za które odpowiadają.

ICOMOS jest jedną z oficjalnych organizacji doradczych, które wspomagają Komitet Światowego Dziedzictwa w wielu działaniach merytorycznych. W efekcie tej współpracy wielu specjalistów zrzeszonych w ICOMOS-ie zdobyło kwalifikacje związane z ochroną i zarządzaniem dobrami Światowego Dziedzictwa (przede wszystkim kultury). Tak więc ICOMOS jest organizacją, która powinna aktywnie wspomóc rozwiązywanie problemów związanych z funkcjonowaniem systemu Światowego Dziedzictwa.

Polski Komitet Narodowy ICOMOS od wielu lata stara się aktywnie wpierać ruch Światowego Dziedzictwa. Mając na uwadze aktualne wyzwania, w 2010 roku Polski Komitet Narodowy we współpracy z Norweskim Komitetem Narodowym zaproponował projekt badawczy, którego celem było opracowanie metodologii analizy wartości dóbr Światowego Dziedzictwa. Metodologia ta opierała się o określanie tzw. atrybutów wartości. Projekt ten był koniecznym etapem przygotowania właśnie

Planu Zarządzania dobra. Wyniki projektu przedstawiono w publikacji *Wyjątkowa uniwersalna wartość a monitoring dóbr Światowego Dziedzictwa* (Warszawa 2011).

Metodologia określania *wyjątkowej uniwersalnej wartości* stała się podstawą kolejnego projektu badawczego, którego celem jest opracowanie modelowego Planu Zarządzania dóbr kultury Światowego Dziedzictwa. Założono, że model ten w pewnym zakresie powinien być uniwersalny, gdyż musi zawierać wszystkie elementy wymagane w systemie Światowego Dziedzictwa. Jednak w sposób szczególny będzie ujmował specyfikę obiektów i miast historycznych, gdyż jest opracowany w oparciu o doświadczenia dotyczące tych grup dóbr.

Prace wykonane w ramach projektu stały się podstawą dwóch publikacji; *Światowe Dziedzictwo UNESCO w Polsce – charakterystyka systemu, uwarunkowania, metodologia analizy, zarządzanie* oraz *Wybrane zagadnienia zarządzania dobrami UNESCO w Polsce*. Publikacje te wzajemnie dopełniają się.

Zadaniem publikacji *Światowe Dziedzictwo UNESCO w Polsce – charakterystyka systemu, uwarunkowania, metodologia analizy* jest całościowe przedstawienie systemu Światowego Dziedzictwa jako swoistego kontekstu, który określa sposób postępowania z każdym dobrem wpisanym na Listę UNESCO. Kontekst ten jest więc niezbędny dla zrozumienia modelu Planu Zarządzania, który jest również przedstawiony w tej publikacji.

Z kolei publikacja *Wybrane zagadnienia zarządzania dobrami UNESCO w Polsce* jest zbiorem artykułów przygotowanych przez autorów, związanych od lat z zarządzaniem dobrami Światowego Dziedzictwa lub specjalizujących się w zagadnieniach ważnych dla tej tematyki. Artykuły prezentują kwestie prawne, finansowe, planistyczne, problemy partycypacji, monitoringu, zagrożenia, tak zwane plany działania oraz współczesne podejście do dziedzictwa w świetle Rekomendacji o Historycznym Krajobrazie Miejskim. Jest to więc wybór zagadnień, które praktycznie zawsze towarzyszą zarządzaniu dziedzictwem. Można mieć zatem nadzieję, że będą pomocne w przygotowaniu Planów Zarządzania, a tym samym usprawnią systemy zarządzania dobrami Światowego Dziedzictwa. W szerszej zaś perspektywie pomogą zarządzać i chronić inne dobra dziedzictwa kultury.

Bogusław Szmygin



INTERESARIUSZE W PROCESACH ZARZĄDZANIA OBIEKTAMI WPISANYMI NA LISTĘ ŚWIATOWEGO DZIEDZICTWA NATURY I KULTURY UNESCO

Krystyna Pawłowska

1. CHARAKTERYSTYKA TEMATU

1.1. Założenia

Rozdział ten dotyczy partycypacji interesariuszy w procesach zarządzania obiektami wpisanymi na listę Światowego Dziedzictwa Natury i Kultury UNESCO. Obiekty te różnią się między sobą pod wieloma względami, zatem także zarządzanie nimi różni się zasadniczo. Do rozważań szczegółowych wybrano 2 grupy obiektów: zabytkowe zespoły staromiejskie i świątynie. W Polsce są 4 takie zespoły: Kraków, Warszawa, Zamość i Toruń i 3 wpisy zbiorowe dotyczący świątyń: drewniane kościoły południowej Małopolski, drewniane cerkwie w Karpatach i Świątynie Pokoju, – ogółem 16 obiektów. Różnice w sposobie zarządzania między zespołami staromiejskimi, a pojedynczymi obiektami są oczywiste. Zapewne więcej zbieżności można znaleźć w obrębie każdej z dwu grup, chociaż każdy, pojedynczy przypadek ma swoją odrębną charakterystykę. Z pewnością zarządzanie częściami miast jest znacznie bardziej skomplikowane, ale w grupie obiektów sakralnych mamy także do czynienia ze zróżnicowaniem. Są to obiekty przystosowane do zwiedzania, ale zasadniczo z wyjątkiem jednego, w którym aktualnie jest muzeum (Radruż), wszystkie inne są czynnymi świątyniami różnych wyznań: kościoły rzymskokatolickie (Binarowa, Blizne, Dębno, Haczów, Lipnica Murowana, Sękowa, Smolnik, Powroźnik, Kwiatów, Brunary Wyżne), kościół grekokatolicki (Chotyńiec) kościół grecko- i rzymskokatolicki (Owczary) i cerkiew prawosławna (Turzańsk), kościoły ewangelickie (Jawor, Świdnica). Niektóre z nich pierwotnie służyły wiernym innych wyznań, co nie jest bez znaczenia dla rozważań o kręgu interesariuszy.

Ze zróżnicowania tego wynika, że model zarządzania, a co za tym idzie krąg i zasady udziału w nim interesariuszy, muszą być **dostosowane do specyfiki każdego pojedynczego przypadku**.

Sposób zarządzania obiektami na liści UNESCO nie jest szczegółowo regulowany specjalnymi przepisami prawa ani polskiego, ani międzynarodowego. Jednak wytyczne operacyjne do Konwencji UNESCO w sprawie ochrony Światowego Dziedzictwa, wskazując na konieczność współpracy z interesariuszami, rekomendują niejako model zarządzania partycypacyjnego. Model ten w Polsce nie jest powszechnie znany, a w praktyce stosowany jest bardzo rzadko. W związku z tym zarządzający nie mają zwykle dostatecznej wiedzy, umiejętności i doświadczeń w tym zakresie, co więcej często nie mają jasnej świadomości, że zarządzanie partycypacyjne jest nową, inną jakością, która będzie wymagała uzupełnienia edukacji, środków finansowych i czasu. Dlatego już na początku należy stwierdzić, że rozważenie tematu interesariuszy, zwłaszcza interesariuszy społecznych, ma sens jedynie wówczas, gdy przyjmiemy **model zarządzania partycypacyjnego**.

Warto podkreślić także, że w poradniku tym nie podejmuje się dyskusji nad celowością powoływania **specjalnych urzędów**, które zajmowałyby się zarządzaniem obiektami i zespołami wpisanymi na listę. Nie podejmuje się także formułowania propozycji nowelizacji ustaw. Poradnik dostosowany jest do istniejącego systemu prawa i administracji. Nie oznacza to oczywiście negowania potrzeby takiej dyskusji i takich nowelizacji w przyszłości.

1.2. Kto to są interesariusze?



Ryc. 1. Turyści w Kalwarii Zebrzydowskiej fot. K. Pawłowska

Interesariusze to osoby (także grupy, instytucje, organizacje), które są w taki sposób **związane ze daną sprawą**, że decyzje w tej sprawie podjęte mają istotny wpływ na ich życie (potrzeby, interesy). W związku z tym interesariusze mają prawo do wyrażania opinii, a także współuczestniczenia w podejmowaniu decyzji w tej sprawie, na demokratycznej zasadzie „Nic o nas bez nas”. Prawo to bywa, lecz nie musi być potwierdzone specjalnymi ustawowymi przepisami. Wynika wprost z podstawowych zasad demokracji. W przypadku obiektów wpisanych na listę UNESCO sprawą w sensie ogólnym jest ochrona i udostępnienie tychże obiektów, w sensie szczegółowym sprawami są wszelkie przedsięwzięcia związane z tym głównym celem.

Określenie „interesariusze” należące do terminologii nauki o zarządzaniu przyjmuje się w języku polskim, jako odpowiednik angielskiego *stakeholders*. Potrzeba przyjęcia tego nowego słowa wynika z faktu, że żadne od dawna istniejące polskie słowo nie ma odpowiednich konotacji. Zatem, nie należy mylić interesariusza:

- z zainteresowanym, ponieważ interesariusz może w aktualnym momencie lub wręcz nigdy nie wykazywać zainteresowania daną sprawą, mimo, że ma do tego prawo, co więcej może o sprawie w ogóle nie wiedzieć,
- z aktorem (określenie używane metaforycznie w pracach na temat zarządzania), ponieważ aktor podejmuje działania w danej sprawie, co interesariusz może, ale czego nie musi robić,
- z akcjonariuszem, ponieważ związek interesariusza ze sprawą może, ale nie musi mieć charakteru ekonomicznego,
- z osobą posiadającą uprawnienia do uczestnictwa zagwarantowane szczegółowymi przepisami prawa.

Dość często pojęcie „interesariusze” sprowadzane bywa do węższej grupy osób, np. tych czynnie zainteresowanych. Może to być i bywa przyczyną wielu nieporozumień, ponieważ charakter związku interesariusza ze sprawą w każdej chwili może się zmienić, np. z biernego na czynny. Często dzieje się tak w sytuacji, gdy zmiany związane z daną sprawą stają się kolizyjne z interesami owego dotychczas biernego interesariusza. I tak na przykład w procesie zarządzania zabytkowym kościołem interesariuszem jest właściciel domu zlokalizowanego obok. Ów sąsiad może być obojętny, w stosunku do losów obiektu i nie uświadamiać sobie, że ma prawo do wyrażania opinii na jego temat, póki np. turyści zwiedzający ten obiekt nie zaczną masowo parkować samochodów na... jego łące. W tym momencie staje się interesariuszem jak najbardziej zainteresowanym i jak najbardziej czynnym.

Zatem do interesariuszy zaliczamy zarówno tych **aktualnie zainteresowanych i czynnych**, jak i tych **aktualnie obojętnych i pasywnych**, ale mających moralne prawo do zainteresowania i aktywności.

Mówiąc o prawie do wyrażania opinii i do współuczestniczenia w podejmowaniu decyzji należy pamiętać, że to prawo co do zakresu i jakości jest odmienne dla różnych interesariuszy. Ustalają to do pewnego stopnia przepisy prawne. W niektórych przypadkach są to ustalenia precyzyjne w innych nie-stety nie. Najlepiej ugruntowane i sprecyzowane prawo uczestnictwa ma grupa, która będzie tu określana jako **interesariusze prawni**. Należą do niej:

- władze podejmujące decyzje w danej sprawie,
- profesjonalisci i eksperci przygotowujący projekty rozwiązań,
- właściciele i gospodarze obiektów, odpowiedzialni za ich stan,
- sąsiedzi obiektu,
- inwestorzy finansujący związane ze sprawą działania.

Ich udział w przedsięwzięciach jest nie tylko opisany szczegółowo w prawie w postaci określonych procedur, ale także poparty profesjonalnymi umiejętnościami i doświadczeniami uczestników.

Pozostali, których tu będziemy nazywać **interesariuszami społecznymi**, są także wymienieni w prawie, ale bardzo nieprecyzyjnie. Trudno temu zaprzeczyć, skoro w ustawach używane są takie określenia jak np.:

- „każdy”,
- „dyskusja publiczna”,
- „konsultacje społeczne”,
- „informacja publiczna”.

Prawo nie mówi jednak, jak te hasła wykorzystać w praktyce. W ten sposób nikt nie jest wykluczony, ale forma uczestnictwa podlega tak bardzo dowolnej interpretacji, że w praktyce nie daje podstaw do działania nawet tym, którzy starają się to robić uczciwie. Jest to natomiast doskonała okazja do manipulacji i pozorowania działań. Przeszkodą jest także brak umiejętności i tradycji w zakresie organizowania partycypacji społecznej.

W praktyce interesariuszami społecznymi są mieszkańcy, użytkownicy, bywalcy, społeczności lokalne, organizacje pozarządowe itp. Oni mogą się powoływać na zasadę demokracji „nic o nas bez nas”, a także na wyżej wspomniane ogólnikowe hasła, ale zwykle jest to za mało, aby uzyskać realną możliwość korzystania ze swoich uprawnień. Poważną barierą jest fakt, że zarządzający boją się pytać interesariuszy o zdanie, bo obawiają się, że ci będą się domagać, aby bezdyskusyjnie zastosowano się do ich żądań.

Sprawę tę jednak trzeba rozważyć także z przeciwnego punktu widzenia. Interesariusze społeczni (oprócz sytuacji wyjątkowych) nie są profesjonalistami w rozstrzyganych kwestiach. Zwykle potrafią rozpoznać i wyrazić swoje potrzeby, ale rzadko rozumieją skomplikowane sploty zależności determinujące rozwiązania. Należy też pamiętać, że znaczna część społeczeństwa ma generalnie niechętny stosunek do zmian nawet wtedy, gdy zmiany te są dobre lub wręcz niezbędne. Opinie i żądań użytkowników

nie można, zatem traktować jako racji przesądających o decyzjach, zwłaszcza, że w obrębie nawet niewielkiej grupy ludzi opinie są zwykle podzielone. Ta zasada powinna być jasna dla obu stron – badanie opinii czy zaproszenie do dyskusji **nie jest gwarancją akceptacji żądań**. Wykazanie, że opinie interesariuszy z podobnymi uprawnieniami bywają różne, powinno zmniejszyć obawę przed „terrorem” protestujących.

Nie można też zapominać, że to nie społeczeństwo, ale władze ponoszą odpowiedzialność za decyzje. Partycypacja społeczna nie może zatem polegać na działaniu pod dyktando interesariuszy. Bez wątplenia jednak opinie społeczeństwa warto poznać zanim ważenie racji i ostateczną koncepcję odda się w ręce profesjonalistów, a **decyzję w ręce władz**. Ci, którzy decyzję podejmą biorą na siebie pełną odpowiedzialność – nie mogą jej potem zrzucić na interesariuszy społecznych, ale jednocześnie muszą się liczyć z dalekosiężnymi skutkami społecznymi tychże decyzji. Decyzje akceptowane będą wpływać na pogłębienie zaufania i odwrotnie, decyzje nieakceptowane wzmocnią barierę nieufności, co będzie z pewnością niekorzystne przy podejmowaniu kolejnych spraw.

2. ZNACZENIE PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ W ZARZĄDZANIU DOBRAMI NA LIŚCIE UNESCO

2.1. Dlaczego zarządzanie partycypacyjne?

Ogólnikowe uzasadnienie ideą demokracji na ogół nie wystarcza tym, którzy muszą podjąć trud pogłębienia wiedzy, a potem realizowania modelu zarządzania partycypacyjnego. Dlatego warto poznać potencjalne korzyści, jakie niesie partycypacja. Są to szanse na:

1. skorzystanie z praktycznej wiedzy interesariuszy,
2. skorzystanie z inspiracji i pomysłów interesariuszy,
3. skuteczne wyjaśnienie wszystkim partnerom zamierzeń zarządzającego,
4. zidentyfikowanie sprzecznych interesów i przeciwdziałanie konfliktom przed ich zaostreniem,
5. pozyskanie sojuszników w grze z przeciwnikami,
6. poznanie reakcji interesariuszy na proponowane przez zarządzającego rozwiązania,
7. wypracowanie, lepszych, dojrzalszych rozwiązań we współpracy z interesariuszami,
8. pozyskanie akceptacji dla rozwiązań zarządzającego poprzez przekonanie o współautorstwie rozwiązań,
9. pozyskanie partnerów w realizacji zamierzeń,
10. edukację interesariuszy nieprofesjonalnych,
11. zdobycie zaufania między zarządzającym a interesariuszami potrzebnego w tym i następnych przedsięwzięciach.

Praktyka wskazuje, że argumentem najbardziej przekonywującym sceptyków jest możliwość przeciwdziałania konfliktom (pkt. 4). Konflikty społeczne paraliżują wiele zamierzeń podejmowanych w gospodarce przestrzennej. Dotyczy to także ochrony dziedzictwa kulturowego.

W życiu społecznym konflikty są zjawiskiem naturalnym. Groźne bywają wtedy, gdy nikt nie podejmuje próby racjonalnego zarządzania nimi, albo gdy próby te podejmowane są **późno**. Konflikty, bowiem mają naturalną tendencję do eskalacji – wraz z upływem czasu, na przyczyny merytoryczne nakładają się przyczyny emocjonalne podwyższające coraz to bardziej temperaturę sporu. Bywa nawet tak, że merytoryczna sprzeczność od początku jest bardzo mała lub wręcz pozorna, natomiast dynamika rozwoju konfliktu napędzana jest wyłącznie motywami psychologicznymi. Zatem im wcześniej zaczniemy zarządzać konfliktem, tym większą mamy szansę na pomyślne rozwiązanie. Wiedza o potencjalnym konflikcie pozwala na przeciwdziałanie mu w taki sposób, aby zneutralizować jego przyczyny zanim wybuchnie. Najmniejszą szansę mamy, gdy wybuch nas zaskoczy w momencie, gdy wszystkie najważniejsze decyzje zostały już podjęte. W dyskusji rozpoczętej w tym momencie trudno oczekiwać pokojowego nastawienia. Ten, kto podjął decyzję broni swego stanowiska za wszelką cenę, bo zmiana grozi

zmarnowaniem wysiłku, czasu i pieniędzy, oraz utratą prestiżu decydenta. Przeciwnicy, niezależnie od tego, czy mają rację czy nie, są sfrustrowani dotychczasowym lekceważeniem ich opinii. Zatem wiedza o potencjalnym konflikcie jest bezcenna.

„Pierwotny grzech” zaniechania pociąga za sobą następne. Konflikty rozwiązywane po podjęciu decyzji, bardzo często z płaszczyzny merytorycznej przenoszą się na **płaszczyznę prawną**. Strony próbują wygrać przez udowodnienie, że przeciwnik przekroczył prawo. W tej sytuacji nie ma mowy o szukaniu merytorycznych rozwiązań. W takiej rozgrywce nawet drobne prawne uchybienie może zadecydować o wygranej stronie, która ani merytorycznie ani społecznie nie ma racji. Odnosi się wrażenie, jakoby ważne było jedynie to, czy przedsięwzięcie jest legalne czy nie, a przecież nie wystarczy, że rozwiązanie jest legalne – powinno być także dobre. Twórcza współpraca, merytoryczna dyskusja, czy negocjacje kwestii spornych mają sens tylko przed podjęciem decyzji

Kolejna trudność w rozwiązywaniu konfliktów wynika z faktu, że często zarządzający traktują przekonywanie protestujących jako konsultacje społeczne. Trzeba wyraźnie podkreślić **protestujący to nie to samo, co społeczeństwo**. Niekiedy protestujący są rzeczywiście interesariuszami, ale tylko niewielką grupą w stosunku do ogółu. Niekiedy zapewniają sobie poparcie większej grupy, ale zdarza się, że prawa należnego ogółowi domagają się samozwańczo osoby szczególnie awanturnicze, choć bez legitymacji do zabierania głosu. To są właśnie najtrudniejsi partnerzy do rozmów. Należy więc zadbać o partycypację autentycznych interesariuszy, a w tym o reprezentację osób o różnych opiniach. Jest szansa, że wśród nich znajdują się lepsi partnerzy do rozmów a także zwolennicy oprostowanych rozwiązań.

Trudno o porozumienie także wówczas, gdy komunikacja ze społeczeństwem podejmowana jest jako **wymuszona reakcja na konflikt**, a nie z inicjatywy zarządzającego, jak być powinno. Takie okoliczności zmuszają zarządzającego do przyjęcia narzuconych lub przypadkowych, zwykle niekorzystnych, warunków gry. Utrudnia to zapanowanie nad procesem i osiągnięcie porozumienia poprzez planowo i profesjonalnie zorganizowaną partycypację społeczną. Organizatorzy wymuszonej partycypacji często nie wiedzą, że mogłoby być inaczej. Uważają, że nie ma innego sposobu niż odpowiedź przymusem na przymus. Znacznie większe szanse na rozwiązywanie pokojowo trudnych spraw mieliby gdyby podejmowali inicjatywę we właściwym czasie i zaplanowali racjonalnie proces partycypacji.

Innego rodzaju argumentami za podjęciem trudu zarządzania partycypacyjnego są poważne zmiany cywilizacyjne i kulturowe, które czynią ten model nie tylko korzystnym, ale i niezbędnym.

Przeciwieństwem zarządzania partycypacyjnego jest model uwzględniający w procesach decyzyjnych tylko interesariuszy prawnych. Interesariusze społeczni stawiani są przed faktami dokonanymi – o sprawie dowiadują się po podjęciu decyzji, co, jak powiedziano, stwarza ryzyko trudno rozwiązywalnych konfliktów. Model ten był i jest nadal stosowany, co udawało się w warunkach braku lub mocno ograniczonego dostępu do informacji tych ludzi, których prawo nie nakazywało informować. Obecnie dostęp do informacji o przebiegu procesów decyzyjnych jest w wielu dziedzinach obligatoryjnie poszerzony, ale rozstrzygający jest fakt, że jest wielokrotnie łatwiejszy dzięki zmianie sposobu komunikacji międzyludzkiej. W **dobie Internetu** ukrywanie procesów decyzyjnych przed opinią publiczną, a więc także przed interesariuszami, staje się coraz mniej możliwe. Jednocześnie organizowanie się grup protestujących dzięki Internetowi jest wielokrotnie łatwiejsze. Tak więc albo trzeba się nauczyć planowo współpracować z interesariuszami społecznymi, albo trzeba się liczyć z narastającą falą konfliktów. Internet jednak nie tylko wymusza otwartość, ale także ułatwia partycypację społeczną. Informowanie interesariuszy, badania opinii społecznej, prezentacja zamierzeń, dyskusja na projektami – wszystkie te formy partycypacji on-line są łatwiejsze, ale przede wszystkim tańsze of działań w sposób tradycyjny – off-line.

Argumentem za modelem partycypacyjnym, a może raczej specyficzną formą nacisku, aby go stosować, jest **polityka finansowania projektów** pod warunkiem uwzględnienia w nich partycypacji. Stosują ją liczne instytucje europejskie i międzynarodowe. Polityka poparcia dla partycypacji wyraża

się także w konwencjach międzynarodowych, co następnie wpływa na prawo stanowione w różnych krajach, między innymi w Polsce. Jednak nacisk prawny, lub finansowy, nie poparty odpowiednim **szkoleniem kadr** zarządzających, nie zawsze prowadzi do sukcesu. Stosowana pod naciskiem partycypacja miewa charakter pozorny, co zamiast popularyzować może skutecznie skompromitować tę ideę.

2.2. Struktura interesariatu

W zależności od charakteru sprawy interesariat (rozumiany jako zbiorowość wszystkich interesariuszy) jest grupą większą lub mniejszą, mniej lub bardziej jednorodną i w związku z tym łatwiejszą lub trudniejszą do zidentyfikowania. W przypadku obiektów na liście UNESCO, a w szczególności zespołów staromiejskich, interesariat jest duży i trudny do zidentyfikowania. Jakkolwiek zarządzanie partycypacyjne zakłada intencję porozumiewania się z jak najszerszym kręgiem interesariuszy, to w sytuacji tych obiektów i zespołów bezpośrednia współpraca ze wszystkimi w praktyce nie jest możliwa. Dlatego warto rozważyć strukturę interesariatu, aby wybór tych, których da się uwzględnić był świadomy i aby nie pominąć tych najważniejszych. Związki interesariuszy ze sprawą mają bardzo zróżnicowany charakter. Badając tę różnorodność można poznać strukturę tej zbiorowości, co powinno ułatwić sporządzenie listy interesariuszy i wybranie tych, z którymi w określonych warunkach da się współpracować.

Oto różne aspekty porządkowania struktury interesariatu (przykłady w tabeli poniżej):

1. Według przyczyny powstania i istnienia związku interesariusza ze sprawą,
2. Według roli interesariusza w procesie zarządzania,
3. Według zakresu reprezentowanych interesów i potrzeb,
4. Według poziomu akceptacji przez interesariusza celów zarządzania,
5. Według siły związku ze sprawą,
6. Według częstotliwości kontaktu bezpośredniego,
7. Według stopnia trudności i kosztów współpracy.

Jeżeli każdą z wymienionych kategorii wyobrazić sobie jako większy lub mniejszy krąg interesariuszy „krążący wokół sprawy” w różnych odległościach i różnych płaszczyznach, trzeba zauważyć, że kręgi te przecinają się w wielu miejscach. Innymi słowy, pojedynczy interesariusz może należeć do kilku kręgów równocześnie.

A oto przykłady interesariuszy, należących do wymienionych kategorii:

	Kategorie interesariusze		Przykłady
1.	Pozostający ze sprawą w związku:		
	a.	Prawnym	Właściciele obiektów, władze publiczne
	b.	Przestrzennym	Mieszkańcy obszaru objętego wpisem na listę UNESCO i jego strefy buforowej – sąsiedzi
	c.	Funkcjonalnym	Użytkownicy wpisanych obiektów, turyści
	d.	Kulturowym	Koneserzy chronionych walorów
	e.	Ekonomicznym	Usługodawcy funkcjonujący dzięki turystom: organizatorzy turystyki, restauratorzy, sklepikarze
	f.	Emocjonalnym	Miłośnicy chronionych walorów, osoby związane z przeszłością miejsca, mieszkańcy zakorzenieni od pokoleń
	g.	Profesjonalnym	Znawcy chronionych walorów, konserwatorzy, projektanci

	Występujący w roli:		
2.	a.	Podjemujących decyzje	Wojewódzcy i Miejscy Konserwatorzy Zabytków, władze publiczne uchwalające plany zagospodarowania przestrzennego
	b.	Przygotowujących projektu	Konserwatorzy zabytków, architekci, planiści
	c.	Odpowiedzialnych za stan walorów	Właściciele
	d.	Finansujących działania	Inwestorzy publiczni i prywatni
	e.	Użytkujących obiekty	Użytkownicy i turyści
3.	Reprezentujący interesy i potrzeby:		
	a.	Jednostkowe	Pojedyncze osoby
	b.	Zbiorowe	Organizacje pozarządowe miłośników
	c.	Społeczna	Społeczności lokalne
	d.	Publiczne	Komitet Światowego Dziedzictwa
4.	Przyjmujący wobec sprawy postawę:		
	a.	Zwolennika	Miłośnicy chronionych walorów
	b.	Obojętną	Pasywni wobec zmian zagrażających walorom
	c.	Przeciwnika	Inicjatorzy zmian zagrażających walorom
5.	W kontakcie bezpośrednim:		
	a.	Codziennym	Mieszkańcy, pracownicy
	b.	Częstym	Bywalcy
	c.	Okazjonalnym	Turyści
6.	Związani ze sprawą związkiem:		
	a.	Silnym	Właściciele obiektów, miłośnicy walorów, mieszkańcy zakorzenieni od pokoleń
	c.	Słabym	Każdy, ludzkość
7.	Z którymi współpraca jest:		
	a.	Łatwa i tania	Użytkownicy, bywalcy, sąsiedzi, miłośnicy
	c.	Trudna	Każdy, ludzkość, duże społeczności, jak np. cały naród, przeciwnicy ochrony

Zapewne większość wymienionych przykładów nie wymaga wyjaśnienia. Jedynie najszerszy krąg interesariuszy wymieniony w punktach 6 i 7, jako „ludzkość” i „każdy” takiego wyjaśnienia wymagają. Istotą Listy Światowego Dziedzictwa jest wybór obiektów o walorach tak wielkich, że społeczność międzynarodowa uznaje je za dziedzictwo całej ludzkości i właśnie w imieniu ludzkości sprawowana jest ich ochrona. Dlatego każdy człowiek może się czuć z nimi związany, a ich zniszczenie każdy może odczuwać jako stratę. Z logicznego punktu widzenia kategoria „każdy” to inne określenia tego samego, najszerszego kręgu, choć umieszczono ją w polskiej *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* z innego zapewne względu. Ustawa ta jednak ma ścisły związek z ochroną dziedzictwa, jako, że planowanie przestrzenne winno być ważnym narzędziem tej ochrony.

Mimo, że teoretycznie rzecz biorąc ochrona dóbr z listy UNESCO sprawowana jest w imieniu ludzkości, nie ma żadnej praktycznej możliwości, aby cała ludzkość bezpośrednio partycypowała w zarządzaniu. Są natomiast możliwości pośrednie – poprzez reprezentantów, którymi są np. Światowy i Narodowy Komitety UNESCO, jak również turyści zwiedzający obiekty specjalnie ze względu na ich miejsce na liście.

3. METODOLOGIA DZIAŁAŃ

3.1 Jak sporządzić listę interesariuszy?

Aby współpracować z interesariuszami, zarządzający musi sporządzić sobie ich listę. Ważnym, ale niewystarczającym materiałem wyjściowym są tu przepisy prawne. Korzystając z odpowiednich ustaw można sporządzić listę interesariuszy prawnych. Natomiast do sporządzenia listy interesariuszy społecznych prawo nie wystarczy.

Dla osób i grup, które na gruncie ustawowym nie mogą znaleźć wystarczającej podstawy dla swoich roszczeń o dopuszczenie do głosu, pewnym oparciem może stać się konstytucja, konwencje międzynarodowe, prawa człowieka i wreszcie prawo moralne. W praktyce jednak nie jest to wystarczająco mocna podstawa, ani wystarczający materiał do sporządzania listy interesariuszy.

Interesariuszom prawnym prawo gwarantuje udział w procesach planistycznych i inwestycyjnych w sposób konkretny i szczegółowy. Są to np.: właściciele nieruchomości, sąsiedzi inwestycji, odpowiedni przedstawiciele władz publicznych, instytucje uzgadniające itp. Wiadomo nie tylko kiedy i kto, ale także w jaki sposób ma brać udział w tych procesach i jakie mają być konsekwencje tego udziału.

Natomiast zupełnie inaczej – dostęp do współpracy interesariuszy społecznych jest określony bardzo ogólnikowo. Wprawdzie odpowiednie ustawy bardzo szeroko otwierają dostęp do uczestnictwa, ale nie precyzują, na czym ono ma polegać, jaki zakres ilościowy ma zostać uwzględniony i jak efekty partycypacji mają wpływać na decyzje. I tak na przykład, czy można uznać, że projekt planu przestrzennego poddany został konsultacjom społecznym, gdy: nikt nie złożył wniosku do planu, na wyłożeniu pokazano plany niezrozumiałe dla nieprofesjonalistów, dyskusja publiczna się odbyła, ale nikt nie zadbał o uwzględnienie jej wyników, zresztą byli na niej tylko protestujący. Z punktu widzenia sensu idei to nie partycypacja, lecz jej pozory. Bywają efektem zaniedbania, nieumiejętności albo celowej manipulacji, mimo to można je uznać za spełnienie wymagań ustawowych i taki sposób traktowania partycypacji jest w Polsce popularne.

Pamiętać przy tym trzeba, że partycypacja nie jest obowiązkiem obywateli – jeśli obywatel wie o takiej możliwości, ale nie chce z niej skorzystać, to nie musi. Taki brak odzewu w pewnych okolicznościach ma duże znaczenie. Odmowa uczestnictwa jest milczącą zgodą na podejmowanie decyzji bez uwzględnienie opinii odmawiającego, co utrudnia mu domaganie się głosu czy protestowanie w kolejnych etapach przedsięwzięcia np. po podjęciu decyzji. Jak wiadomo jednak taka argumentacja często wcale nie powstrzymuje protestujących, co zmusza władze do dialogu w warunkach nie wróżących powodzenia. Tak więc w interesie zarządzającego nie jest wcale niski poziom zainteresowania potraktowany jako swoiste alibi – lepiej wcześniej wiedzieć, aby wcześniej reagować.

Reasumując, należy stwierdzić, że prawo pomaga, ale nie wystarcza, aby uporać się z praktycznym zadaniem tworzenia listy interesariuszy.

Zarządzający, który przystępuje do sporządzania listy, a mający już wcześniej doświadczenie w pełnieniu tej funkcji, dysponuje zwykle innym pożytecznym materiałem wyjściowym. Jest nim lista osób i instytucji, z którymi w praktyce kontakt już jest nawiązany – zwykle figurują na liście adresowej używanej w trakcie bieżącego zarządzania. Część tych kontaktów wynika bezpośrednio z obowiązującego prawa, inne okazują się konieczne lub pożyteczne w praktyce. Jest to dobry materiał pomocniczy, ale listy tej nie należy utożsamiać z listą interesariuszy. Trzeba ją zweryfikować, aby usunąć z niej te pozycje,

które nie odpowiadają definicji interesariusza, ale ważniejsze, aby ją uzupełnić. Zazwyczaj bowiem nie ma na niej interesariuszy dotychczas biernych, jak również tych, których siła związku ze sprawą jest mała. Wprowadzenie ich na listę jest konieczne, ponieważ stanowiąc mogą zarówno źródło nowych korzyści czy pól współpracy, jak i nieznanych dotąd sprzeczności interesów, co, jak już powiedziano, warto wiedzieć zanim wybuchnie konflikt.

Sporządzanie listy od nowa lub jej uzupełnianie powinno polegać na analizowaniu struktury interesariatu i odnajdowaniu interesariuszy pasujących do kolejnych kategorii. Po przeprowadzeniu takiej analizy można zapytać, co ma stanowić gwarancję kompletności listy. Kiedy można uznać, że praca jest zakończona? Otóż, nie ma takiej gwarancji, bo po pierwsze, interesariuszy można zapewne porządkować także w inny sposób, tworząc nowe kategorie, a po drugie, w obrębie kategorii także nie można mieć pewności kompletu. Analizując strukturę można jednak uzyskać duży zbiór podstawowy, który następnie może być uzupełniany w procesie praktycznego zarządzania.

Można też zapytać, czy gwarancja kompletności listy jest niezbędna? Praktycznie nie jest, choć intencja stworzenia listy możliwie jak najpełniejszej pozostaje ważna. Partycypacja społeczna to nie referendum przesądzające o decyzji, w którym kompletność listy byłaby niezbędna.

A oto kilka rad i przestróg przed błędami, które mogą się zdarzyć przy sporządzaniu listy, np.

1. Nie należy zapominać o interesariuszach wynikających ze specyfiki obiektu. Np. w przypadku Starówki Warszawskiej są nimi ludzie, którzy czynnie odbudowywali Warszawę, w przypadku cerkwi prawosławnej w Tużańsku – wyznawcy tej religii, w przypadku obozu koncentracyjnego Auschwitz-Birkenau – więźniowie obozu, w tym społeczność żydowska.
2. Należy zwrócić szczególną uwagę na osoby i grupy, których związek ze sprawą może grozić konfliktem. Nie pomijać ich, aby partycypacja mogła stanowić formę profilaktyki przeciw konfliktom.
3. Nie należy zapominać, o związkach, które wynikają z przeszłości, np. o osobach, które dawniej były właścicielami czy mieszkańcami obiektów zabytkowych i o wyznawcach religii, do których pierwotnie należała świątynia, choć obecnie używana jest inaczej.
4. Należy zadbać o proporcje uczestnictwa ludzi i grup o różnych opiniach.
5. Nie należy pomijać grup, które funkcjonują bez sformalizowanych związków, np. grup miłośników powiązanych on-line.

Na koniec należy podkreślić, że raz sporządzonej listy nie należy traktować, jako zbioru zamkniętego. Powinna być weryfikowana i uzupełniana w procesie zarządzania. W przypadku miejsc i obiektów wpisanych na listę UNESCO lista interesariuszy jest z reguły tak wielka, że konieczny jest wybór tych, z którymi współpraca jest realna. Zazwyczaj decydują o tym koszty współpracy. Każda forma partycypacji (informacja, badania opinii, prezentacje, warsztaty, dyskusje, negocjacje i mediacje), jeśli ma być realizowana nie pozornie, ale realnie, musi pociągać za sobą określone koszty, zazwyczaj większe niż spodziewają się tego zarządzający. To właśnie koszty zwykle limituje zakres badań i zmusza do wyboru określonych grup interesariuszy. Dobierać ich trzeba zatem zgodnie z konkretnym celem danego przedsięwzięcia partycypacyjnego.

Oto lista kandydatów na listę interesariuszy świątyni wpisanej na listę UNESCO.

1. Proboszcz i inni księża pracujący w parafii z kościołem wpisanym na listę
2. Parafianie
3. Pracownicy parafii (organista, kościelny)
4. Proboszczowie innych parafii z kościołami wpisanymi na listę
5. Biskup i inni przedstawiciele hierarchii kościelnej
6. Organizacje religijne świeckich działające przy kościele wpisanym na listę

7. Mieszkańcy gminy
8. Sąsiedzi kościoła wpisanego na listę
9. Wójt gminy, sołtys, rada gminy
10. Urząd, szczególnie wydział odpowiedzialny na planowanie przestrzenne i ochronę zabytków
11. Miejscowe autorytety
12. Potomkowie niezjących osób ważnych dla historii kościoła i gminy
13. Dyrektor i pracownicy instytucji oświatowych w gminie
14. Dyrektorzy i nauczyciele szkół w gminie
15. Komendant i pracownicy straży pożarnej
16. Nadleśniczy i pracownicy nadleśnictwa,
17. Dyrekcje i zarządy terenów chronionych (np. parków krajobrazowych), jeśli kościół leży w ich obrębie
18. Lokalne organizacje pozarządowe
19. Lokalne grupy działania
20. Miejscowi przedsiębiorcy
21. Starostwo powiatowe, szczególnie wydziały odpowiedzialne za kulturę, budownictwo i planowanie przestrzenne
22. Urząd Wojewódzki, szczególnie wydziały odpowiedzialne za kulturę, budownictwo i planowanie przestrzenne
23. Wojewódzki Konserwator Zabytków
24. Urząd Marszałkowski, szczególnie departamenty odpowiedzialne za kulturę i dziedzictwo narodowe
25. Lokalni posłowie i senatorowie
26. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
27. Komitet Światowego Dziedzictwa UNESCO
28. Polski Komitet ds UNESCO
29. Narodowy Instytut Dziedzictwa
30. ICOMOS Polska
31. Pozarządowe organizacje (stowarzyszenia, fundacje) miłośników zabytków i wspierające ich ochronę
32. Turyści
33. Lokalne i regionalne biura turystyczne
34. Usługodawcy związani z turystyką: hotelarze, restauratorzy, pamiątkarze
35. Wojewódzka izba turystyki
36. Konserwatorzy, architekci i planiści związani w przeszłością z konserwacją i ochroną kościoła
37. Dotychczasowi sponsorzy
38. Potencjalni sponsorzy

Znacznie obszerniejsza lista kandydatów dla zespołu staromiejskiego przekracza ramy tego poradnika.

3.2. Program udziału interesariuszy w procesach zarządzania

Proces zarządzania pojedynczymi obiektami, jakimi są świątynie, różni się zasadniczo od zarządzania częścią miasta, tym bardziej, jeśli ta część stanowi jego centrum. Ponieważ nie zakłada się

istnienia specjalnych instytucji zarządzających, należy przyjąć, że zarządzającym w przypadku świątyni jest proboszcz (lub w przypadku cerkwi w Radrużu – dyrektor muzeum), a w przypadku zespołu staromiejskiego samorząd miasta współdziałający z niezależnym od niego wojewódzkim konserwatorem zabytków.

Proces zarządzania zespołami staromiejskimi w oczywisty sposób jest trudniejszy i bardziej skomplikowany niż zarządzanie pojedynczymi obiektami. Podstawowym narzędziem ochrony wartości kulturowych starego miasta, jako zespołu urbanistycznego, powinno być planowanie przestrzenne. Narzędziem takim mogą być także strategie rozwoju, jeśli określają politykę władz miasta wobec tych wartości. Wewnątrz chronionego obszaru podejmowane są ponadto przedsięwzięcia dotyczące mniejszych zespołów czy pojedynczych obiektów, które chronione są z racji wpisu do polskiego rejestru zabytków. Z punktu widzenia skali trudności zarządzania, można je porównać do kościołów i cerkwi z listy UNESCO.

Wyraźnie określony zakres zarządzania zarówno w przypadku zespołów, jak i obiektów, należy do Wojewódzkich Konserwatorów Zabytków, którzy jako organ administracji rządowej są niezależni od samorządów miejskich. Sprawę komplikuje fakt, iż w wielu miastach, w tym w Krakowie, Warszawie, Toruniu i Zamościu, w strukturze urzędu powołani są Miejscy Konserwatorzy Zabytków o różnicowanym zakresie uprawnień.

Jakkolwiek prawo tego nie nakazuje, jednak pewną aktywność w stosunku do obiektów i zespołów na liście UNESCO wykazują także urzędy marszałkowskie. Niekiedy przeznaczają na ten cel środki finansowe, ale to nie one jednak podejmują wiążące decyzje.

Udział interesariuszy zwanych tu prawnymi w procesach zarządzania ustala precyzyjnie prawo, natomiast prawo interesariuszy społecznych jest sformułowane ogólnikowo. Ponieważ jednak przyjęto tu zasady zarządzania partycypacyjnego, konieczne jest pokazanie jak ta idea ma być realizowana w praktyce.

Poniżej przedstawiony jest zatem program partycypacji interesariuszy społecznych.

Partycypacja społeczna włączona w proces zarządzania może przynieść rzeczywiste korzyści, ale tylko wówczas, gdy wprowadzona będzie w właściwy sposób i we właściwym czasie. Poniżej przedstawiony jest podstawowy model powiązań między realizacją określonego zamierzenia czy przedsięwzięcia, a partycypacją. Przedsięwzięciami czy zamierzeniami, o których mowa mogą być: np. budowa lub adaptacja obiektu, plan zagospodarowania przestrzennego, plan ochrony, projekt zmiany udostępnienia turystom i wiele innych.

Pomiędzy etapami przedsięwzięcia a fazami partycypacji muszą być zachowane pewne logiczne związki, bez których wszystko może się nie udać. Zasada ta powinna być przestrzegana niezależnie od rodzaju przedsięwzięcia.

Każde takie przedsięwzięcie można podzielić na następujące etapy:

- I. Programowanie
- II. Projektowanie
- III. Podejmowanie decyzji
- IV. Realizacja.

Te zadania podejmują, albo w nich uczestniczą interesariusze prawni.

Partycypacja natomiast powinna składać się z następujących faz:

1. Informowanie interesariuszy
2. Badanie potrzeb interesariuszy
3. Prezentacja i wyjaśnienie projektu interesariuszom
4. Negocjacje kwestii spornych
5. Ewentualne uczestnictwo interesariuszy w realizacji projektu.

W tych fazach biorą udział zarówno interesariusze społeczni, jak i prawni, ale na innych zasadach. Prawni są nadawcami informacji, organizatorami badań, prezentującymi projekty, uczestnikami dyskusji, partnerami w negocjacjach, organizatorami wolontariatu.

Interesariusze społeczni są natomiast: odbiorcami informacji i wyjaśnień, respondentami badań, uczestnikami dyskusji, stroną w negocjacjach i wolontariuszami.

A oto powiązania oraz następstwo wymienionych etapów i faz.

Następstwo etapów przedsięwzięcia i faz partycypacji	
Etapy przedsięwzięcia	Fazy partycypacji
I. Programowanie	1. Informowanie interesariuszy
	2. Badanie opinii i potrzeb
II. Projektowanie	3. Prezentacje i wyjaśniania projektu
	4. Dyskusja nad projektem
	5. Negocjacje kwestii spornych
III. Podejmowanie decyzji	
IV. Realizacja	6. Możliwość uczestnictwa w realizacji

Partycypacja winna się rozpocząć pod koniec etapu programowania (I), kiedy zarządzający wie już dokładnie, na czym polega jego zamierzenie. Już wówczas powinien sporządzić odpowiednią do danej sprawy listę interesariuszy i w sposób skuteczny przekazać im informacje o zamierzeniu (1).

Następnie należy przeprowadzić badanie potrzeb interesariuszy (2). Niekiedy krąg interesariuszy jest na tyle wąski, że przeprowadzenie badań reprezentatywnych dla ogółu jest możliwe. Częściej jednak z przyczyn finansowych i organizacyjnych zakres badań trzeba ograniczyć. Szczególnie ważne jest wówczas, aby wybrać najważniejszych interesariuszy i najwłaściwszą metodę badań, a metod takich jest wiele.

Wyniki badań winny służyć zarządzającemu jako lista propozycji i rekomendacji. Jeśli powierza sprawę ekspertom lub projektantom, winny być do nich skierowane, aby mogli wykorzystać je w projekcie rozwiązania (II). W przypadkach, gdy ściśle dostosowanie się do życzeń interesariuszy nie jest możliwe, trzeba przygotować się do negocjacji i ewentualnie zaproponować rekompensaty. Jeśli to możliwe dobrze jest przygotować kilka wersji rozwiązania.

Gotowy projekt czy plan zamierzenia należy zaprezentować i wyjaśnić interesariuszom (3). Tu szczególnie ważne jest, aby wyjaśnienie było skuteczne. Prezentacja kilku wersji, dająca interesariuszom wybór, budzi zaufanie, że ich zdanie jest brane pod uwagę.

Niekiedy kolejna faza – dyskusja nad projektem (4) kończy się akceptacją społeczną, co otwiera drogę do podejmowania decyzji (III) przez odpowiednie władze.

Jeśli mimo wszystko pozostają kwestie sporne, to one właśnie powinny być negocjowane (5). Ważne jest przy tym, żeby nie mieszać ze sobą faz 3, 4, i 5, co często dzieje się w praktyce. Powoduje to bałagan, w którym dyskusja staje się bezproduktywna albo, co gorzej, przeradza się w kłótnie zaostrażającą konflikt.

Jeżeli w wyniku dyskusji lub negocjacji wypracowane zostaną wnioski zmuszające do zmiany projektu, zachodzi potrzeba powrotu do etapu projektowania (IIa) i w następstwie powtórzenie faz 3a, 4a, czasem także 5a.

Następstwo etapów przedsięwzięcia i faz partycypacji	
Etapy przedsięwzięcia	Fazy partycypacji
I. Programowanie	1. Informowanie interesariuszy
	2. Badanie opinii i potrzeb
II. Projektowanie	3. Prezentacje i wyjaśniania projektu
	4. Dyskusja nad projektem
	5. Negocjacje kwestii spornych
	3a. Powtórna prezentacja
	4a. Powtórna dyskusja
IIa. Wprowadzenie zmian w projekcie	5a. Powtórne negocjacje
III. Podejmowanie decyzji	
IV. Realizacja	6. Możliwość uczestnictwa w realizacji

W ten sposób obie strony dążą do wspólnej akceptacji projektu, a potem decyzji i realizacji. Metody partycypacji stosowane w krajach dojrzałej demokracji, np. w USA przewidują nawet kilkakrotne powroty do projektowania, prezentacji, dyskusji i negocjacji.

Są przedsięwzięcia, w których realizacji istnieje możliwość zatrudnienia wolontariuszy, np. porządkowanie terenu, zakładanie zieleni przy zabytku, przyjmowanie turystów itp. W takich przypadkach etap realizacji (IV) może przewidywać czynny udział interesariuszy (6). Umacnia to związek społeczności z miejscem, które dzięki temu staje się w pełnym tego słowa znaczeniu swojskie. Umacnia też więzi międzyludzkie o wątki wynikające ze wspólnej pozytywnej twórczości, a nie tylko ze wspólnego protestowania.

Dzięki tak prowadzonej partycypacji osiągnięcie akceptacji społecznej dla projektu w większości przypadków powinno być możliwe. Może zdarzyć się jednak, że kwestie sporne pozostaną nierozwiązane. Mimo wszystko decyzję trzeba podjąć, a podejmująca ją władza musi rozważyć, co uważa za ważniejsze: zrealizowanie zamierzenia wbrew oporowi czy rezygnację wobec oporu. Trzeba przy tym pamiętać, że skutki takiej decyzji są dalekosiężne, bo nie dotyczą tylko tej konkretnej sprawy, lecz poziomu zaufania między władzą a społeczeństwem.

Realizacja powyższego planu partycypacji wymaga czasu, umiejętności z zakresu komunikacji społecznej i pieniędzy. Nie można się łudzić, że trudne sprawy da się załatwić organizując jedno spotkanie władz z mieszkańcami, a gdy się nie uda obarczać winą stronę społeczną. Trzeba przy tym pamiętać, że koszty rozwiązywania konfliktów, które wynikają na etapie realizacji są pod każdym względem wyższe.

Powyższy program jak również metody i narzędzia partycypacji potrzebne do realizacji wymienionych wyżej faz (patrz rozdz. 3), przedstawione są szerzej w książce: *Zanim wybuchnie konflikt: Idea i metody partycypacji społecznej w ochronie krajobrazu i kształtowaniu przestrzeni*, praca zbiorowa pod red. K. Pawłowskiej, Wyd. Fundacji Partnerstwo dla Środowiska, Kraków 2010.

3.3. Metody i narzędzia partycypacji

Ramy tego poradnika nie pozwalają przedstawić szerokiego wachlarza form partycypacji społecznej stosowanych w kolejnych jej fazach. To, co możemy tu przekazać to informacje ogólne o wybranych metodach i narzędziach, które będą zachętą do dalszego kształcenia się w zakresie komunikacji społecznej. Są to metody wypróbowane w rzeczywistych przedsięwzięciach dotyczących gospodarki przestrzennej.

Możemy też wskazać na pewne nieprawdziwe przekonania i błędy często popełniane wówczas, gdy próby organizowania podejmują osoby nie dostatecznie wykształcone, a zwłaszcza te, które nie zdają sobie sprawy z tego niedostatku. Trzeba zaznaczyć, że błędy będą tu traktowane nie tyle jako uchybienia prawne lecz jako braki i nieprawidłowości w stosunku do pełnego, przedstawionego poprzednio, programu partycypacji. Prawo, bowiem nie wymusza realizacji tego programu, a wywiązanie się z obowiązków prawnych nie gwarantuje autentycznej i udanej partycypacji.

Faza 1 – Informowanie interesariuszy



Ryc.2. Plakat z lustrem zapraszający na warsztaty



Ryc. 3. Warsztaty projektowe w Niepołomicach (fot. K. Pawłowska)

Celem pierwszej fazy jest poinformowanie interesariuszy przez zarządzającego o zamiarze realizacji określonego przedsięwzięcia. Na początku zatem konieczne jest sporządzenie odpowiedniej do sprawy listy interesariuszy. Kolejny krok to wybranie metody przekazu informacji tak, aby dotarła do jak największej liczby osób i aby, oprócz zwykłego powiadomienia była także zachętą do uczestnictwa w tej i kolejnych fazach partycypacji. Oto kilka takich metod:

- Kierowanie informacji wszędzie tam, gdzie interesariusze pojawiają się z różnych, innych powodów, np. w sklepie, na przystanku
- Kierowanie informację tam, gdzie ludzie mają czas na czytanie i gdzie się nudzą, np. w poczekalni przychodni lekarskiej
- Przekazywanie informacji podczas atrakcyjnej imprezy, obchodów świąt itp.
- Prośba do lokalnego autorytetu o pomoc w przekazaniu informacji
- Metoda „poczty pantoflowej”
- Przekazywanie informacji podczas zajęć obowiązkowych, np. w szkole, w pracy
- Wykorzystanie środków stosowanych w reklamie i promocji handlowej, np. chwytliwego hasła
- Wykorzystanie internetowych portali społecznościowych

Są pewne ograniczone formy informowania nakazane przepisami prawnymi, które można zaliczyć do tej fazy partycypacji (patrz rozdz. 4), np. powiadomienie o przystąpieniu do sporządzania planu lub informowanie sąsiadów działki, o decyzjach podejmowanych w związku z planowanym przedsięwzięciem. Są to jednak formy niewystarczające, aby partycypację można było uznać za autentyczną i pełną.

Najczęściej popełniane błędy to:

- Informacja kierowana bywa do zbyt wąskiej grupy interesariuszy, np. tylko tych, których prawo nakazuje zawiadomić, albo tylko tych, którzy protestują.
- Informacja dociera do interesariuszy zbyt późno.
- Organizatorzy wybierają nieskuteczną formę informacji.
- Forma ta nie zachęca do uczestnictwa w kolejnych fazach partycypacji.
- Organizatorzy zadawają się dowodem, że informowali, nie dbając o to, czy informacja rzeczywiście dotarła do adresatów.

Faza 2 – Badania opinii i potrzeb interesariuszy



Ryc.4. Badania opinii i potrzeb metodami tradycyjnymi



Ryc.5. Badania opinii on-line
(fot. K. Pawłowska)

Celem drugiej fazy jest przebadanie stosunku interesariuszy do przedsięwzięcia – ich opinii i potrzeb. Najlepiej byłoby, aby tymi badaniami objęci byli wszyscy interesariusze albo bezpośrednio albo poprzez próby reprezentatywne. Z różnych przyczyn, w tym także finansowych, nie zawsze jest to możliwe. Wówczas ogranicza się zakres badań, co nie znaczy, że wówczas badania te tracą sens. Bowiem nie wszystkie cele badań, np. pozyskiwanie inspiracji projektowej albo informacji o potencjalnych konfliktach wymagają pełnej reprezentatywności.

Jeśli zakres badań jest ograniczony, szczególnie ważne jest, aby wybrać do nich ludzi o zróżnicowanych postawach – zarówno tych, którzy są „za” jak i tych, którzy są „przeciw”. Ważne jest także, żeby wybrać metody badawcze odpowiednie dla tych, a nie innych badanych oraz dla danego celu badawczego.

Po przeprowadzeniu badań konieczne jest właściwe opracowanie wyników, tak, aby dobrze służyły celowi, jaki chcemy osiągnąć.

Poniżej zestawienie metod badawczych wypróbowanych praktyce w stosunku do wymienionych grup badanych.

	Metody	Badani – przykłady
1.	Ankieta prasowa	Czytelnicy
2.	Ankieta pocztowa lub telefoniczna	Mieszkańcy gminy
3.	Ankieta audytoryjna	Uczniowie i studenci na zajęciach Rodzice na wywiadówce Pracownicy instytucji w pracy Bywalcy i stali użytkownicy określonego miejsca Członkowie NGO podczas zebranie
4.	Ankieta rozdawana	Mieszkańcy Przedsiębiorcy związani z miejscem Pracownicy instytucji związanych z miejscem Usługodawcy np. sklepikarze, restauratorzy, hotelarze
4.	Ankieta notowana przez ankietera	Turyści i spacerowicze Uczestnicy imprez Seniorzy Niepełnosprawni
6.	Badania obserwacyjne	Użytkownicy miejsca
7.	Wywiad indywidualny	Burmistrz Proboszcz Dzielnicowy policjant Organizator imprez Senior – miejscowy gawędziarz Nadleśniczy Prezes NGO
8.	Wywiad zogniskowany	Radni Członkowie NGO Rada parafialna
9.	Rysowanie i modelowanie	Przedszkolaki Uczniowie szkoły podstawowej, gimnazjum Użytkownicy usług dla młodzieży, np. domu kultury Członkowie zrzeszeń młodzieżowych
10.	Burza mózgów	Harcerze Członkowie związków twórczych Elita kulturalna gminy
11.	Warsztaty projektowe	Mieszkańcy Bywalcy klubu Uczniowie
12.	Badania internetowe	Internauci, użytkownicy portali społecznościowych

A oto zestawienie przykładowych metod badawczych z różnymi celami badawczymi

	Metoda	dobra do celu	zła do celu	
1.	ANKIETY	prasowa	Informacja Wybór wersji projektowej	Pozyskiwanie inspiracji
2.		pocztowa lub telefoniczna	Uzyskanie opinii dużej populacji	Doskonalenie projektu
3.		audytoryjna	Poznanie potrzeb użytkowników	Poznanie uzasadnienie deklarowanych opinii
4.		rozdawana	Pobudzenie zainteresowania	Pozyskanie inspiracji
5.		notowana przez ankietera	Poznanie potrzeb i edukacja	Doskonalenia projektu
6.	Wywiad indywidualny		Identyfikacja konfliktów	Zdobycie statystycznych wyników badania opinii
7.	Wywiad zogniskowany		Budowanie zaufanie	Zdobycie statystycznych wyników badania opinii
8.	Badania obserwacyjne		Poznanie wiedzy o projektowanym miejscu	Porównanie opinii społecznej z opiniami ekspertów
9.	Rysowanie i modelowanie		Pozyskanie inspiracji	Identyfikacja konfliktów
10.	Badanie internetowe		Pozyskanie inspiracji Pozyskanie sojuszników	Zdobycie statystycznych wyników badania opinii grupy reprezentatywnej dla dużej populacji
11.	Burza mózgów		Pozyskanie inspiracji	Pozyskanie wiedzy o miejscu
12.	Warsztaty projektowe		Doskonalenie projektu. Edukacja	Pozyskanie statystycznych wyników badania opinii

Składanie wniosków do Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego czy Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowiące obowiązkowy element procedur planistycznych można uważać za część, albo raczej namiastkę badań przedprojektowych.

Najczęściej popełniane błędy to:

- Zbyt wąski zakres badań co do ilości badanych i zastosowanych metod badawczych
- Traktowanie ankiety jako jedynej formy badań i stosowanie jej niezależnie od charakterystyki badanych i celu badań.
- Źle przygotowane i nie sprawdzone poprzez pilotaż kwestionariusze ankiet
- Prowadzenie wywiadów bez scenariusza
- Zły wybór badanych faworyzujący interesariuszy o określonych poglądach
- Źle opracowane wyniki badań
- Traktowanie badań jako sztuki dla sztuki bez zamiaru wykorzystania wyników

Faza 3 – Prezentacja i wyjaśnianie projektu



Ryc.6. Prezentacja dla organizatorów turystyki
Fot. K. Pawłowska



Ryc.7. Prezentacja publiczna wyników warsztatów dla dzieci w plenerze

Celem tej fazy jest przedstawienie interesariuszom projektu przedsięwzięcia czy planu zamierzenia. Podobnie jak w przypadku pierwszej fazy nie wystarczy by interesariusze mieli dostęp do informacji, jeśli bardzo się postarają, ale by informacja dotarła do adresatów i to w formie dla nich zrozumiałej.

Trzeba pamiętać, że za skuteczność komunikacji odpowiada przede wszystkim nadawca komunikatu, bo tylko on może wybrać sposób przekazu tak, aby był zrozumiały dla odbiorcy. Jeśli ten wymóg zlekceważy, nie powinien się dziwić, że nie został zrozumiany. Dlatego zazwyczaj to nie społeczni interesariusze są odpowiedzialni za brak porozumienia, ale władze publiczne i projektanci przekazujący niejasne komunikaty. Dlatego konieczne jest aby:

- prezentować teksty i rysunki zrozumiałe dla interesariuszy,
- skutecznie zaprosić do zapoznania się z nimi,
- skutecznie wyjaśnić meritum, aby przyczyną konfliktów nie było zwykłe nieporozumienie,
- jeśli to możliwe, przedstawić dwie lub więcej wersji projektu do wyboru.

Formą prezentacji, którą nakazuje prawo w ramach procedur planistycznych jest wyłożenie studium, lub planu zagospodarowania przestrzennego. Takie wyłożenia jednak, aby spełniać swoją rolę, muszą być wolne od często popełnianych błędów. Są to:

- nieskuteczne zapraszanie interesariuszy lub celowe manipulowanie, aby ograniczyć ich liczbę i tym samym ilość doraźnych kłopotów,
- niezrozumiały przekaz od profesjonalistów do nieprofesjonalistów,
- brak umiejętności komunikowania się władz i projektantów z interesariuszami – konfrontacja zamiast perswazji.

Faza 4 – Dyskusja publiczna



Ryc. 8. Dyskusja publiczna w gminie (fot. K. Pawłowska)

Celem tej fazy partycypacji jest wymiana opinii o projekcie między zarządzającym i interesariuszami prawnymi z jednej, a interesariuszami społecznymi z drugiej strony. Taka wymiana powinna się odbywać przed podjęciem ostatecznych decyzji, a zamiar uwzględnienia wyników dyskusji w kolejnych etapach przedsięwzięcia powinien być gwarantowany. W najlepszym przypadku dyskusja taka może się kończyć pełną akceptacją zamierzeń zarządzającego ze strony interesariuszy. Może się też skończyć wnioskami zmian w projekcie, które go udoskonalą tak, aby mógł być akceptowany przez obie strony. Może wreszcie skończyć się protokołem rozbieżności i kwestii spornych, które winny być negocjowane w kolejnej fazie partycypacji.

Dyskusje publiczne są obowiązkowym punktem procedur planistycznych, lecz bardzo często nie przynoszą pożądaných efektów. Rodzajem dyskusji są też tzw. spotkania z mieszkańcami organizowane spontanicznie, np. w odpowiedzi na protest. Są zwykle źle przygotowane, źle prowadzone, a organizatorzy od początku nie mają zamiaru wykorzystać jej efektów. Liczą jedynie na przeforsowanie swoich racji. Żadnego porozumienia nie daje się osiągnąć, konflikty stają się głębsze niż były, organizatorzy tracą nadzieję na skuteczność partycypacji, a winą za niepowodzenie obciążają interesariuszy społecznych. Zbyt często wierzymy, że nasza siła albo dobra wola lub przekonanie o swojej racji wystarczy, aby nasza opcja zwyciężyła. Toteż dyskusje publiczne, również te, które nakazuje prawo, są często bezowocne, albo wręcz szkodliwe.

Oto kilka podstawowych zasad ułatwiających racjonalne zorganizowanie dyskusji.

Lista podstawowych zaleceń i błędów dla organizatorów dyskusji publicznych		
	TAK	NIE
Z inicjatywy	Zarządzającego, władzy publicznej	Pod naciskiem konfliktów
W celu	Osiągnięcia porozumienia	Spełnienie wymogów ustawowyc lub wymuszenie akceptacji
Kiedy.....	Przed podjęciem decyzji	Po podjęciu decyzji
Z zamiarem.....	Skorzystania z wyników	Bez możliwości skorzystania z wyników
Poprzedzona.....	Skuteczna informacją merytoryczną	Połączona z wyjaśnianiem nieporozumień merytorycznych
Tematyka.....	Przede wszystkim merytoryczna – rozwiązania	Wyłącznie prawna i tylko konflikty
Przedmiot.....	Wybrane tematy	Wszystkie tematy jednocześnie
Uczestnicy.....	Interesariusze reprezentujący różne punkty widzenia	Tylko protestujący albo przypadkowi
Liczba uczestników	Możliwa do określenia przez organizatorów	Przypadkowa
Czas trwania.....	Tyle, ile potrzeba, aby osiągnąć porozumienie	Ograniczone ramy czasowe
Prowadzenie.....	Moderator – mediator	Przedstawiciel jednej ze stron lub żądny sensacji „dziennikarz”
Forma.....	Dobrze przygotowana, np. warsztaty	Spontaniczna „kłótnia publiczna”

Faza 5 – Negocjacje



Ryc. 9. Negocjacje (fot. K. Pawłowska)

W powszechnym przekonaniu celem negocjacji jest zwycięstwo lub kompromis, a negocjator postrzegany jest jako bezwzględny gracz manipulujący ludźmi. Oba te stereotypy są tylko czasem i tylko częściowo prawdziwe. W rzeczywistości negocjacje to proces komunikowania się, którego celem jest osiągnięcie **porozumienia**, co nie zawsze jest jednoznaczne z kompromisem. Negocjator to nie zawsze „pokerzysta z kamienną twarzą”, lecz także ktoś, kto potrafi zmienić zażartego wroga w partnera skłonnego do wspólnego poszukiwania dobrych rozwiązań. Do szczególnie trudnych negocjacji można zaprosić bezstronnego mediatora, którego podstawowym zadaniem jest dbanie, aby warstwa emocjonalna sporu nie zdominowała rzeczowych rozmów merytorycznych.

W wyniku negocjacji powstać powinien protokół końcowy, który wyszczególnia warunki zgody lub, jeśli jej nie ma, także zakres rozbieżności. Warunki zgody winny być uwzględnione w ostatecznym projekcie. Rozbieżności natomiast, jeśli są, pokazują jasno podejmującemu decyzję, w jakich sprawach robi to bez pełnej zgody społecznej. Od władzy ostatecznie zależy, jaką decyzję podejmie i jaką weźmie na siebie odpowiedzialność.

Istnieją co najmniej 4 możliwe wyniki negocjacji i co za tym idzie 4 różne strategie, które może obrać negocjator lub mediator przed przystąpieniem do akcji.

Wyniki negocjacji			
Możliwości	MY	WY	Komentarz
A. Wygrana			Zarzewie nowego konfliktu
B. Przegrana			Nikt nie chce przegrywać
C. Kompromis			To nie wszystko, co da się osiągnąć
D. Nowe, lepsze rozwiązanie („większy tort”)			Do tego powinniśmy dążyć

- A. Strategia „na wygraną” wydaje się być najbardziej naturalna i jest spontanicznie wybierana przez ludzi nie zastanawiających się nad długofalowymi konsekwencjami tego wyboru. Wbrew pozorom wygrana jest jednak tylko wtedy sensowna, gdy mamy pewność, że negocjacje z konkretnym partnerem nigdy więcej się nie powtórzą. Jeśli ktoś wygrywa, ktoś musi przegrać, a frustracja przegranego jest doskonałym gruntem do powstawania następnego konfliktu. W kontaktach władzy ze społeczeństwem negocjacje z reguły nie są jednorazowe. Każda wygrana władzy jest społecznie ryzykowna, bo nie tylko może być zarzewiem następnego konfliktu, lecz także pogłębia przepaść nieufności między rządzonymi a rządzącymi.
- B. Przystępowanie do negocjacji w przekonaniu, że nie ma szans na wygraną, ani nawet na kompromis, jest w oczywisty sposób bezsensowne. Ktoś, kto nie widzi dla siebie szansy na sukces powinien skupić się na wzmocnieniu swojej siły. Można to osiągnąć w różny sposób, między innymi ucząc się zasad prowadzenia negocjacji, zatrudniając profesjonalnego negocjatora lub żądając powołania bezstronnego mediatora.
- C. Dochodzenie do kompromisu wymaga przyjęcia w negocjacjach pokojowego stylu współpracy i skłonienie drugiej strony do przyjęcia takiego samego nastawienia. Jednym ze sposobów osiągnięcia tego ostatniego celu jest wykorzystanie psychologicznej zasady wzajemności. Jeśli osiągniemy kompromis, czyli podzielimy się wygraną i przegraną po połowie, to możemy być zadowoleni, ale także połowicznie. Nie jest to bowiem najlepszy z możliwych wyników negocjacji.
- D. Jeżeli pokojowy styl uda się połączyć z podejściem twórczym, powstaje szansa osiągnięcia najlepszego z możliwych wyników, czyli wymyślenie nowego, lepszego, poprzednio nie branego pod uwagę rozwiązania, dającego obu stronom więcej korzyści niż kompromis. Ten maksymalny wynik zwany metaforycznie „większym tortem” nie zawsze daje się osiągnąć. Niekiedy, mimo przyjęcia twórczej strategii udaje się osiągnąć tylko kompromis, ale samo przyjęcie jej od samego początku wprowadza dobre nastawienie. Strony nie myślą jedynie o tym, aby jak najmniej stracić ze swojej wyjściowej oferty, ale razem poszukują nowego rozwiązania. Innymi słowy nie upór, lecz kreatywność jest nagradzana.

Negocjacje nie są wymienione w prawnych procedurach planistycznych, ale w rzeczywistości próby negocjacji są podejmowane, choć nikt ich tak nie nazywa, np. w trakcie dyskusji publicznej, połączonej także z wyjaśnianiem projektu. Przez takie spontaniczne połączenie cele tych trzech form partycypacji mieszają się, co uniemożliwia sukces. Na przykład pozorna sprzeczność niedostatecznie wyjaśniona w trakcie prezentacji jest niepotrzebnie negocjowana. Na publicznym zebraniu, na którym nie ma określonej reprezentacji stron, a „każdy mówi, co pamięta” negocjowanie nie może się udać.

Najczęściej popełniane błędy to:

- brak umiejętności negocjowania,
- brak obyczaju korzystania z pomocy profesjonalnych negocjatorów i mediatorów,
- negocjacje spontaniczne – bez przygotowania,
- nastawienie tylko na wygraną,
- łączenie negocjacji z innymi formami partycypacji,
- brak protokołu końcowego, lub zlekceważenie wyników negocjacji.

Faza 6 – Uczestnictwo interesariuszy w realizacji zamierzenia



Ryc. 10. Praca wolontariuszy w zabytkowym parku (fot. K. Pawłowska)

Najpełniejszy sukces partycypacji to uznanie przez interesariuszy, że przedsięwzięcie jest nie tylko godne akceptacji, lecz także ostateczny projekt jest po części ich dziełem. Jest to efekt, który otwiera drogę do udziału interesariuszy w jego realizacji. Oczywiście nie wszystkie przedsięwzięcia nadają się do tego, aby uczestniczyli w nim wolontariusze, ale są takie, np. zakładanie parku publicznego, w których jest to możliwe. Są też takie, w których przychylność interesariuszy może się przydać na dłuższą metę, np. przedsięwzięcia ochronne. Status ochronny wypracowany wspólnie ze społeczeństwem ma szansę być nie tylko szanowany, ale także czynnie strzeżony przez jego członków.

4. REKOMENDACJE I PRZYKŁADY

W krajach dojrzałej demokracji zarządzanie partycypacyjne jest częściej i z większym powodzeniem stosowane niż w Polsce i dlatego tam właśnie należy szukać wzorów do naśladowania. Oczywiście jest, że wzory te muszą być przystosowane do istniejącej w Polsce sytuacji społeczno-kulturowej, która bardzo mocno wpływa na możliwość stosowania w praktyce określonych form partycypacji. Najpoważniejszymi barierami są tu: bardzo niski poziom zaufania między władzą a społeczeństwem, stan rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i niski poziom wiedzy i umiejętności z zakresu komunikacji społecznej, reprezentowany przez władze publiczne.

Na świecie partycypacja społeczna w architekturze, planowaniu przestrzennym i ochronie środowiska oraz dziedzictwa naturalnego i kulturowego realizowana jest na wiele różnych sposobów. W poszczególnych krajach obowiązują różne systemy prawne, przewidujące rozmaite obligacje lub zachęty do realizowania partycypacji. W związku z tym bywa ona dłuższym procesem lub pojedynczymi działaniami na różnych etapach przedsięwzięć przestrzennych.

Rozwój form partycypacji społecznej ma dwa podstawowe źródła. Pierwsze z nich to ruch oddolny, inicjowany przez świadomych swoich praw obywateli. Drugi nurt odgórny jest wyrazem woli władz publicznych do przyjęcia prawdziwie demokratycznych zasad zarządzania. Oba te nurty często łączą się tworząc rozmaite formy współpracy w postaci specjalnych urzędów w strukturze administracji rządowej i samorządowej, albo różnego rodzaju agencji, fundacji i organizacji pozarządowych. Działają w oparciu o budżety publiczne lub prywatne lub wreszcie na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego. Powstają z inicjatywy społecznej, a następnie starają się o poparcie i partnerstwo władz publicznych. Bywa też odwrotnie – inicjatywa pochodzi od władz, które szukają partnerów i mobilizują lokalne siły społeczne. Instytucje takie działają permanentnie, podejmując określone zadania przez siebie wymyślone lub powierzone im przez władze. Największe z nich dysponują siecią oddziałów terenowych wymieniających doświadczenia i wspólnie wypracowujących metody pracy. Czasem działają doraźnie dla osiągnięcia określonego celu.

Spośród rozlicznych wzorów tego rodzaju, wybrano tu kilka, które mogą być adaptowane dla potrzeb zarządzania dobrami wpisanymi na listę UNESCO.

Przykładem urzędu w strukturze samorządu miasta, który funkcjonuje permanentnie w celu realizacji idei partycypacji społecznej jest urząd **plannera** w miastach i gminach brytyjskich. Nie jest to jednak planista przestrzenny sporządzający plany zagospodarowania, lecz urzędnik, którego zadaniem jest nawiązywanie kontaktów pomiędzy wszystkimi interesariuszami inwestycji, która ma być realizowana na obszarze gminy. Są to zarówno interesariusze społeczni jak i inwestorzy, właściciele działek oraz wszelkie instytucje państwowe i prywatne, które mogą być daną sprawą zainteresowane. Kontakty te są nawiązywane na początku, w momencie powstawania zamierzenia, a więc w czasie, gdy sprzeczności interesów nie stały się jeszcze otwartymi konfliktami i gdy żadne decyzje nie zostały jeszcze podjęte. Planner powinien zidentyfikować sprzeczności, szukać środków do ich rozwiązywania, nie dopuszczać do powstawania konfliktów, a jeśli powstaną, służyć jako mediator. Wszystko po to, aby harmonijnie, bez strat pieniędzy i czasu realizować inwestycje przewidziane planem.

Podobny system określany jako ankieta publiczna (zapytania publiczne skierowane do neutralnego mediatora) funkcjonuje także we Francji.

Innym przykładem instytucji działającej także permanentnie i także w miastach brytyjskich jest organizacja pozarządowa **Groundwork**. Organizacja ta działa jako sieć ośrodków mobilizujących społeczności lokalny do współpracy z władzami. Wzór działania tej organizacji powstał na przedmieściach Manchesteru w 1980 r. Inicjatywa tamtejszego samorządu lokalnego sprawdziła się podczas rewitalizacji przemysłowych terenów tego miasta i innych podobnych akcji. Dlatego skorzystano z tego wzoru tworząc sieć tego typu organizacji w całej Wielkiej Brytanii. Pierwsze powstawały z inicjatywy władz publicznych, lecz teraz działają jako federacja organizacji pozarządowych wspieranych przez rząd i władze lokalne.

Groundwork podejmuje rozmaite zadania, w tym projekty dotyczące urządzania przestrzeni publicznych. Wszystkie one wymagają zaangażowania społeczności lokalnych i dlatego Groudwork stawia wielki nacisk na wszystko, co pozwala mu nawiązać więzi i zakorzenić się w danej społeczności. Zdobyte zaufanie procentuje przy każdej podejmowanej akcji. Władze publiczne często korzystają z autorytetu Groundworku i korzystają z jego pomocy przy badaniu opinii publicznej czy propagowaniu swoich zamierzeń. Aby nie stracić tego zaufania organizacja przyjęła kilka zasad. Nie obiecuje ludziom tego, czego nie może dać. Nie tworzy pozorów, że ma władzę i podejmuje decyzje. Nie podejmuje się zadań, w których nie potrafi zapewnić ludziom realnego wpływu na rzeczywistość.

Podejmując określone zadanie, np. urządzenie parku czy ogrodu dla dzieci Groudwork mobilizuje mieszkańców działając na rzecz tworzenia stowarzyszeń przyjaciół tego parku. Budżet Groudworku jest

kompozycją z wielu źródeł, a jego częśćka pochodząca z budżetu krajowego jest teraz bardzo niewielka, mimo, że inicjatorem utworzenia tej sieci był właśnie rząd. W sieci tej pracują etatowi pracownicy, ale do współdziałania angażują wielu wolontariuszy i współpracują z licznymi ekspertami a także innymi organizacjami pozarządowymi, między innymi z National Trust.

Przykładem instytucji samorządowej działającej permanentnie i stanowiącej oparcie dla oddolnych inicjatyw społecznych jest **Kyoto Center for Community Collaboration**. Interesująca i silnie związana z ochroną światowego dziedzictwa kulturowego jest historia powstania tego centrum.

Kioto, dawna stolica Japonii, jest często porównywane z Krakowem. W rzeczywistości podobieństwo jest niewielkie, choć wybrane części obu tych miast wpisane są na Listę UNESCO. W przypadku Krakowa wpis ten dotyczy dużego zespołu zabudowy w całości, w przypadku Kioto są to pojedyncze założenia – świątynie i pałace wraz z ogrodami. W Kioto nie ma dużego, zwartego fragmentu dobrze zachowanej, zabytkowej zabudowy miejskiej. Mimo, że Kioto nie było zbombardowane podczas II wojny światowej, stara drewniana zabudowa nie oparła się trzęsieniom ziemi, pożarom i naciskom inwestycyjnym.

Tradycyjny wzór japońskiej architektury miejskiej to między innymi drewniany dom kupiecki zwany *machiya*. W Kioto mimo wszystko zachowało się wiele takich domów, ale są rozproszone w strukturze miasta.

Ruch ratowania domów typu *machiya* powstał w Kioto oddolnie, w opozycji do oficjalnej polityki urbanistycznej skierowanej na szybki, wolnorynkowy rozwój, unowocześnienie i korzystanie z obcych wzorów. Ruch ten mający oparcie w wielowiekowej tradycji samoorganizacji społeczności sąsiedzkich, poparło wielu obcokrajowców zafascynowanych odrębnością architektury japońskiej. Działania tego ruchu nie miały jednak dostatecznej skuteczności, aż do momentu, gdy samorząd miasta Kioto powołał instytucję **Kyoto Center for Community Collaboration**. Centrum to zapewniło sobie fundusze na wieloletnią akcję obejmującą najpierw inwentaryzację, a następnie rewitalizację obiektów typu *machiya*. We wszystkich formach ratowania *machiya* biorą udział wolontariusze, mieszkańcy i właściciele tego rodzaju domów, którzy działają według programu stworzonego przez fachowców odpowiednich dziedzin. Sukcesem programu ratowania *machiya* jest jego wpływ na zapisy planów zagospodarowania przestrzennego Kioto.

Dobrym przykładem agencji pozarządowej, ale popieranej przez władze publiczne i działającej w oparciu o budżet publiczno-prywatny jest francuski **PACT-ARIM**.

Jego działalność skierowana jest na rewitalizację starych miasteczek i dzielnic historycznych. Agencja ta powstała w wyniku połączenia i przekształcenia kilku organizacji pozarządowych, które początkowo realizowały rozmaite cele: poprawy mieszkalnictwa, ochrony zabytków i środowiska, walki z bezrobociem i inne. Obecnie agencja zajmuje się przeprowadzeniem kompleksowych operacji rewitalizacyjnych skutecznie przywracających życie małym miasteczkom i zaniedbanym dzielnicom historycznym wielkich miast. Po takiej operacji jednostki te są nie tylko odnowione i zmodernizowane w sensie technicznym, lecz także przystosowane są do trwałego funkcjonowania i rozwoju pod względem społecznym, ekonomicznym i kulturalnym.

Sukcesy PACT-ARIM-u pozwoliły mu zapewnić sobie poparcie nie tylko władz rządowych i samorządowych, lecz także publiczne fundusze powierzane mu na realizację publicznych zadań, między innymi z zakresu ochrony zabytków. PACT-ARIM zatrudniający specjalistów z różnych dziedzin, w tym także z zakresy nauk społecznych, ekonomii i prawa, montuje budżet operacji rewitalizacyjnej z wielu źródeł. Ważną jego częścią są udziały osób prywatnych – właścicieli nieruchomości i lokatorów domów w rewitalizowanych miejscowościach. Partycypacja tych osób łączy się z odpowiedzialności, a także ryzykiem potwierdzonym finansowym udziałem. Prywatni udziałowcy przedsięwzięcia mają wpływ na

wszystkie jego składniki, zarówno koncepcję projektową jak i realizację. Sposób odnowy i konserwacji zabytków pomyślany jest tak, aby jeśli to tylko możliwe, nie trzeba było wyprowadzać mieszkańców podczas remontu. Nawet, jeśli to okaże się konieczne, mieszkańcy mają gwarancje powrotu do odnowionych mieszkań.

Takie zasady sprawiają, że mieszkańcy mają poczucie pełnej kontroli nad operacją, która odbywa się między innymi za ich pieniądze. Sukcesy kolejnych operacji powiększają kapitał zaufania, który w takim przypadku jest absolutnie niezbędny.

Niedościgłym wzorem organizacji pozarządowej, które zajmuje się ochroną dziedzictwa jest brytyjski National Trust.

National Trust został założony w 1895 r. jako organizacja pozarządowa. Jest największą tego typu organizacją na świecie, a sposób, w jaki funkcjonuje jest wzorem dla wielu innych organizacji. Celem trustu jest ochrona dziedzictwa natury i kultury w Wielkiej Brytanii. Jego podstawowym sposobem działania jest kupowanie lub pozyskiwanie w inny sposób ziemi i budynków o dużej wartości naturalnej lub kulturowej, aby je zachować jako dobro narodowe. Po nabyciu trust rejestruje je, odnawia, jeśli tego wymagają, utrzymuje w dobrym stanie i publicznie udostępnia równocześnie popularyzując wiedzę o ich wartości. Choć w nazwie trustu nie jest wymieniony krajobraz, organizacja chroni go nadzwyczaj skutecznie i to całościowo, nie oddzielając ochrony zabytków od ochrony przyrody. Dumą Trustu jest fakt, iż w jego posiadaniu w całości lub części znajduje się 31 parków narodowych i 5 miejsc wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa Natury i Kultury UNESCO.

Aby zagwarantować należyte spełnianie przez trust jego społecznej misji, w roku 1907 parlament brytyjski ustawowo zakazał bez jego zgody sprzedawać lub zastawiać posiadłości trustu. Skuteczność działania i pozyskiwany stopniowo autorytet skłoniły parlament do nadania organizacji specjalnych uprawnień i ulg, aby mogła lepiej spełniać swoje zadania. I tak np. w 1937 roku ustanowiono zwolnienie od podatku od darowizn na rzecz trustu, wprowadzając jednocześnie zasadę dożywotniego prawa darczyńców do użytkowania posiadłości, pod warunkiem udostępnienia jej zwiedzającym.

Budżet trustu pochodzi ze składek członkowskich, a ponieważ jest to ogromna organizacja z wieloma lokalnymi ośrodkami, jest to źródło finansowania bardzo wydajne. Trust ma także przedsiębiorstwo działające komercyjnie – National Trust Enterprise, a jego dochody pochodzące przede wszystkim z udostępniania posiadłości gościom, przeznaczane są na cele statutowe. Społeczne zaufanie do trustu powoduje, że wielu ludzi posiadających cenne tereny i obiekty decyduje się przeznaczyć je dla trustu poprzez darowiznę lub zapis w testamencie.

National Trust to prawdziwy mistrz świata w swojej klasie. Akceptują go nawet zwolennicy w pełni liberalnej gospodarki przerwanej, nastawieni sceptycznie do działalności organizacji pozarządowych i generalnie partycypacji społecznej. Przekonuje ich zasada kupowania tego, co chce się chronić i czym chce się zarządzać.

W dużych miastach polskich powoli zaczynają powstawać różnego rodzaju jednostki administracyjne mające stanowić oparcie dla kontaktów między władzą a społeczeństwem. Skupiają się jednak na sprawach innych niż zarządzaniem zabytkami. Jednocześnie funkcjonują w Polsce organizacje pozarządowe miłośników dziedzictwa kulturowego, jednak stosunkowo nieliczne w porównaniu z organizacjami obrońców środowiska i dziedzictwa natury. Zatem oba źródła partycypacji: odgórne i oddolne istnieją, choć są na razie w początkowej fazie rozwoju. Czy na tym etapie można skorzystać z wyżej przedstawionych wzorów?

Ze wzorów plannera mógłby skorzystać przede wszystkim urząd miasta jako taki, a w odniesieniu do zabytków Miejski Konserwator Zabytków, lub specjalna jednostka administracyjna do zarządzania

zespołem staromiejskim na liście UNESCO, jeśli taka w przyszłości powstanie. Jeśli idzie o zarządzanie świątynią, to nie może być mowy o istnieniu odrębnego urzędu, lecz raczej przyjęciu przez zarządzającego zadań podobnych do obowiązków planera.

Rozbudowaną formą urzędowego wsparcia dla społecznego działania na rzecz zabytków zarówno pojedynczych, jak i zespołów mogłoby być centrum podobne jak Kyoto Center for Community.

Zarówno urzędy miejskie i gminne, jak i urzędy marszałkowskie mogłyby inspirować i popierać społeczne działanie lokalne zarówno w parafiach, gdzie znajdują się wpisane na listę UNESCO świątynie.

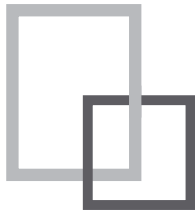
Agencja typu PACT-ARIM mogłaby organizować współpracę rozmaitych interesariuszy na rzecz zabytków, a między innymi tych wpisanych na Listę UNESCO.

Świetlany wzór National Trust jako gospodarze miejsc wpisanych na Listę Dziedzictwa jest bardzo trudny do osiągnięcia w Polsce, ale warto go znać i traktować jako swego rodzaju boję na kursie, wskazującą kierunek rozwoju w którym zachowania dziedzictwa kulturowego jest w tym samym stopniu sprawą państwową, jak i społeczną.

POLECANA LITERATURA

1. Babbie E., *Badania społeczne w praktyce*, PWN, Warszawa, 2006.
2. Benien K., *Jak prowadzić trudne rozmowy*, Wyd. WAM, Kraków 2005.
3. Daniłowicz P., Lisek-Michalska J., *Focus - zogniskowany wywiad grupowy. Zarys metody*, Kultura i Społeczeństwo, nr 1/2000.
4. Fisher R., Ury W., *Dochodząc do TAK*, PWE, Warszawa 2003.
5. Gibbons B., *Przemawianie; Jak zostać mówcą doskonałym*, Wyd. REBIS, Poznań 2007.
6. Haeske U., *Konflikty w życiu zawodowym, Mediacja i trening w rozwiązywaniu problemów*, Jedność, Kielce 2005.
7. Lewicka M., *Architektura społeczeństwa obywatelskiego; O roli miejsca zamieszkania w budowaniu tożsamości lokalnej*. [w:] *Demokracja w Polsce; Doświadczenie zmiany*, praca zbiorowa pod red. U. Jakubowskiej, K. Skarżyńskiej, Wydawnictwa Instytutu Psychologii PAN, Warszawa 2005.
8. Lewicki R. J., Saunders D. M., Barry B., Minton J. W., *Zasady negocjacji; Kompendium wiedzy dla trenerów i menedżerów*, Wyd. REBIS, Poznań 2005.
9. McKay M., Davis M., Fanning P., *Sztuka skutecznego porozumiewania się*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2003.
10. Nęcki Z., *Negocjacje w biznesie*, Wyd. Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1994.
11. *Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej; Stan, bariery, rekomendacje*, praca zbiorowa pod red. G. Prawelskiej-Skrzypek, Wyd. Fundacji Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji, Kraków 1996.
12. Pawłowska K., Swaryczewska M., *Ochrona dziedzictwa kulturowego. Zarządzanie i partycypacja społeczna*. Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002.
13. Pawłowska K., *Ochrona zabytków - przed ludźmi czy dla ludzi*, [w:] *Spotkania w Willi Struwego 2001-2003; Wykłady o dziedzictwie kultury*, Wyd. Towarzystwa Opieki nad Zabytkami, Warszawa 2004.
14. Pawłowska K., Staniewska A., Konopacki J., Jacko JF., Fogel A., Płaczynta-Brudnik B., Walaszczyk M., *Zanim wybuchnie konflikt; Idea i metody partycypacji społecznej w ochronie krajobrazu i kształtowaniu przestrzeni*, t. A. Dlaczego?, t. B. Jak?, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków 2010
15. Pawłowska K., *Partycypacja społeczna w ochronie dziedzictwa kulturowego, Architektura Krajobrazu*, nr 2/2012
16. Pawłowska K., Konopacki J., *Udział społeczeństwa w procesie identyfikacji krajobrazów cennych; E-partycypacja zamiast „...i partycypacji”*, [w:] *Identyfikacja o waloryzacja krajobrazów – wdrażanie Europejskiej Konwencji Krajobrazowej*, Warszawa, Wyd. Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Warszawa 2013
17. Pease A. i B., *Mowa ciała*, Wyd. REBIS, Poznań 2007.
18. Proctor T., *Twórcze rozwiązywanie problemów; Podręcznik menedżera*. Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2002.
19. *Rozwiązywanie konfliktów. Teoria i praktyka*, praca zbiorowa pod red. M. Deutscha i P. T. Colemana, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2005.

20. Rószkiewicz M., *Metody ilościowe w badaniach marketingowych*, PWN, Warszawa 2002.
21. Rusinek M., Załazińska A., *Retoryka podręczna, czyli jak wnikliwie słuchać i przekonująco mówić*, Wyd. Znak, Kraków 2005.
22. Tokarz M., *Argumentacja, perswazja manipulacja; Wykłady z teorii komunikacji*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2006.
23. Ury W. *Odchodząc od NIE*, PWE, Warszawa 2007.



UWARUNKOWANIA I MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTANIA PRAWA W ZARZĄDZANIU DOBRAMI WPISANYMI NA LISTĘ ŚWIATOWEGO DZIEDZICTWA UNESCO ZLOKALIZOWANYMI NA TERYTORIUM POLSKI

Piotr Dobosz

I. Wstępne założenie metodologiczne

Każde państwo, które przystępuje do określonej umowy międzynarodowej, podpisując ją i ratyfikując, jest zobowiązane do przestrzegania dobrowolnie przyjętych warunków i ustaleń określonych w przepisach prawnych. Zasada ta odnosi się zarówno do umów międzynarodowych bilateralnych, jak i multilateralnych.

Podjmując rozważania odnoszące się do uwarunkowań i możliwości wykorzystania prawa w zarządzaniu zlokalizowanymi na terytorium Polski dobrami (rzeczami nieruchomymi) wpisanymi na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO (*The UNESCO World Heritage List*¹), należy dobitnie zaakcentować, że prawo powinno być skutecznym instrumentem polityki prowadzonej przez państwo w zakresie ochrony i zarządzania chronionymi przejawami materialnego i niematerialnego dziedzictwa krajowego, europejskiego i światowego². Bez mechanizmów prawa stanowionego/pozytywnego (*Le droit positif*), ale również i prawa zwyczajowego (*Le droit coutumier*), nie jest możliwa szeroka ochrona zabytków/dóbr kultury/dziedzictwa kulturowego, a także prawidłowa i skuteczna opieka nad nimi. Nie może zatem być jakichkolwiek wątpliwości co do użyteczności i przydatności prawa w zakresie ochrony i zarządzania dobrami o charakterze ideowo lub/i formalnie publicznym, nawet jeżeli stanowią przedmiot ochrony przede wszystkim prawa cywilnego. Tym samym obiekty znajdujące się na Liście Światowego Dziedzictwa, nie mogą pozostać poza obszarem konstruktywnego oddziaływania prawa. Uwagę tę odnieść należy w pełnym zakresie także do prawa krajowego, w tym również prawa obowiązującego na terytorium Polski.

Polskie prawo jest – w zakresie ochrony rejestrowanych międzynarodowo najwybitniejszych obiektów światowego dziedzictwa kulturowego – wyraźnie eklektyczne i pozbawione szczególnych procedur, które określałyby formy oraz mechanizmy ochrony i zarządzania obiektami z Listy Światowego Dziedzictwa usytuowanymi w naszym kraju. Polski ustawodawca nie podjął w tym zakresie jakichkolwiek nowych i nowoczesnych działań legislacyjnych, pomimo świadomości, że na terytorium państwa znajduje się szereg obiektów stanowiących dobra z Listy Światowego Dziedzictwa. Istnieje wprawdzie dumą z tego powodu, ale nie jest ona poparta wytworzeniem w naszym porządku prawnym optymalnych szczególnych i szczegółowych rozwiązań prawnych ochrony i opieki nad zabytkami, odnoszących się bezpośrednio do rejestrowanego materialnego dziedzictwa światowego. Brak ogólnych, powszechnie obowiązujących, specjalnych i szczegółowych procedur ochrony i opieki nad zabytkami, powoduje, że system polski jest nie tylko anachroniczny (przestarzały), ale i stanowi w tym zakresie nadal „tabula rasa”/„blank slate” („niezapisana karta”). Stwarza to pewne problemy z ustaleniem przez użytkowników i zarządców obiektami z Listy Światowego Dziedzictwa UNESCO ich prawnych obowiązków

¹ Dalej także jako: 1) Lista WH UNESCO lub pochodnie: 2) dobra World Heritage.

² P. Dobosz, *Administracyjnoprawne instrumenty kształtowania ochrony zabytków*, Kraków, Zakamycze 1997, s. 15.

i uprawnień związanych z wykorzystywaniem tych dóbr. A ponadto stoi w kolizji z standardami sprawiedliwego demokratycznego państwa prawnego, które nakładają na Rzeczpospolitą Polską obowiązek podejmowania działań w duchu lojalności wobec własnych obywateli, a także z poszanowaniem praw dobrze (słusznie) nabytych oraz ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, będących stanami prawnymi, w których jednostka spełniła wszystkie określone w normach ustawowych przesłanki nabycia prawa podmiotowego w przeszłości.

II. Charakterystyka elementarnych międzynarodowych determinant prawnych zarządzania materialnymi dobrami wpisanymi na Listę Światowego Dziedzictwa, znajdującymi się na terytorium Polski

II.1. Związanie Polski bez jakichkolwiek wyłączeń przepisami Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego

Celem analizy przeprowadzonej w tym opracowaniu, nie jest szczegółowa charakterystyka prawodawstwa międzynarodowego odnoszącego się do dóbr wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO³, lecz omówienie, ujętych od strony empirycznej, potencjalnych i realnych możliwości zarządzania⁴ w Polsce tymi obiektami, a także sformułowanie ogólnych postulatów niezbędnych zmian legislacyjnych.

Prawodawstwo międzynarodowe posiada wymierne znaczenie dla rozwiązań prawnych i zarządzania znajdującymi się w Polsce dobrami wpisanymi na Listę Światowego Dziedzictwa. Implikujący charakter ma dla poruszanego zagadnienia Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, która została przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji⁵. Podkreślić należy, że pomimo możliwości tylko częściowego związania naszego państwa jej rozwiązaniami instytucjonalnymi, została ona ratyfikowana przez Polskę w pełnym zakresie (w całości) i bez jakichkolwiek wyłączeń (zastrzeżeń).

Konwencja weszła w życie na terytorium Polski z dniem 29 września 1976 r. Władze Polski złożyły dwa oświadczenia rządowe dotyczące jej ratyfikacji i liczby państw oraz zakresu związania postanowieniami/ustaleniami konwencyjnymi: 1) Oświadczenie Rządowe z dnia 14 września 1976 r. w sprawie ratyfikacji przez Polską Rzeczpospolitą Ludową Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjętej w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną

³ Zob. szerzej m.in.: W. Kowalski, K. Piotrowska-Nosek, H. Schreiber, K. Zalańska (red. nauk.), *Konwencje UNESCO w dziedzinie kultury. Komentarz*, Warszawa 2014; s. 236–311; B. Szmygin (red. nauk.), *Wyjątkowa uniwersalna wartość a monitoring dóbr światowego dziedzictwa: podsumowanie projektu: Doskonalenie systemów ochrony i zarządzania dóbr wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO*, Warszawa: Polski Komitet Narodowy ICOMOS, Narodowy Instytut Dziedzictwa, 2011, s. 251; N. Marstein, *Światowe dziedzictwo UNESCO – strategia globalna i inne zagadnienia/UNESCO World Heritage – The Global Strategy and Other Considerations*, (w:) J. Purchla (red.), *Zarządzanie miejscami wpisanymi na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO w Polsce i w Norwegii/Management of UNESCO World Heritage Sites in Poland and Norway*, Międzynarodowe Centrum Kultury, Kraków 2011, s. 30–52; B. Szmygin, *Lista Światowego Dziedzictwa UNESCO – charakterystyka problematyki na tle sytuacji międzynarodowej/The UNESCO World Heritage List – Concerns in Poland and in the International Context*, (w:) J. Purchla (red.), *Zarządzanie miejscami wpisanymi na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO w Polsce i w Norwegii...*, s. 52–71.

⁴ Pomocne dla podmiotów uczestniczących w zarządzaniu dobrami z Listy Światowego Dziedzictwa jest opracowanie: Z. Bukowski (red. nauk.), *Zarządzanie nieruchomościami*, Lex Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.

⁵ Dz. U. z 1976 nr 32, poz. 190.

Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji⁶; 2) Oświadczenie Rządowe z dnia 30 września 1977 r. w sprawie uczestnictwa szeregu państw w Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjętej w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji⁷ (informacyjne o nowych państwach przystępujących do konwencji i zakresie ich związania jej przepisami).

II.2. Sensu largo (w szerokim znaczeniu) związanie Polski przepisami Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego a minimalne i nie adekwatne rozwiązania polskiego prawodawstwa krajowego odnoszące się bezpośrednio (explicite) do rodzimych dóbr Światowego Dziedzictwa

Nobilitacja obiektu przez wpis na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO wymaga od państwa: 1) wykroczenia poza fasadową ornamentykę instytucjonalnego samozadowolenia i propagandowo-popularyzatorską retorykę wewnątrzpaństwową; 2) podjęcia konkretnych rzeczywistych działań prawnych i administracyjnych, w tym zwłaszcza działań legislacyjnych dla ochrony obiektów z Listy Światowego Dziedzictwa UNESCO, a także opracowania planu zarządzania, ewentualnie innego alternatywnego, rzeczywistego, planowego systemu zachowania, ochrony i zarządzania obiektami światowego dziedzictwa, działającego permanentnie (stale a nie okazjonalnie i incydentalnie), jak również wewnątrzpaństwowego monitoringu kontrolnego prawidłowości ich funkcjonowania i zarządzania nimi.

Jedynе polskie unormowanie, które zostało bezpośrednio i wyraźnie odniesione do obiektów – dóbr World Heritage, zawarte jest w treści art. 15 ust. 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁸, który stanowi, że: „*Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego może przedstawić Komitetowi Dziedzictwa Światowego wniosek o wpis pomnika historii na „Listę dziedzictwa światowego” w celu objęcia tego pomnika ochroną na podstawie Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjętej w Paryżu w dniu 16 listopada 1972 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 32, poz. 190 i 191)*”. Obiekt uznany za pomnik historii może (ale nie musi) zostać w dalszej perspektywie kandydatem do wpisu na Listę Obiektów Światowego Dziedzictwa UNESCO.

Wskazany przepis precyzuje, w odniesieniu do kwalifikowanych aksjologicznie i normatywnie pomników historii tylko jeden dodatkowy skutek prawny. Obecnie wpis na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO stanowi wyjątkowy i jedyny, na dodatek potencjalny skutek prawny, objęcia nieruchomego dobra stanowiącego przejaw światowego dziedzictwa kulturowego instytucją pomnika historii. Stan ten spowodowany jest tym, że w u.o.z.o.z. nie sformułowano systemowych rozwiązań ochrony tego typu kwalifikowanych kategorii zabytków. Jest to norma kompetencyjna, która na forum międzynarodowym stwarza wskazanemu naczelnemu organowi administracji państwowej, którym w Polsce jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, możliwość wystąpienia z wnioskiem o wpis na „Listę Światowego Dziedzictwa” UNESCO. Powyższy przepis umiejscawia interes całego państwa w pozycji nadrzędnej wobec innych wartości prawnych, takich jak np.: 1) samodzielność jednostki samorządu terytorialnego, która realizuje zadania z zakresu administracji publicznej wobec dóbr Światowego Dziedzictwa, usytuowanych na obszarze działania właściwych organów jednostek samorządu terytorialnego, 2) prawo własności do nieruchomości stanowiących dobra wpisane na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO.

⁶ Dz. U. z 1976 nr 32, poz. 191.

⁷ Dz. U. z 1977 nr 31, poz. 139.

⁸ T. j.: Dz. U. z 2014, poz. 1446 ze zm., dalej także jako: u.o.z.o.z.

Wniosek o wpis na Listę Dziedzictwa Światowego jest formą uzasadnionego interwencjonizmu państwowego w powyższe wartości, przy czym instytucja ta nie jest skonstruowana w sposób dwustronnie obowiązujący i wzajemnie ekwiwalentny, gdyż podmiotom będącym właścicielami/użytkownikami tych dóbr nie przysługują specjalne przywileje (o charakterze publicznych praw podmiotowych), w postaci przede wszystkim mechanizmów prawno-ekonomicznych (szczególnie finansowych), a samorząd terytorialny nie otrzymał znaczących instrumentów partycypacyjnych zarządzania tymi obiektami.

Ponadto, patrząc od strony strukturalno-organizacyjnej, w procesach zarządzania pominięto formułę konieczności znaczącego udziału organizacji społecznych, zarówno tych o znaczeniu miejscowym (lokalnym czy regionalnym), jak i o znaczeniu ogólnopolskim: w tym przede wszystkim Polskiego Komitetu ds. UNESCO z siedzibą w Warszawie, Polskiego Komitetu Narodowego ICOMOS z siedzibą w Warszawie, a także zarejestrowanego w 2010 r. stowarzyszenia noszącego nazwę Lokalna Organizacja Turystyczna „Liga Polskich Miast i Miejsc UNESCO” z siedzibą w Toruniu. Ich rola z racji na aktualny stan prawny jest prestiżowa i znacząca, ale niewłaściwie umiejscowiona w strukturze demokratycznego państwa prawnego. Tę samą uwagę można podnieść w odniesieniu do roli krajowych instytucji kulturalnych o wymiarze międzynarodowym (np. niezwykle prężnie działającego Międzynarodowego Centrum Kultury w Krakowie).

Szczególną pozycję powinien zajmować tutaj Polski Komitet ds. UNESCO, który zgodnie z Kartą Komitetów Narodowych „(...) *zapewnia stałą obecność UNESCO w państwach członkowskich i przyczynia się do rozwoju międzynarodowej współpracy intelektualnej.*” (Karta Komitetów Narodowych art. 3.1.). Niespójność pomiędzy nominalną rolą Polskiego Komitetu ds. UNESCO a prawnymi atrybutami umożliwiającymi rzeczywisty, prawny wpływ tego komitetu na sterowanie problemami polskiego dziedzictwa kulturowego, aspirującego do wpisu lub znajdującego się już na Liście Światowego Dziedzictwa, jest o tyle niezrozumiała i dysfunkcyjna, że Polski Komitet jest usytuowany niezwykle wysoko, jako instytucja finansowana ze środków publicznych, przyznawanych z budżetu Ministerstwa Spraw Zagranicznych. W jego skład wchodzi przedstawiciele instytucji publicznych, zwłaszcza rządowych, które współpracują z UNESCO na różnych płaszczyznach aktywności, a także osoby reprezentujące środowiska naukowe i twórcze. Przy Komitecie działają komisje problemowe: do spraw edukacji, nauk ścisłych, kultury, informacji, nauk społecznych. Potencjał Polskiego Komitetu Narodowego ICOMOS także nie jest w sposób wystarczający wkomponowany w model ochrony, opieki i zarządzania dobrami z Listy Światowego Dziedzictwa.

Polski ustawodawca w rozdziale drugim u.o.z.o.z., zatytułowanym „*Formy i sposób ochrony zabytków*”, zawarł katalog prawnych form ochrony zabytków. Ustawodawca, w treści art. 7, sformułował – w jego zamierzeniu zamknięty katalog – form ochrony zabytków. Stanowią je: 1) wpis do rejestru zabytków (w rzeczywistości błędnie sformułowany, gdyż *de iure* jest nią decyzja o wpisie do rejestru zabytków, a sam wpis ma rangę niższą i pochodną, będąc czynnością materialno-techniczną⁹), 2) uznanie za pomnik historii, 3) utworzenie parku kulturowego, 4) ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego. Tylko w odniesieniu do tych form prawnych polski prawodawca wprowadził szczegółowe mechanizmy i środki ochrony prawnej, natomiast pominął dobra Światowego Dziedzictwa, jako rzeczy podlegające odrębnym mechanizmom ochronnym.

Tak skonstruowany model form ochrony zabytków jest niepełny, niewystarczający i wymagający legislacyjnego poszerzenia. Jest to katalog, który można nazwać: państwowym katalogiem

⁹ Zob. szerzej: P. Dobosz, *Ewoluuujące prawne formy ochrony zabytków w Polsce*, (w:) K. Zeidler (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Wolters Kluwer, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Warszawa-Gdańsk 2014, s. 232.

prawnych form ochrony zabytków krajowych. Wymaga on poszerzenia o kategorie dodatkową: krajową prawną formę ochrony i opieki dóbr wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO, którym powinny odpowiadać konkretne mechanizmy prawne (zob. zamieszczony w końcowej części punkt pt.: Uwagi de lege ferenda do systemu ochrony i zarządzania dobrami z Listy Światowego Dziedzictwa UNESCO).

III. Wpływ Konwencji Rady Europy z dnia 3 października 1985 r. o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy, sporządzonej w Grenadzie¹⁰ na komponenty dóbr wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa

W zakresie prawa międzynarodowego dla praktyki zarządzania dobrem z Listy Światowego Dziedzictwa znaczenie ma m.in.: Konwencja z dnia 3 października 1985 r. o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy, sporządzona w Grenadzie, a w szczególności jej artykuł 5, który stanowi, że: *„Każda ze Stron zobowiązuje się do wydania zakazu usuwania całości lub części każdego obiektu zabytkowego będącego pod ochroną, chyba że ich stan techniczny wymusza taką konieczność. W takim wypadku właściwy organ podejmuje odpowiednie środki ostrożności związane z demontażem zabytku, jego przeniesieniem i odbudową we właściwej lokalizacji.”*

Wskutek nie dokonania przez ustawodawcę polskiego zmian w u.o.z.o.z., można spodziewać się, że podmioty administrowane i interesariusze będą odwoływać się do art. 5 konwencji w sposób bezpośredni, żądając zwolnienia spod zakazu usuwania całości lub części danego obiektu zabytkowego będącego pod ochroną, powołując się na jego zły stan techniczny się i domagając się zgody na jego demontaż, przeniesienie i odbudowę w innym/właściwym miejscu (wskazując, że jego stan techniczny wymusza taką konieczność). W takim wypadku właściwy organ podejmuje odpowiednie „środki ostrożności” związane z demontażem zabytku, jego przeniesieniem i odbudową we właściwej – dla charakteru obiektu – lokalizacji.

IV. Wpływ prawa unijnego na walory energetyczne budynków stanowiących w jakimkolwiek zakresie dobro z Listy Światowego Dziedzictwa

Prawo Unii Europejskiej w zakresie ochrony i zarządzania dziedzictwem kulturowym posługuje się zazwyczaj instrumentami miękkiego prawa. Regulacje unijne mogą jednak wiążąco wpływać na krajowy system prawny także w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego. Taki właśnie charakter mają zmiany w prawie budowlanym. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹¹ z dniem 1 marca 2015 r.¹² zmienia niektóre swoje unormowania prawne. Zmiana stanu prawnego jest spowodowana koniecznością: 1) transpozycji dyrektywy Rady 92/57/EWG z dnia 24 czerwca 1992 r. w sprawie wdrożenia minimalnych wymagań bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na tymczasowych lub ruchomych budowach (ósma szczegółowa dyrektywa w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG)¹³; 2) transpozycją części postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków¹⁴. Skutkiem powyższych zmian zaistniała konieczność reorientacji polityki ciepłych budynków nowych i historycznych na obszarze dóbr z Listy Światowego Dziedzictwa UNESCO.

¹⁰ Dz. U. z 2012, poz. 210.

¹¹ T. j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.

¹² Dz. U. z 2014 r. poz. 1200.

¹³ Dz. Urz. WE L 245 z 26.08.1992, s. 6; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 2, s. 71.

¹⁴ Dz. Urz. UE L 153 z 18.06.2010, s. 13.

**V. Skutki prawne dla państwa wynikające z Wytocznych Operacyjnych
(wersja: WHC. 13/01 lipca 2013¹⁵)
do realizacji Konwencji Światowego Dziedzictwa UNESCO
(Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention)**

**V.1. Obowiązki prawne dotyczące wszystkich obiektów
wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa niezależnie od daty dokonania wpisu.**

Na terytorium Polski znajdują się stosunkowo liczne obiekty wpisane na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO. Z punktu widzenia wymogów prawnych, jakie były/są stawiane wnioskom o wpis na tę listę, można wyodrębnić dwie grupy polskich dóbr Światowego Dziedzictwa. Pierwsza z nich obejmuje historyczne wnioski pionierskie, wysoce odformalizowane i stosunkowo mało zrygoryzowane, a druga odnosi się do obiektów, dla których były/są wymagane wnioski sformalizowane i zrygoryzowane.

Zarówno dawne, jak i współczesne wpisy dóbr Światowego Dziedzictwa wymagają przygotowania przez państwo ustaleń i dokumentów z zakresu zarządzania takim dobrem (*ex ante* i *post factum*). Samo zarządzanie jest w odniesieniu do dóbr z Listy Światowego Dziedzictwa ciągiem złożonych, potencjalnie skutecznych, wzajemnie powiązanych w czasie działań obejmujących czynności planistyczne, organizatorskie, sterujące i monitoringu kontrolnego, ukierunkowane na określone podmioty, z uwagi na kwalifikowane wartości materialne i powiązane z nimi wartości niematerialne (w tym także informacyjne i edukacyjne).

Podstawowym dokumentem dla dóbr z Listy Światowego Dziedzictwa jest „Plan zarządzania obiektem Światowego Dziedzictwa”. Ma on charakter obligatoryjny i jest niezbędny dla właściwego zarządzania tym dobrem. Z punktu widzenia systematyki prawnej, w aktualnym stanie prawnym, stanowi on przykład aktu o charakterze programowym, a przez to nie stanowi źródła prawa powszechnie obowiązującego, tak jak to ma miejsce w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Plan zarządzania jest oryginalnym odrębnym dokumentem, w którym zawarto wszystkie ustalenia (najlepiej uzgodnione ze wszystkimi interesariuszami, czyli tymi którzy angażują w przedsięwzięcie jakiegokolwiek dobro materialne lub/i niematerialne) w zakresie mechanizmów zapewnienia właściwej ochrony, konserwacji, wykorzystania, prezentacji i popularyzacji dobra z Listy Światowego Dziedzictwa. Plan zarządzania dobrem z Listy Światowego Dziedzictwa nie ma charakteru statycznego. Jego dynamika polega na systematycznym monitoringu kontrolnym najszerzej pojmowanej konfiguracji sytuacyjnej, określeniu celów głównych o charakterze aksjomatycznym, wskazaniu celów pobocznych i subsydiarnych, a następnie na systematycznym, empirycznym urzeczywistnianiu przyjętych założeń oraz na kreatywnym monitorowaniu i stymulowaniu zachodzących w tym zakresie zmian.

Aspekty zarządzania pojawiają się już na etapie składania wniosków w sprawie wpisu na Listę Światowego Dziedzictwa. We wniosku muszą bowiem znaleźć się informacje dotyczące aksjologicznego znaczenia pretendującego dobra, a także takie, które mają znaczenie prognostyczne dla prawidłowego zarządzania tym dobrem oraz dla mechanizmów jego monitorowania. Składając wniosek wymagane jest określenie następujących informacji dotyczących zarządzania dobrem Światowego Dziedzictwa: własność, status prawny, zasady ochrony miejsca i sposoby ich wdrażania, instytucja lub instytucje, do których należy zarządzanie danym miejscem, szczeble, na jakich odbywa się zarządzanie miejscem (np. szczebel lokalny, wojewódzki itp.) z podaniem nazwisk i adresów osób odpowiadających za kontakty, uzgodnione plany odnoszące się do danego miejsca (np. plan miejscowy, plan konserwacji, plan rozwoju turystyki), źródła i szczeble finansowania, źródła ekspertyz i szkolenia w zakresie metod konserwacji

¹⁵ Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANISATION INTERGOVERNMENTAL COMMITTEE FOR THE PROTECTION OF THE WORLD CULTURAL AND NATURAL HERITAGE. WORLD HERITAGE CENTRE. WHC. 13/01 July 2013.

i zarządzania, ułatwienia dla zwiedzających i dane statystyczne oraz kadry (specjaliści, pracownicy techniczni, bieżące utrzymanie obiektu).

Obligatoryjne jest także dwubiegunowe określenie prognozy dotyczącej dobra pretendującego do Listy Światowego Dziedzictwa: a) analiza zagrożeń i ograniczeń, b) analiza możliwości, wynikających z określonej sytuacji społecznej, ekonomicznej i prawnej. Wskazana jest także symulacja temporalna, dotycząca przyszłości. Formułując wniosek zasadne jest zbudowanie jak najszerszego kręgu interesariuszy oraz pozyskanie ich zrozumienia dla celów sporządzenia planu zarządzania. Krąg interesariuszy jest otwarty i obejmuje wszystkie zainteresowane strony, szczególnie członków miejscowego społeczeństwa obywatelskiego.

V.2. Essentialia negotii (przedmiotowo istotne składniki treści) planu zarządzania dla dobra światowego dziedzictwa

Plan zarządzania dobrem wpisanym na Listę Światowego Dziedzictwa lub patrząc antycypacyjnie, sporządzony dla potrzeb przyszłego wniosku, określa zindywidualizowane zasady zarządzania stanowiące pochodną charakteru określonego dobra WH.

W Polsce *essentialia negotii* (przedmiotowo istotne składniki treści) planu zarządzania zostały dobrze spopularyzowane zarówno przez Polski Komitet ds. UNESCO¹⁶, jak i przez Polski Komitet Narodowy ICOMOS¹⁷. Dla określenia standardów zarządzania należy wskazać obligatoryjnych składników planu zarządzania dobrem z Listy Światowego Dziedzictwa. Są to:

1. Opis miejsca: „Opis ma zawierać krótką historię miejsca z uwzględnieniem szerszego kontekstu jego funkcjonowania w przeszłości. Ukazanie wartości kulturowych materialnych i niematerialnych (lub przyrodniczych) obiektu ma określać jego znaczenie z punktu widzenia Światowego Dziedzictwa. W tym punkcie należy również pokazać granice obiektu i granice stref buforowych, przedstawić funkcję (sposób użytkowania), obowiązujące formy ochrony prawnej, a także wskazać instytucje zarządzające i strony potencjalnie zainteresowane Planem zarządzania („stakeholders”).¹⁸” (dotyczy wszystkich interesariuszy);
2. Analiza: „Przedmiotem analizy, która powinna być przeprowadzona przez autorów planu jest ochrona, konserwacja, wykorzystanie i zarządzanie, a także sposób prezentowania miejsca Światowego Dziedzictwa. Analiza ma stanowić podstawę prognozowania sytuacji i wskazać źródła ewentualnych zagrożeń.”¹⁹;
3. Cele zarządzania: „Nakreślenie ogólnej koncepcji ochrony danego miejsca powinno otwierać rozdział na temat celów zarządzania. Konkretyzacja celów, na których będą się koncentrować działania w perspektywie najbliższych lat jest kolejnym elementem dokumentu w tym punkcie. Ważne jest jasne sformułowanie celów i przyjęcie hierarchii ważności. Cele powinny nawiązywać do ogólnej koncepcji i wynikać z przeprowadzonej wcześniej analizy. Ważne, by cele były realistyczne.”²⁰;
4. Program działania: „Program działania ma określać zadania, poprzez które będą wdrażane określone wyżej cele. Powinien zawierać wykaz planowanych działań wraz z terminami ich realizacji, podział odpowiedzialności za wykonanie poszczególnych zadań, szacunkowe koszty i źródła finansowania.

¹⁶ <http://www.unesco.pl/kultura/dziedzictwo-kulturowe/swiatowe-dziedzictwo/procedura-wpisu/plan-zarzadzania/>, dostęp: 23.11.2014.

¹⁷ <http://www.icomos-poland.org/index.php/pl/dokumenty-doktrynalne>, dostęp: 23.11.2014.

¹⁸ <http://www.unesco.pl/kultura/dziedzictwo-kulturowe/swiatowe-dziedzictwo/procedura-wpisu/plan-zarzadzania/>, dostęp: 23.11.2014.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

*Program działania może się składać z kilku powiązanych ze sobą programów służącym poszczególnym celom.*²¹;

5. Monitoring: *„Skuteczność wprowadzania w życie przyjętego planu zarządzania, a także wpływ, jaki realizacja poszczególnych zadań będzie wywierać na stan obiektu, powinny być nadzorowane poprzez zaplanowany wcześniej monitoring. Sposoby monitorowania powinny być określone w planie zarządzania. Konwencja UNESCO w sprawie ochrony Światowego Dziedzictwa Kulturalnego i Naturalnego przewiduje składanie sprawozdań na temat stanu zachowania obiektu. Zgodnie z przyjętą ostatnio zasadą, takie sprawozdania mają być przedstawiane co sześć lat.*”²².

Procedura przygotowywania planu zarządzania określonym dobrem dziedzictwa światowego obejmuje następujące etapy:

1. Wyłonienie zainteresowanych stron czyli określenie wszystkich interesariuszy (ang. „stakeholders”) – głównych zainteresowanych, potencjalnie angażujących jakiegokolwiek dobro (np. pieniądze, „własny czas”) w odpowiednim zakresie: *„Prace należy rozpocząć od wyłonienia instytucji i osób, które powinny być zainteresowane wynikami realizacji planu zarządzania. Wśród nich powinni się znaleźć przedstawiciele miejscowych władz i właściciele terenów znajdujących się w obrębie obiektu i w jego „strefach buforowych”. Do zainteresowanych stron (ang. „stakeholders”) zaliczają się zarówno instytucje rządowe jak i organizacje pozarządowe i osoby prywatne. Wybór zainteresowanych stron zależy od specyfiki miejsca. Mogą one uczestniczyć w pracach nad planem, a następnie w jego realizacji w różny sposób – poprzez informowanie, konsultowanie, udział w podejmowaniu decyzji, wspólną pracę nad planem, udział w realizacji zadań. Zależnie od potrzeb zespół nadzorujący realizację Planu zarządzania może być powołany bądź przed sporządzeniem Planu zarządzania bądź po jego zatwierdzeniu.*”²³ Przygotowywany plan wymaga dialogu, mediacji i partycypacji społecznej;
2. Uzgadnianie planu zarządzania z wszystkimi interesariuszami: publicznymi i prywatnymi, niekomercyjnymi i komercyjnymi: *„Po konsultacjach z głównymi zainteresowanymi stronami należy opracować projekt dokumentu, którego ostateczna wersja powinna być zatwierdzona i przyjęta do realizacji przez wszystkich partnerów. Wcześniej, na każdym etapie przygotowywania planu powinny mieć miejsce konsultacje społeczne. Zaleca się opublikowanie planu i jego szerokie upowszechnienie, zarówno w pełnej wersji, jak i w streszczeniu przeznaczonym dla szerokich kręgów odbiorców.*”²⁴;
3. Urzeczywistnienie – wprowadzanie w życie planu zarządzania: *„W celu nadzorowania realizacji Planu zarządzania powinien zostać powołany zespół sterujący (o ile nie został powołany na samym wstępie prac) i koordynator. Z chwilą rozpoczęcia realizacji planu rozpoczyna się również ocena planu – zbieranie na bieżąco informacji, które mają służyć późniejszym korektom i aktualizacji planu.*”²⁵.

Plan zarządzania powinien uwzględniać wieloaspektowość zarządzania i ochrony, obejmując zagadnienia strategiczne dla przestrzeni terytorialnej dobra wpisanego na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO. Z tego powodu uwzględniać należy także tzw. strefy buforowe, stanowiące sąsiadujące przestrzenne zabezpieczenie obiektu chronionego w sposób bezpośredni. Plan zarządzania jako podstawowy instrument zarządzania materialnymi dobrami wpisanymi na Listę Światowego Dziedzictwa jest obok „sprawozdania krajowego” elementarnym instrumentem światowego monitoringu stanu i zarządzania obiektami z Listy Światowego Dziedzictwa.

²¹ Ibidem.

²² Ibidem.

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem.

- V.3. Znaczenie prawa krajowego w zarządzaniu dziedzictwem zaliczonym do dóbr World Heritage
– zjawisko braku synergii ochronnej w odniesieniu do pomników historii a synergia wywołana mechanizmami prawnymi w przypadku utworzenia parku kulturowego
- V.3.I. Prawny niedowład konstrukcyjny instytucji prawnej pomnika historii a dobro wpisane na Listę Światowego Dziedzictwa

Pomnik historii stanowi w u.o.z.o.z. nazwaną prawną formę ochrony zabytków, która może uruchomić funkcjonowanie nienazwanej formy ochrony zabytków, czyli ochronę dobra wpisanego na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO (Listę Światowego Dziedzictwa Kulturowego i Przyrodniczego Ludzkości). Umieszczone na niej zostają obiekty objęte szczególną ochroną organizacji światowej i społeczności międzynarodowej, z uwagi na ich wyjątkową, unikatową wartość kulturową lub przyrodniczą dla całej ludzkości.

Zarówno z faktu uznania za pomnik historii, jak i z faktu wpisania na Listę Światowego Dziedzictwa nie wynikają w Polsce poważniejsze skutki prawne. Pomnik historii jest formą ochrony odnoszącą się wyłącznie do szczególnie wartościowych dla kultury zabytków wpisanych do rejestru zabytków lub chronionych w formie parku kulturowego. Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.o.z.o.z.: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w drodze rozporządzenia, może uznać za pomnik historii zabytek nieruchomy wpisany do rejestru lub park kulturowy o szczególnej wartości dla kultury, określając jego granice.”. **Dezaprobaty wymaga zbyt szeroka normatywna dyskrejonálność (uznaniowość) ministra w zakresie przedstawienia wniosku o wpis pomnika historii na Listę Światowego Dziedzictwa, z uwagi na możliwość pominięcia obiektów, co do których istnieje rozbieżność ocenna różnych centrów społeczeństwa obywatelskiego.**

Natomiast cofnięcie uznania zabytku nieruchomego za pomnik historii następuje w trybie przewidzianym dla jego uznania (ust. 3). Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego może złożyć taki wniosek, po uprzednim uzyskaniu opinii Rady Ochrony Zabytków.” (ust. 2). Ustawodawca nie sprecyzował jednak kryteriów cofania uznania za pomnik historii, ale z zasad prawidłowej wykładni można przyjąć, że chodzi tutaj o sytuację *a contrario*.

Forma pomnika historii wprowadzona została po raz pierwszy w ustawie z 1962 r. o ochronie dóbr kultury, a obecnie obowiązująca u.o.z.o.z. rozszerzyła jej zakres przedmiotowy o parki kulturowe. Szczegółowe zasady kwalifikowania zabytków do rangi pomnika historii zawarte zostały w rekomendowanym przez Radę Ochrony Zabytków dokumencie „*Kryteria i procedury uznawania za Pomnik Historii*”²⁶, który nie ma charakteru prawa powszechnie obowiązującego. W przywołanych wytycznych, stwierdza się, że za pomnik historii mogą zostać uznane: krajobrazy kulturowe, układy urbanistyczne i ruralistyczne oraz zespoły budowlane; **dzieła architektury i budownictwa lub zespoły tych dzieł o wspólnych cechach stylowych, użytkowych lub konstrukcyjnych; dzieła budownictwa obronnego; obiekty dziedzictwa przemysłowego, inżynierii lądowej i wodnej; parki i ogrody; cmentarze; miejsca upamiętniające wydarzenia historyczne bądź związane z działalnością wybitnych osobistości lub instytucji; zabytki archeologiczne takie jak pozostałości terenowe przedziejowego i historycznego osadnictwa, cmentarzyska, kurhany, relikty działalności gospodarczej, religijnej i artystycznej**²⁷.

²⁶ http://www.nid.pl/pl/Dla_wlascicieli_i_zarzadcow/opieka-nad-zabytkami/dobre-praktyk/Kryteria_procedury_uznawania_obiektu_za_pomnik_historii.pdf, dostęp: 23.11.2014

²⁷ http://www.nid.pl/UserFiles/File/Pomniki%20Historii/Kryteria_procedury_uznawania_obiektu_za_pomnik_historii.pdf, dostęp: 23.11.2014.

Instytucja pomnika historii należy do tzw. instytucji „pustych”. Nie wynikają z niej żadne negatywne (nie licząc możliwości cofnięcia statusu pomnika historii) ani pozytywne skutki prawne (poza ewentualnym kandydowaniem do ujęcia w ramach Listy Światowego Dziedzictwa). Zawiera normy sankcjonowane bez zabezpieczenia normami sankcjonującymi. Ustawa nie wskazuje kto jest uprawniony do zgłoszenia ministrowi obiektu celem uznania za pomnik historii, co oznacza, że nie musi być to ani rządowy organ konserwatorski, wpisujący obiekty do rejestru zabytków ani gmina tworząca park kulturowy. Wytyczne przewidują natomiast, że wniosek zgłoszeniowy opiniowany jest przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, Narodowy Instytut Dziedzictwa, a następnie jest przekazywany do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, który po uzyskaniu pozytywnej opinii Rady Ochrony Zabytków, uprawniony jest do przedłożenia wniosku Prezydentowi RP o uznanie określonego dobra w drodze rozporządzenia za pomnik historii. Problemem jest także kwalifikacja tego wniosku jako obligatoryjnie lub fakultatywnie wiążącego.

Ustawa nie wprowadza zakazu cofnięcia uznania za pomnik historii, w odniesieniu do dobra wpisanego na Listę Obiektów Światowego Dziedzictwa UNESCO. Cofnięcie takie jest możliwe, ale wówczas Komitet Dziedzictwa Światowego UNESCO może uznać, że w krajowym porządku prawnym takie dobro nie korzysta z adekwatnej ochrony prawnej, a następnie wszcząć procedury upominawcze, po czym w przypadku ich bezskuteczności doprowadzić do skreślenia obiektu z rejestru światowego.

Dla pomnika historii i zarazem dobra z Listy Światowego Dziedzictwa nie istnieje określony wprost w u.o.z.o.z. obowiązek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, chyba że jest on parkiem kulturowym, to wówczas jest on sporządzany obligatoryjnie i na koszt gminy. Brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego utrudnia zarządzanie obszarem – dobrem z Listy Światowego Dziedzictwa. Problem prawnym jest kwestia ustalenia podmiotu zobowiązanego do sfinansowania działań związanych z przygotowaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (a przed nim studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) w przypadku uznania za pomnik historii parku kulturowego, w którym dotychczas nie obowiązywał jeszcze miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Z perspektywy zarządzania planistycznego dobrem wpisanym na Listę Światowego Dziedzictwa przywołać należy treść art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁸, który stanowi, że: „*Celami publicznymi w rozumieniu ustawy są: (...) 5) opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; 5a) ochrona Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego (...)*”. Dla takich obszarów powinny zostać sporządzone obligatoryjne plany zagospodarowania przestrzennego finansowane z budżetu centralnego, a nie samorządowego. Stosownie do treści art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁹: „*Koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają budżet gminy, z zastrzeżeniem ust. 2*”, który stanowi w punkcie 1, że: „*Koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają: „budżet państwa – jeżeli jest on w całości lub w części bezpośrednią konsekwencją zamianu realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym (...)*”. Natomiast art. 2 pkt 5 u.p.i.z.p. stanowi, że: „*Ilkroć w ustawie jest mowa o: „inwestycji celu publicznego” – należy przez to rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (...)*”. Ponadto art. 1 ust. 2 punkt 4 u.p.i.z.p. stanowi,

²⁸ T. j.; Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm., dalej jako: u.g.n.

²⁹ T. j.; Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm., dalej jako: u.p.i.z.p.

że: „W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza: (...) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (...)”.

V.3.II. Poprawność prawnej konstrukcji parku kulturowego i jego wyższość nad prawnym niedowładem konstrukcyjnym pomnika historii a dobro wpisane na Listę Światowego Dziedzictwa

O wiele dogodniejsza sytuacja istnieje w przypadku zarządzania parkiem kulturowym i zarazem dobrem z Listy Światowego Dziedzictwa, co jest podyktowane istnieniem mechanizmów prawnych powiązanych z tą instytucją prawną. Gminny samorząd terytorialny posiada możliwość prawną (fakultatywność) utworzenia parku kulturowego. Park kulturowy jest jedną z czterech wprost nazwanych ustawowych prawnych form ochrony zabytków i został wyszczególniona w art. 17 pkt 3 u.o.z.o.z. Gminny samorząd terytorialny, poprzez fakultatywne kompetencje w zakresie możliwości utworzenia parku kulturowego, a także poprzez kompetencje planistyczne, jest jednym z aksjologicznych równorzędnych organów ochrony zabytków o wyraźnie zarysowanym zakresie działania i dookreślonej właściwości. Jest to wyrazem współczesnej koncepcji demokratycznego państwa prawnego, w którym ochrona zabytków jako zadanie publiczne nie jest domeną wyłącznie administracji rządowej, ale również samorządu terytorialnego. Z tego powodu ma on również wpływ na zarządzanie parkiem kulturowym, jeżeli jest on zarazem w jakimkolwiek stopniu częścią dobra z Listy Światowego Dziedzictwa.

Park kulturowy, umożliwiający ochronę krajobrazu kulturowego jest najmłodszą formą ochrony zabytków, wprowadzoną w 1990 r. podczas nowelizacji ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury. Przedmiotem ochrony jest historyczne założenie przestrzenne (urbanistyczno-architektoniczne) wraz z wartościami niematerialnymi oraz historyczne formy kompozycji krajobrazu, które łącznie tworzą wymagającą ochrony i kształtowania integralną strukturę przestrzenną. Forma ochrony zabytków w postaci parku kulturowego powstała pod wpływem form ochrony przyrody (parku krajobrazowego oraz zespołów przyrodniczo-krajobrazowych).

Możliwość utworzenia parku kulturowego oraz zasady jego funkcjonowania unormowane zostały przepisami rangi ustawowej, zawartymi w art. 16 i 17 u.o.z.o.z. oraz w stosowanych odpowiednio przepisach art. 131–134 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska³⁰

Zgodnie z art. 16 ust. 1 u.o.z.o.z. ustawy rada gminy, po obligatoryjnym zasięgnięciu opinii niewiążącej (*a contrario* wiążącej fakultatywnie) wojewódzkiego konserwatora zabytków, na podstawie uchwały, może (fakultatywnie w ramach zadań własnych gminy) utworzyć park kulturowy, w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi, charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej.

Uchwała rady gminy określa obligatoryjnie nazwę parku kulturowego, jego granice, sposób ochrony, a także zakazy i ograniczenia dotyczące: 1) prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej; 2) zmiany sposobu korzystania z zabytków nieruchomych; 3) umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku kulturowego, z wyjątkiem znaków drogowych i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1 u.o.z.o.z., z którego wynika kompetencja starosty, w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, do fakultatywnego umieszczania na zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru znaku informującego o tym, iż zabytek ten podlega ochronie; 4) składowania lub magazynowania odpadów (art. 16 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 1 u.o.z.o.z.). Na precyzyjność wskazanych składników uchwały dobitnie zwraca uwagę sądownictwo administracyjne – zob.: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 grudnia 2007 r. II OSK 1487/07:

³⁰ T. j.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm., dalej jako: u.p.o.ś.

„Uchwała rady gminy, tworząca park kulturowy winna określać dokładne granice parku, sposób jego ochrony, a także zakazy i ograniczenia, ale tylko takie, które zostały enumeratywnie określone w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (...)” LEX nr 424539 oraz Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 kwietnia 2007 r. II OSK 7/07: „Celem ochrony parku kulturowego jest przestrzeń otaczająca teren, na którym znajduje się obiekt podlegający ochronie konserwatorskiej. Stąd też dla ochrony tejże przestrzeni krajobrazu, nie jest konieczne, aby na objętych nią nieruchomościach również znajdowały się obiekty zabytkowe. Park kulturowy przedstawia wartość kulturową, jako określona całość.” LEX nr 334159.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta), „w uzgodnieniu” formalno- i materialno-prawnym z wojewódzkim konserwatorem zabytków, sporządza plan ochrony parku kulturowego, który wymaga zatwierdzenia przez radę gminy, przy czym kompetencje materialno-prawne wojewódzkiego konserwatora zabytków w odniesieniu do parku kulturowego nie mogą być traktowane rozszerzająco oraz wykraczać poza chronioną jego kompetencjami substancję zabytkową (art. 16 ust. 3 u.o.z.o.z.).

W celu realizacji zadań związanych z ochroną parku kulturowego rada gminy może (fakultatywnie) utworzyć jednostkę organizacyjną „do zarządzania parkiem”, co oznacza, że obszar chroniony planu kulturowego zostaje poddany złożonym, ale mającym oparcie w obowiązującym prawie mechanizmom operacyjnym: kierowniczym, organizacyjnym, planistycznymi i kontrolno-nadzorczym. Implikowana jest w ten sposób fakultatywna konieczność opracowania założeń programowych zarządzania parkiem kulturowym, które następnie znajdą swoje odzwierciedlenie w obowiązkowym planie ochrony parku kulturowego (art. 4 u.o.z.o.z.).

Park kulturowy przekraczający granice gminy może być utworzony i zarządzany w ramach kompetencji współdziałania (kooperacyjnych) na podstawie zgodnych uchwał rad gmin (związku gmin), na terenie których ten park ma być utworzony (art. 16 ust. 5 u.o.z.o.z.).

Dla obszarów, na których utworzono park kulturowy, sporządza się obowiązkowo miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (art. 16 ust. 6 u.o.z.o.z.), co wywołuje skutki prawne określone przepisami u.p.i.z.p.³¹ Zgodnie art. 10 ust. 2 pkt 8 oraz art. 14 ust. 7 u.p.i.z.p. plan miejscowy sporządza się obligatoryjnie, jeżeli obowiązek ten wynika z przepisów odrębnych, czyli np. w odniesieniu do u.o.z.o.z. W myśl art. 10 ust. 3 u.p.i.z.p. obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w przypadku, gdy wynika to z przepisów odrębnych i jest obligatoryjne, **powstaje po upływie 3 miesięcy** od momentu ustalenia tego obowiązku, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej i ustalają inny termin. Przepisy u.o.z.o.z. nie określiły w tym zakresie odrębnych terminów. Art. 62 ust. 2 u.p.z.i.z.p. stanowi, iż w przypadku gdy **brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a jego uchwalenie jest obowiązkowe, nie można wydać decyzji administracyjnej do czasu uchwalenia planu**. Postępowanie administracyjne podlega wówczas obowiązkowemu zawieszeniu. Po wejściu w życie planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego wydanie decyzji ustalającej warunki zabudowy nie jest już możliwe, gdyż celem tej instytucji prawnej jest wydawanie decyzji tylko w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wynikająca z treści u.o.z.o.z. obligatoryjność uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została omówiona już uprzednio. W tym miejscu należy wyeksponować, iż w przypadku nieuchwalenia tego planu dochodzi do zaniechania prawodawczego³² określonego w art. 417 § 4 k.c.,

³¹ Zob. J. Welc-Jędrzejewska (koordynator), E. Kulesza-Szerniewicz, B. Makowska, E. Stieler, E. Jagielska, Problematyka ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Poradnik dla planistów i samorządów lokalnych, Narodowy Instytut Dziedzictwa, Warszawa 2011.

³² Szerzej na ten temat: P. Dobosz, Milczenie i beczynność w prawie administracyjnym, Kraków 2011, m. in. s. 65 i n., 177.

co może wywoływać odpowiedzialność odszkodowawczą gminy. Brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru parku kulturowego uniemożliwia właściwą skuteczność tej formy ochrony zabytków. Program zarządzania parkiem kulturowym stanowi tutaj mechanizm synergiczny wspierający studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Z tego powodu nieodzowne jest jak najszybsze uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Art. 17 ust. 2 u.o.z.o.z. stanowi, że w razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia zakazów i ograniczeń, o których mowa w art. 17 ust. 1 u.o.z.o.z., stosuje się odpowiednio, czyli adekwatnie do aksjologii i rozwiązań prawno-pozytywnych u.o.z.o.z. przepisy art. 131–134 u.p.o.s. Powoduje to odpowiedzialność odszkodowawczą gminnego samorządu terytorialnego, co powinno zostać uwzględnione już na etapie programu zarządzania, jako zdarzenie potencjalne, a zatem należy z odpowiednim wyprzedzeniem zabezpieczyć prognozowane środki finansowe na wypłatę ewentualnych odszkodowań. W myśl odpowiednio zastosowanego przepisu art. 131 u.p.o.s. w razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, wynikającego ze standardów ochrony obowiązujących prawnie w u.p.o.s., na żądanie poszkodowanego właściwy starosta ustala, w drodze decyzji, wysokość odszkodowania, a decyzja jest niezaskarżalna w administracyjnym toku instancji. Jednak strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania może w terminie 30 dni od dnia doręczenia jej powyższej decyzji, wnieść powództwo do sądu powszechnego. Droga sądowa przysługuje także w przypadku bezczynności organu administracji publicznej, czyli w razie niewydania decyzji przez właściwy organ w terminie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia żądania przez poszkodowanego. Wystąpienie na drogę sądową nie ma charakteru suspensywnego i nie wstrzymuje wykonania już wydanej decyzji. Do żądania wykupu nieruchomości, w przypadkach ograniczenia – skutek utworzenia parku kulturowego – sposobu korzystania z nieruchomości, stosuje się odpowiednio zasady i tryb określone w u.g.n. Ustalenie wysokości odszkodowania oraz ceny wykupu nieruchomości następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości według zasad i trybu określonych w przepisach u.g.n. Zobowiązaniem do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości jest wówczas gmina, jeżeli ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości nastąpiło w wyniku uchwalenia przez organ jednostki samorządu terytorialnego aktu prawa miejscowego – uchwały o utworzeniu parku kulturowego dla którego właściwego funkcjonowania przewidziano administracyjno-prawne nakazy i zakazy powinno postępowania.

Niezależnie od działań władczych, wynikających z idei państwa kooperującego, w obrębie parku kulturowego mogą być podejmowane działania także w ramach funkcji niewładczej, poprzez współdziałanie ze wszystkimi interesariuszami (właściciele, użytkownicy, organizacje społeczne, fundacje etc.), czyli bez angażowania atrybutów władztwa publicznego (przede wszystkim administracyjnego), chyba że jest ono w określonej sytuacji bezwzględnie wymagane.

Art. 112 u.o.z.o.z. przewiduje możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności prawnej. W myśl art. 112 ust.1 tej ustawy: „Kto narusza zakazy lub ograniczenia obowiązujące na terenie parku kulturowego lub jego części, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny”, a „Jeżeli sprawca czynu określonego w ust. 1 działa nieumyślnie, podlega karze grzywny” (ust. 2). Ponadto: „W razie popełnienia wykroczenia określonego w ust. 1 lub 2, można orzec: 1) przepadek narzędzi i przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia wykroczenia, chociażby nie stanowiły własności sprawcy; 2) przepadek przedmiotów pochodzących bezpośrednio lub pośrednio z wykroczenia; 3) obowiązek przywrócenia stanu poprzedniego lub zapłaty równowartości wyrządzonej szkody.” (ust. 3). Powyższy artykuł wprowadził do u.o.z.o.z. zupełnie nowy rodzaj wykroczenia, związany tylko z gminnymi parkami kulturowymi. W przypadku naruszenia zakazów i ograniczeń wprowadzonych w obrębie parku kulturowego możliwe jest spowodowanie odpowiedzialności prawnej z tytułu zarówno umyślnego, jak i nieumyślnego działania.

W zakresie monitorowania przestrzegania prawa (porządku publicznego) zadania administracyjne zostały powierzone w pierwszej kolejności strażom miejskim, a dopiero później policji. Straż Miejska wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego, a jej obowiązki w zakresie egzekwowania przepisów wyznacza ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych³³.

VI. Współdziałanie z organizacjami pozarządowymi i partnerstwo publiczno-prywatne – użyteczny instrument zarządzania dobrami wpisanymi na Listę Światowego Dziedzictwa

Podmioty zarządzające obiektami z Listy Światowego Dziedzictwa powinny dążyć do współpracy z organizacjami pozarządowymi (w tym także organizacjami pożytku publicznego), takimi jak organizacje społeczne sformalizowane i tworzone *ad hoc* oraz z fundacjami prywatnymi o celach publicznych, a także z fundacjami publicznymi (o ile zakres działania tych nielicznych w Polsce instytucji dotyczy dóbr z Listy Światowego Dziedzictwa). *Zasady i tryb funkcjonowania działalności instytucji pożytku publicznego reguluje ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*³⁴.

Skutecznym mechanizmem zarządzania dobrem z Listy Światowego Dziedzictwa może być także współpraca pomiędzy jednostkami administracji rządowej i samorządowej (administracji publicznej) a podmiotami prywatnymi w sferze usług publicznych, nazywana partnerstwem publiczno-prywatnym. Zasady funkcjonowania takiego mechanizmu kooperacyjnego określa *ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym*³⁵.

VII. Finansowanie ochrony, konserwacji, popularyzacji dóbr z Listy Światowego Dziedzictwa

Na tle aktualnego stanu prawnego można dekodować zasadę terytorialności finansowania dziedzictwa kulturowego. Tym sam to państwo, na którego obszarze znajduje się określone dobro z Listy Światowego Dziedzictwa, jest zobowiązane do bieżącego zarządzania nim, utrzymania go w należytym stanie, jego konserwacji i ponosi wobec społeczności międzynarodowej odpowiedzialność, bardziej moralną niż prawną, za stan tego dziedzictwa. Na zasadach i w przypadkach określonych umowami międzynarodowymi, państwo może ubiegać się o subsydiowanie przez organizacje międzynarodowe pomocy finansowej dla ich zabezpieczenia przed zniszczeniem i celem konserwacji. Powyższe mechanizmy logistycznego wsparcia określonego państwa są uruchamiane w zróżnicowanym zakresie. Jest to bowiem pomoc przede wszystkim *know-how* ochrony dziedzictwa kulturowego, czyli w danym zakresie konkretna wiedza z określonej dziedziny lub w określonych dziedzinach, użytecznych dla wymagających szczególnej ochrony składników dziedzictwa kulturowego znajdujących się w danym państwie. Pomoc finansowa ma charakter wyjątkowy. Cechą powyższego mechanizmu wsparcia logistycznego stanowi to, że jest ono uruchamiane zawsze na wniosek zainteresowanego państwa.

Inaczej wygląda sytuacja w ramach Unii Europejskiej, gdzie istnieje większa możliwość uzyskania wsparcia finansowego na realizację zadań z zakresu kultury. Istotne znaczenie ma tutaj przyjęta przez Komisję Europejską w dniu 23 maja 2014 r. Umowa Partnerstwa, która określa kierunki interwencji w latach 2014–2020 trzech polityk unijnych w Polsce – Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej Wspólnej Polityki Rybołówstwa. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 w ramach

³³ Dz. U. z 1997 r. nr 123, poz. 779 ze zm.

³⁴ T. j.: Dz.U. 2014 poz. 1118.

³⁵ Dz. U. z 2009 r. nr 19, poz. 100 ze zm.

Polityki Spójności 2014–2020 posiada Oś priorytetową VI: Ochrona i rozwój dziedzictwa kulturowego, w ramach której zostanie wydane 400 mln euro³⁶.

Polskie prawo krajowe zawiera w u.o.z.o.z. rozdział siódmy, zatytułowany „Zasady finansowania opieki nad zabytkami”, który w art. 71–83 reguluje zasady i tryb ubiegania się o środki publiczne rządowe i jednostek samorządu terytorialnego na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy tym zabytku.

W odniesieniu do krakowskiego dobra z Listy Światowego Dziedzictwa może być wykorzystany również mechanizm finansowy określony ustawą z dnia 18 kwietnia 1985 r. o Narodowym Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa³⁷. Szczególne mechanizmy wsparcia krajowego i międzynarodowego odnoszą się także do „Auschwitz-Birkenau. Niemieckiego nazistowskiego obozu koncentracyjnego i zagłady (1940–1945)”.

VIII. Inne właściwe przepisy prawne użyteczne dla mechanizmów zarządzania dobrami wpisanymi na Listę Światowego Dziedzictwa

Dla zarządzania dobrami wpisanymi na Listę Światowego Dziedzictwa przydatne są również inne przepisy ustawodawstwa prawa publicznego, zaliczane przede wszystkim do materialnego prawa administracyjnego. Ich wykorzystanie jest uzależnione od tego jaki charakter będzie miał problem powstały na obszarze chronionym i zarządzanym w formie dobra z Listy Światowego Dziedzictwa. Mogą tutaj mieć zastosowanie liczne przepisy, np. prawo przyrody, prawo górnicze, prawo geologiczne i wiele innych.

IX. Uwagi de lege ferenda dotyczące krajowego statusu prawnego dóbr z Listy Światowego Dziedzictwa

Brak ogólnych, powszechnie obowiązujących, specjalnych i szczegółowych procedur ochrony i opieki nad zabytkami wymaga podjęcia prac nad opracowaniem zmian legislacyjnych, które będą dotyczyły finansowania i zarządzania dobrami z Listy Światowego Dziedzictwa.

Należy poszerzyć ustawowy katalog prawnych form ochrony zabytków o krajową prawną formę ochrony i opieki dóbr wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO, z którą zostaną powiązane szczegółowe narzędzia ochrony prawnej i zarządzania. Obowiązek finansowania prac planistycznych, finansowania ochrony i konserwacji istotnych elementów składowych dobra z Listy Światowego Dziedzictwa powinien spoczywać przede wszystkim na szczeblu centralnym państwa i na budżecie centralnym. Zadanie publiczne zarządzania dobrami z Listy Światowego Dziedzictwa i finansowanie jego ochrony oraz konserwacji, powinno uzyskać rangę obowiązkowego zadania zleconego gminnego samorządu terytorialnego, czyli merytorycznego zadania z zakresu administracji rządowej, zleconego w całości lub istotnej części, dotowanego z budżetu centralnego.

Niezbędne jest wyraźne określenie obowiązków i uprawnień administracji publicznej, właścicieli i użytkowników dobra z Listy Światowego Dziedzictwa, z zagwarantowaniem władającym dobrem Światowego Dziedzictwa dostępu – na zasadzie równorzędnego traktowania zróżnicowanego zobiektywizowanymi cechami i sytuacją – do krajowych mechanizmów finansowego wsparcia ochrony, konserwacji i zarządzania nimi.

³⁶ Zob. szerzej: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 (projekt), Warszawa, 8 stycznia 2014, dostęp 31.08.2014 http://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Documents/POIS_2014_2020_08012014.pdf; Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014–2020. 21 maja 2014. Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – Umowa Partnerstwa – Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, dostęp 31.08.2014. http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie/Documents/Umowa_Partnerstwa_21_05_2014.pdf.

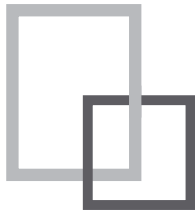
³⁷ Dz. U. z 1985 r. nr 21, poz. 90 ze zm.

Wkomponowanie na poziomie centralnym w strukturę administracji publicznej organu o charakterze doradczo-opiniodawczym – Rady Ochrony i Zarządzania Obiektami z Listy Światowego Dziedzictwa UNESCO, usytuowanego przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. W jego składzie powinni znaleźć się przede wszystkim przedstawiciele Polskiego Komitetu ds. UNESCO, Polskiego Komitetu Narodowego ICOMOS, Lokalnej Organizacji Turystycznej „Liga Polskich Miast i Miejsc UNESCO”, reprezentanci gminnego samorządu terytorialnego, właściwego ze względu na usytuowanie obiektów chronionych, a także ich właściciele i/lub użytkowników.

X. Uwagi końcowe dla podmiotów zarządzających dobrami wpisanymi na Listę Światowego Dziedzictwa

Na zakończenie prowadzonych rozważań jeszcze raz wymagają wyeksponowania kierunki podmiotowe i przedmiotowe wsparcia logistycznego dla podmiotów zarządzających dobrami wpisanymi na Listę Światowego Dziedzictwa:

1. Administracja państwowa szczebla terenowego i centralnego (przede wszystkim: wojewoda – wojewódzki konserwator zabytków; Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – Generalny Konserwator Zabytków) – sprawy administracyjne i wsparcie logistyczno-merytoryczne, a w uzasadnionych przypadkach także finansowe;
2. Administracja samorządowa wszystkich stopni – sprawy administracyjne i wsparcie logistyczno-merytoryczne, a w uzasadnionych przypadkach także finansowe;
3. Wyspecjalizowane instytucje kultury – w tym przede wszystkim Narodowy Instytut Dziedzictwa, Polski Komitet ds. UNESCO z siedzibą w Warszawie, Polski Komitet Narodowy ICOMOS z siedzibą w Warszawie, Lokalna Organizacja Turystyczna „Liga Polskich Miast i Miejsc UNESCO” z siedzibą w Toruniu, Międzynarodowe Centrum Kultury w Krakowie – wsparcie merytoryczne i logistyczne;
4. Lokalne i regionalne organizacje pozarządowe – wsparcie merytoryczne, logistyczne;
5. Inne kategorie interesariuszy (podmioty prywatne, gospodarcze, etc.) – wsparcie logistyczne i merytoryczne, a niekiedy finansowe;
6. W wyjątkowych przypadkach Prezydent RP; Komitet Światowego Dziedzictwa – kwestie dotyczące ich kompetencji prawnych.



ANALIZA ZAGROŻEŃ W PLANACH ZARZĄDZANIA DOBAMI KULTUROWYMI ŚWIATOWEGO DZIEDZICTWA

Anna Fortuna-Marek

1. Zagrożenia oddziałujące na dobro WH w systemie ochrony zabytków i ich znaczenie w kontekście zarządzania miejscami światowego dziedzictwa

Zagadnienie zagrożeń jest częścią składową systemu ochrony i systemu zarządzania dziedzictwem.

Problem zagrożeń dla zabytków i szerzej dziedzictwa oraz zapobiegania tym zagrożeniom – jako zagadnienie ważne w systemie ochrony – wielokrotnie pojawia się w polskim ustawodawstwie, jest też istotnym elementem metodyki ochrony dóbr światowego dziedzictwa zalecanym przez Komitet Światowego Dziedzictwa. Charakterystyka zagrożeń jest nieodłącznym składnikiem procesów monitorowania¹ oraz planów zarządzania sporządzanych dla miejsc WH.

Każde dobro niezależnie od jego typu narażone jest na szereg różnorodnych czynników zagrażających jego stanowi (czynniki antropogeniczne i naturalne). By skutecznie chronić jakieś dobro i efektywnie nim zarządzać konieczne jest ustalenie czynników, które mogą mu zagrażać (czynników obecnie występujących i potencjalnych), monitorowanie tych zagrożeń oraz określenie działań i środków zapobiegających wszystkim zidentyfikowanym zagrożeniom. Dlatego też niezbędnym elementem każdego planu zarządzania dla miejsca Światowego Dziedzictwa powinna być identyfikacja, monitorowanie oraz wskazanie jak eliminować bądź przynajmniej minimalizować zagrożenia.

Poznanie przyczyn i mechanizmów, które wpływają na niszczenie zabytkowej substancji, na degradację wartości przestrzennych, zanikanie wartości niematerialnych, jak również na nieprawidłowe funkcjonowanie systemu ochrony pozwala lepiej i skuteczniej chronić dziedzictwo.

Charakterystyka zagrożeń i ich monitorowanie ma duże znaczenie w ochronie i zarządzaniu, gdyż działania te nastawione są przede wszystkim na ochronę prewencyjną, zapobiegawczą. Identyfikacja potencjalnych zagrożeń i odpowiedzialne reagowanie na nie pozwala uniknąć rzeczywistego ryzyka i zapobiegać niszczeniu.

Zagrożenia dóbr światowego dziedzictwa a polskie prawodawstwo

W ramach istniejącego systemu ochrony zabytków w Polsce problemy związane z pojawiającymi się zagrożeniami obiektów, zespołów czy obszarów zabytkowych rozwiązywane są przede wszystkim poprzez egzekwowanie zapisów *Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* wraz z wykonawczymi

¹ O monitoringu zagrożeń m.in. Z. Mirek, *Monitoring miejsc światowego dziedzictwa, /w:/ Wyjątkowa Uniwersalna Wartość, a monitoring dóbr światowego dziedzictwa*, red. B. Szmygin, Warszawa 2011, s. 49

rozporządzeniami do teże ustawy². Obok niej pewne znaczenie dla zagadnień dotyczących zagrożeń mają też regulacje prawne zawarte w *Ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* oraz w *Ustawie z 7 lipca 1994 roku o prawie budowlanym*.

Ustawy te, a zwłaszcza *Ustawa o ochronie zabytków* dają też teoretycznie narzędzia nie tylko do reagowania na zagrożenie, które już wystąpiło (aktualne), lecz również do zapobiegania niekorzystnym zjawiskom czy działaniom wobec obiektów, zespołów czy obszarów zabytkowych objętych ochroną prawną czyli do zapobiegania zagrożeniom potencjalnym. Co istotne przepisy te dotyczą w równym stopniu wszystkich obiektów objętych ochroną prawną bez specjalnego wyodrębnienia dóbr najcenniejszych jakimi są miejsca światowego dziedzictwa. Kwestie przeciwdziałania zagrożeniom wobec chronionych obiektów i obszarów zabytkowych zdefiniowane są ustawowo m.in. poprzez określenie działań zabronionych oraz wyszczególnienie działań, które wymagają pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

W *Ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* wśród sześciu podstawowych działań określających na czym polega ochrona zabytków sprawowana przez organy administracji publicznej wymienione jest *zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków oraz udaremnianie niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków* (co jest po prostu reagowaniem na niektóre z zagrożeń)³. Także ustawowe określenie opieki nad zabytkiem, które należy do kompetencji właściciela lub posiadacza też pośrednio odwołuje się do potencjalnych zagrożeń (opieka bowiem polega m.in. na *zapewnieniu warunków do zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie oraz korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości*, czyli na eliminowaniu zagrożeń)⁴. Właściciel lub posiadacz zabytku jest też zobowiązany do niezwłocznego powiadomienia WKZ o zagrożeniu dla zabytku⁵.

Ponadto służby konserwatorskie posiadają cały szereg prerogatyw do kontroli stanu zachowania i prowadzenia nadzoru konserwatorskiego, co ma m.in. w zamiarze swym być narzędziem do reagowania na zagrożenia zabytków⁶.

Dodatkowo zgodnie z art. 18 *Ustawy o ochronie zabytków* ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami uwzględnią się przy sporządzaniu i aktualizacji strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego powiatu, strategii rozwoju gmin, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz mpzp albo decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy (...) I co bardzo istotne w kontekście analizy zagrożeń – we wszystkich ww koncepcjach, strategiach, analizach, planach i studiach należy m.in. *w szczególności określić rozwiązania niezbędne do zapobiegania zagrożeniom dla zabytków, zapewnienia im ochrony przy realizacji inwestycji oraz przywracania zabytków do jak najlepszego stanu*⁷.

² Najważniejsze w tej kwestii są zwłaszcza *Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 9 czerwca 2004 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich i architektonicznych a także innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych i poszukiwań ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych* (DzU z 2004 r., nr 150, poz. 1579), *Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych* (DzU z 2004 r., nr 212, poz. 2153).

³ *Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (tekst jednolity Dz. U. 2014 poz. 1446), Art. 4 (dalej: *Ustawa o ochronie*).

⁴ *Ustawa o ochronie*, Art. 5.

⁵ *Ustawa o ochronie*, Art. 28.

⁶ *Ustawa o ochronie*, Rozdz. 4.

⁷ *Ustawa o ochronie*, Art. 18 ust. 2 pkt 2.

Ponadto dobra o największym znaczeniu dla dziedzictwa kulturowego winny być uwzględniane w planie ochrony zabytków jednostki organizacyjnej oraz w krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym planie ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych w celu ich zabezpieczenia przed skutkami zagrożeń wynikających z sytuacji kryzysowych. Do zagrożeń (przewidywanych i realnych), które należy uwzględnić w tych planach zaliczono w szczególności: pożar; powodzie, ulewy lub zalania z innych przyczyn; wichury; katastrofy budowlane, awarie techniczne, chemiczne; demonstracje i rozruchy uliczne, rabunki lub akty wandalizmu; atak terrorystyczny i konflikt zbrojny⁸.

Pomimo tak zdawałoby się rozbudowanych przepisów odnoszących się do zagrożeń dotychczasowe rozwiązania w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom dotyczącym miejsc Światowego Dziedzictwa w Polsce są niewystarczające – jak pokazują choćby ostatnie problemy związane z inwestycjami w Warszawie czy we Wrocławiu. W praktyce bowiem służby konserwatorskie odpowiedzialne (zgodnie z zapisami ustawowymi) za ochronę zabytków sprawują nadzór i wykonują działania kontrolne w stosunku do obiektów zabytkowych (w tym dóbr WH), ale nie identyfikują i nie monitorują zagrożeń dla miejsc UNESCO w sposób systemowy. Ocena zagrożeń i ich monitorowanie w obecnym systemie prawnym w Polsce – także w stosunku do dóbr o najwyższej wartości są działaniami okazjonalnymi, wrywkowymi, niesystemowymi.

Zapewnieniu jak najwyższych standardów ochrony polskich miejsc z Listy UNESCO służyć mają działania Narodowego Instytutu Dziedzictwa, którego jednym z zadań jest *monitorowanie i analizowanie zagrożeń dla dziedzictwa i wypracowywanie metod przeciwdziałania tym zagrożeniom, w tym w szczególności obiektów z Listy Światowego Dziedzictwa (...)*⁹. Instytutowi przypisana jest także *realizacja w zakresie powierzonym przez Ministra zadań wynikających z porozumień, konwencji i innych dokumentów podpisanych przez Polskę związanych z ochroną i opieką nad dziedzictwem materialnym i niematerialnym*¹⁰, a więc m.in. realizacja zadań wynikających z przystąpienia Polski do Konwencji Światowego Dziedzictwa UNESCO z 1972 r. Zadania dotyczące monitorowania wiążą się w bezpośredni sposób z zagadnieniem zagrożeń, gdyż jednym z celów monitoringu jest zapobieganie ewentualnym zagrożeniom. W praktyce jednak dotychczas nie wypracowano i nie wdrożono do realizacji zestandaryzowanego, systemowo prowadzonego monitoringu tych miejsc.

Zagrożenia dóbr WH a wytyczne Komitetu Światowego Dziedzictwa

Podstawą wszelkich działań związanych z dobrami wpisanymi na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO jest *Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego*¹¹, a przepisy wykonawcze do realizacji *Konwencji* zawiera dokument *Wytyczne Operacyjne do realizacji Konwencji Światowego Dziedzictwa* (dalej: *Wytyczne Operacyjne*)¹². Kwestia zagrożeń pojawia się wielokrotnie w *Wytycznych operacyjnych* i omawiana jest w bardzo różnych kontekstach.

⁸ Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych

⁹ Statut Narodowego Instytutu Dziedzictwa §4 – Załącznik do Zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 23 stycznia 2014 r.

¹⁰ j.w.

¹¹ *Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego*, Paryż 1972 (DzU 1976 Nr 32, poz. 190)

¹² *Operational Guidelines for the implementation of the World Heritage Convention*. Dokument ten jest okresowo aktualizowany. Tłumaczenie na język polski wg angielskiej wersji językowej z 2012 r. *Wytyczne Operacyjne do realizacji Konwencji Światowego Dziedzictwa* autorstwa K. Piotrowskiej i B. Szmygina dostępne jest na stronie Polskiego Komitetu Narodowego ICOMOS <http://www.icomos-poland.org/index.php/pl/dokumenty-doktrynalne>

Już w części dotyczącej autentyzmu i integralności mowa jest o tym, że ocena integralności dobra wymaga m.in. oceny w jakim zakresie dobro narażone jest na niekorzystne skutki rozwoju i/lub zaniedbania¹³.

Najwięcej informacji odnoszących się do zagadnienia zagrożeń zawiera rozdział dotyczący ochrony i zarządzania. Każde miejsce światowego dziedzictwa powinno posiadać plan zarządzania bądź system zarządzania, który będzie instrumentem do planowania ochrony, konserwacji oraz zrównoważonego użytkowania i rozwoju miejsca światowego dziedzictwa.

Ogólne wskazania dotyczące systemu zarządzania miejscem światowego dziedzictwa zawarte w *Wytycznych operacyjnych* mówią m.in. o tym, że system taki powinien stać się instrumentem do ochrony, konserwacji i prezentacji dobra. Do elementów skutecznego systemu zaliczono: dogłębne rozpoznanie dobra; cykl składający się z planowania, wdrażania, monitorowania oraz oceny i weryfikacji; zaangażowanie partnerów i interesariuszy, zwiększanie kompetencji oraz zapewnienie odpowiednich środków i zasobów¹⁴. Wszystkie te elementy dotyczą też w większym lub mniejszym stopniu zagadnienia zagrożeń.

W kontekście zagrożeń istotne są zwłaszcza sformułowania zawarte w artykułach 110, 111 i 118 *Wytycznych operacyjnych*. Mowa w nich m.in. o zalecaniu przez Komitet aby jako element planów zarządzania i strategii szkoleniowych opracowywanych dla miejsc światowego dziedzictwa uwzględniać ocenę i przygotowanie na wypadek ryzyka (co wprost wiąże się z zagadnieniem zagrożeń), zawierać mechanizmy kontroli oraz że skuteczny system zarządzania powinien zawierać ocenę oddziaływania tendencji, zmian i proponowanych ingerencji oraz monitoring.

Ważne jest także stwierdzenie, że zintegrowane podejście do zarządzania jest konieczne by zapewnić zachowanie wszystkich aspektów OUV dobra i że takie podejście powoduje, że w zarządzaniu dobrem należy nie tylko odnosić się do miejsca w jego granicach, lecz również uwzględniać strefy buforowe, a nawet szersze otoczenie. To wskazanie jest bardzo istotne także przy analizowaniu zagrożeń¹⁵. Wszystkie działania realizowane w procesie zarządzania dobrem powinny odbywać się w ścisłej współpracy z zarządcami dóbr, upoważnionymi do ochrony (i zarządzania) urzędami i instytucjami, interesariuszami i innymi partnerami¹⁶. Odnosi się to także do zagadnienia zagrożeń. Problem zagrożeń występuje też w Art. 116 *Wytycznych*, w którym mowa o sytuacji, gdy wartości dobra kandydującego do wpisu są zagrożone, ale spełnia ono kryteria oraz warunki autentyzmu i integralności. Należy wówczas do wniosku dołączyć plan działań zaradczych z konkretnymi terminami ich wykonania, pod rygorem skreślenia dobra z Listy¹⁷.

Pomocne przy identyfikacji zagrożeń mogą być też wskazania konkretnych zagrożeń dla dóbr kulturowych odnoszące się do Listy Światowego Dziedzictwa w zagrożeniu. Zostały one podzielone na zagrożenia stwierdzone i potencjalne. Do zagrożeń stwierdzonych zaliczono: *poważne zniszczenie materiałów; poważne pogorszenie struktury i/lub elementów dekoracyjnych; poważne pogorszenie spójności architektonicznej lub planu urbanistycznego; poważne pogorszenie stanu przestrzeni urbanistycznej lub wiejskiej albo środowiska naturalnego; znaczącą utratę historycznego autentyzmu; znaczącą utratę znaczenia kulturowego*. Wśród zagrożeń potencjalnych zwrócono uwagę na: *zmiany statusu prawnego dóbr ograniczające zakres jego ochrony; brak polityki konserwatorskiej; zagrożenia wynikające z projektów planowania regionalnego; zagrożenia wynikające z lokalnych dokumentów planowania przestrzennego;*

¹³ *Wytyczne Operacyjne*, art. 88

¹⁴ *Wytyczne Operacyjne*, art. 111

¹⁵ *Wytyczne Operacyjne*, art. 112

¹⁶ *Wytyczne Operacyjne*, art. 117

¹⁷ *Wytyczne Operacyjne*, art. 116

wybuch lub zagrożenie konfliktem zbrojnym; niebezpieczny wpływ czynników klimatycznych, geologicznych lub innych czynników środowiskowych¹⁸.

Znaczenie zagrożeń w zarządzaniu miejscami światowego dziedzictwa

Ochrona miejsc Światowego Dziedzictwa UNESCO i właściwe nimi zarządzanie mają na celu zapewnienie tym najcenniejszym w skali świata dobrom o wyjątkowej uniwersalnej wartości zachowanie tych wartości oraz utrzymanie ich autentyczności i integralności w takim stanie w jakim były w momencie wpisania na Listę, a niekiedy stan ten należy poprawić¹⁹. Aby ten cel osiągnąć niezbędne jest określenie co może tym wartościom zagrozić, jak można tym zagrożeniom przeciwdziałać i zapobiegać, a jeśli mimo to wystąpią jakie działania należy podjąć by zlikwidować bądź przynajmniej zminimalizować ich negatywne skutki.

Efektywna ochrona i zarządzanie musi zatem uwzględniać zagrożenia – ich identyfikację, charakterystykę i analizę, monitorowanie, ocenę stopnia zagrożenia i obszaru jego oddziaływania oraz charakterystykę działań mających na celu likwidację lub zminimalizowanie zagrożeń.

O dużym znaczeniu problemu zagrożeń oddziałujących na dobro świadczy m.in. fakt, że zagrożenia powinny być zidentyfikowane już w momencie wpisywania na Listę UNESCO. Dlatego też zagadnienie dotyczące zagrożeń pojawia się w schemacie dokumentacji, którą opracowuje się dla miejsca wnioskowanego na Listę UNESCO. Ponadto odniesienia do zagrożeń stanowią też ważny element sprawozdawczości okresowej dóbr WH (Periodic Monitoring). Dodatkowo w ramach systemu ochrony stworzonego dla potrzeb światowego dziedzictwa przyjęto też procedurę monitoringu stosowanego w przypadku nadzwyczajnych zagrożeń – tzw. monitoring kontrolny (Reactive Monitoring). Tak rozbudowana problematyka zagadnień dotyczących zagrożeń w dokumentach i pragmatyce działań UNESCO potwierdza – oczywisty skądinąd – wniosek, że w procesie ochrony i zarządzania dobrami światowego dziedzictwa identyfikacja, monitorowanie i przeciwdziałanie zagrożeniom stanowi niezwykle ważny element.

2. Identyfikacja i charakterystyka zagrożeń dóbr światowego dziedzictwa

Przystępując do identyfikacji zagrożeń oddziałujących na dobro Światowego Dziedzictwa, a następnie oceny ich wpływu na dobro podstawowymi materiałami źródłowymi, które należy w tym procesie wykorzystać są: *Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego*, *Wytyczne operacyjne*, *Wniosek nominacyjny* oraz *Sprawozdawczość okresowa*.

Zgodnie z zapisami *Wytycznych operacyjnych* głównym celem zarządzania miejscem światowego dziedzictwa jest ochrona i utrzymanie jego wyjątkowej uniwersalnej wartości, a także cech świadczących o integralności i autentyczności tego miejsca (jakości dobra)²⁰. Przy tak określonym celu zarządzania analiza zagrożeń powinna opierać się na zidentyfikowaniu i scharakteryzowaniu wszystkich zagrożeń, które mają znaczenie dla zachowania OUV. Konieczne jest zatem odwołanie się do definicji OUV danego dobra i powiązanych z nią atrybutów.

By prawidłowo chronić dobro i odpowiednio nim zarządzać w pierwszym etapie niezbędne jest określenie specyficznych zagrożeń dla całości dobra (w kontekście OUV), następnie dla poszczególnych

¹⁸ *Wytyczne operacyjne*, art. 179

¹⁹ *Wytyczne operacyjne*, art. 96: *Ochrona i zarządzanie dobrami światowego dziedzictwa powinny zagwarantować, że ich wyjątkowa uniwersalna wartość, włączając stan integralności i/lub autentyczności z momentu wpisu, są utrzymywane lub zostały wzbogacone w czasie. Regularny przegląd ogólnego stanu zachowania dóbr i w ten sposób również ich wyjątkowej uniwersalnej wartości powinien być przeprowadzony w ramach procesów monitorowania dóbr światowego dziedzictwa określonych w Wytycznych operacyjnych*

²⁰ *Wytyczne operacyjne*, art. 112

atrybutów jako nośników OUV oraz dokonanie oceny tych zagrożeń w odniesieniu do autentyczności i integralności dobra. Tak przeprowadzona identyfikacja zagrożeń stanowi podstawę do scharakteryzowania działań mających na celu likwidację zagrożeń.

Zagrożenia a wniosek nominacyjny

Problem zagrożeń oddziałujących na dobro należy rozpoznać już na etapie wpisywania miejsca na Listę UNESCO. W tym celu w schemacie wniosku nominacyjnego²¹ odnieść się powinno do stanu zachowania dobra w momencie wpisu oraz konieczne jest określenie czynników wpływających na dobro²². Zgodnie z zaleceniami zawartymi w *Wytycznych operacyjnych* charakterystyka stanu zachowania dobra w momencie wpisu jest niezwykle istotna dla procesu monitorowania kandydującego dobra w przyszłości. Dlatego w tej sekcji wniosku zalecane jest podanie wszystkich informacji dotyczących *stanu fizycznego dobra, wszelkich zagrożeń dobra oraz działań konserwatorskich podejmowanych w obiekcie*²³. Ponadto w ramach prowadzonego monitoringu *Państwa-Strony powinny zamieścić we wniosku istniejące i/lub proponowane kluczowe wskaźniki do mierzenia i oceny stanu zachowania dobra, informacje czynników oddziałujących na dobro, metod konserwacji dobra, częstotliwości ich kontroli i określić instytucje odpowiedzialne za realizację tych zadań*²⁴. W wyjaśnieniach do schematu wniosku zawarto wskazówki dotyczące szczegółowości danych:

W przypadku miasta lub obszaru historycznego należy wskazać budynki, zabytki i inne budowle wymagające gruntownych lub drobnych napraw wraz ze skalą i czasem trwania poprzednich lub przyszłych dużych projektów remontowych. Stan zachowania określony we wniosku ma istotne znaczenie, gdyż powinien on być wykorzystywany w przyszłości jako źródło odniesienia – *w celu porównania i śledzenia zmian w stanie dobra.* Odnosząc się do czynników wpływających na dobro wyjaśnienia zawarte w schemacie wniosku pomóc mogą w identyfikacji zagrożeń. Podkreślono, że *podać tu należy informacje na temat wszystkich czynników, które mogą wpłynąć lub zagrozić wyjątkowej uniwersalnej wartości dobra oraz że należy opisać wszelkie trudności, które mogą się pojawić przy rozwiązywaniu tych problemów*²⁵. Podanych też zostało 5 kategorii zagrożeń, przy czym mają one charakter orientacyjny, wspomagający przy określaniu zagrożeń, natomiast każdorazowo rozpoznanie zagrożeń powinno mieć charakter indywidualny.

Identyfikacji i opisu zagrożeń można więc dokonać w oparciu o podział na ich rodzaje zawarte w wniosku nominacyjnym. Warto w tym miejscu przytoczyć proponowany podział zagrożeń identyfikowanych na etapie wpisywania miejsca na Listę UNESCO, gdyż może to być pomocne w rozpoznaniu tych czynników oraz ich monitorowaniu. Zagrożenia, które powinny być scharakteryzowane w momencie wpisywania dobra to:

- (i) *Presje związane z rozwojem (np.: ingerencje, adaptacja, rolnictwo, górnictwo);* odnośnie dóbr kulturowych mogą to być np. następujące zagrożenia: *dążenie do wyburzeń, odbudowy lub nowej budowy; adaptacje istniejących budynków do nowych funkcji, które mogą zaszkodzić ich autentyczności i integralności tworzenie nowych ośrodków mieszkalnych na terenie dobra lub w jego pobliżu, ze szkodą dla niego lub jego otoczenia.;* (Fot. 1)

²¹ *Wytyczne operacyjne*, Aneks 5 Schemat wniosku o wpis dóbr na Listę Światowego Dziedzictwa

²² *Wytyczne operacyjne*, Aneks 5 Schemat wniosku o wpis dóbr na Listę Światowego Dziedzictwa, pkt 4 Stan zachowania i czynniki wpływające na dobro

²³ *Wytyczne operacyjne*, art. 132, pkt 4

²⁴ *Wytyczne operacyjne*, art. 132, pkt 6

²⁵ *Wytyczne operacyjne*, Aneks 5, pkt 4a



Fot. 1 Nowa inwestycja w bezpośrednim sąsiedztwie dobra UNESCO, fot. A. Fortuna-Marek

- (ii) *Presje środowiskowe (np.: zanieczyszczenie środowiska, zmiany klimatyczne, pustynnienie); Należy zamieścić listę i krótko podsumować oddziaływanie głównych czynników środowiskowych pogarszających stan fizyczny budynków;*
- (iii) *Katastrofy naturalne i przygotowanie na wypadek ryzyka ich wystąpienia (trzęsienia ziemi, powodzie, pożary itp.); Należy wymienić katastrofy, które stanowią dające się przewidzieć zagrożenie dobra oraz środki podjęte w celu przygotowania planów awaryjnych w przypadku ich wystąpienia, zarówno środki ochrony fizycznej, jak i szkolenia personelu. (Fot. 2)*



Fot. 2 Zagrożenie powodziowe w Krakowie, fot. A. Siwek

- (iv) *Odpowiedzialne przebywanie na terenie dóbr światowego dziedzictwa; Należy zdefiniować pojemność dobra i określić w jaki sposób zarządzanie dobrem może być usprawnione tak, aby sprostać obecnej lub spodziewanej liczbie odwiedzających i związanej z tym presji rozwojowej z jednoczesnym uniknięciem niekorzystnych skutków. Należy rozważyć możliwe formy pogorszenia się stanu dobra w wyniku presji turystycznej i zachowywania się turystów, w tym te wpływające na niematerialne atrybuty dobra.*
- (v) *Liczba mieszkańców na terenie dobra i w obrębie strefy buforowej*²⁶.

Zagrożenia a sprawozdawczość okresowa

Konwencja Światowego Dziedzictwa nakłada na Państwa-Strony obowiązek cyklicznego raportowania z realizacji postanowień Konwencji. Dla prawidłowego wdrażania Konwencji Komitet Światowego Dziedzictwa ustanowił proces monitoringu kontrolnego²⁷ i proces sprawozdawczości okresowej²⁸. Za główne cele sporządzania sprawozdań okresowych uznano między innymi:

- możliwość sprawdzenia czy wyjątkowa uniwersalna wartość dobra została zachowana;
- dostarczenie aktualnych informacji o dobrach światowego dziedzictwa, umożliwiających dokumentowanie zmieniających się okoliczności i stanu zachowania tych dóbr²⁹.

W obu tych procesach problem zagrożeń jest bardzo ważnym zagadnieniem. Komentarz zawarty w *Formularzu sprawozdawczości okresowej z realizacji Konwencji Światowego Dziedzictwa* w Sekcji II dotyczącej stanu zachowania poszczególnych dóbr zawiera m.in. szczegółowe informacje dotyczące rozpoznawania zagrożeń³⁰. Jest tutaj wskazanie, że w raporcie okresowym ustalając poszczególne problemy i zagrożenia czyli identyfikując czynniki mające wpływ na dobro należy wziąć pod uwagę czynniki, które zostały wymienione w schemacie wniosku o wpis na Listę, na przykład: presja urbanistyczna, presja środowiskowa, katastrofy naturalne i przygotowanie na nie, presja turystyczna/związana z ruchem odwiedzających, liczba mieszkańców. Problemy i zagrożenia, które powinny zostać uwzględnione obejmują: trzęsienia ziemi, powódzie, osuwiska, wibracje, zanieczyszczenie przemysłowe, wandalizm, kradzieże, grabież, zmiany w kontekście fizycznym dóbr, kopalnictwo, wylesianie, kłusownictwo, jak również zmiany zagospodarowania przestrzennego, rolnictwo, budowę dróg, działalność budowlaną, turystykę.

Należy także przedstawić komentarz na temat stopnia zagrożenia dobra przez poszczególne negatywne czynniki oraz ocenić czy oddziaływanie tych czynników na dobro rośnie czy maleje. Niezbędne jest także określenie metod, które umożliwią przeciwdziałania niebezpieczeństwom zagrażającym lub mogącym stworzyć zagrożenie dla OUV oraz powiązanie zidentyfikowanych zagrożeń z konkretnymi działaniami zaradczymi – działaniami już podjętymi lub działaniami planowanymi w przyszłości.

W obecnie funkcjonującym kwestionariuszu raportu okresowego UNESCO w omówionym powyżej rozdziale III dotyczącym czynników mających wpływ na dobro czynniki te zostały bardzo szczegółowo rozpisane. Są to m.in.: budynki i rozwój, infrastruktura transportowa, infrastruktura techniczna, zanieczyszczenia, wykorzystanie/modyfikacja zasobów biologicznych, wydobywanie surowców naturalnych, warunki lokalne oddziałujące na fizyczną materię miejsca (czynniki środowiskowe lub biologiczne, które sprzyjają lub wpływają na pogorszenie stanu danego miejsca, np. wiatr, temperatura, wilgotność,

²⁶ *Wytyczne operacyjne*, Aneks 5, pkt 4b

²⁷ *Wytyczne operacyjne*, art.169–176

²⁸ *Wytyczne operacyjne*, art. 113 oraz 199–210

²⁹ *Wytyczne operacyjne*, art. 201

³⁰ *Wytyczne operacyjne*, Aneks 7, Sekcja II Stan zachowania poszczególnych dóbr światowego dziedzictwa, Rozdz. III Czynniki oddziałujące na dobro.

promieniowanie/światło, kurz/pył, woda, szkodniki, mikroorganizmy), Społeczne/kulturowe sposoby wykorzystania dziedzictwa (w tym wpływ turystyki na dobro); Inne działania ludzkie (w tym m.in. działania nielegalne, celowe niszczenie, Zmiany klimatu i skrajne zjawiska atmosferyczne (np. powódzie, burze, huragany), Nagłe zdarzenia ekologiczne lub geologiczne, Czynniki zarządcze i instytucjonalne (np. działania badawcze/kontrolne) oraz Inne czynniki. W sumie ta część zawiera kilkadziesiąt czynników, które mogą oddziaływać na dobro i każdy z tych czynników należy w trakcie opracowywania raportu ocenić pod względem charakteru wpływu na dobro jako oddziaływanie:

- pozytywne/negatywne;
- aktualne/potencjalne;
- wewnętrzne/zewnętrzne.

W przypadku stwierdzenia występowania czynnika negatywnego należy dodatkowo ocenić skalę tego oddziaływania w zakresie:

- skali przestrzennej (ograniczony, lokalny, rozległy, bardzo rozległy);
- skali czasowej (jednorazowy/rzadki, okresowy/sporadyczny, częsty, występujący ciągle);
- znaczenia oddziaływania (nieistotne, mało znaczące, znaczące, katastrofalne);
- możliwości reakcji podmiotu zarządzającego (duże, średnie, małe bądź brak możliwości);
- tendencji oddziaływania (czy zagrożenie rośnie, maleje, czy też nie ulega zmianie).

Korzystając z narzędzia elektronicznego podczas sporządzania raportu W Rozdziale 5.1. *Formularza Sprawozdawczości okresowej z realizacji Konwencji WH Podsumowanie – czynniki oddziałujące na dobro* automatycznie generowanych jest sześć najważniejszych negatywnych czynników zidentyfikowanych w opisanym powyżej Rozdziale 3; Ta część pomaga też w sporządzeniu szczegółowych wskazówek służących zlikwidowaniu tych negatywnych czynników.

W tej podsumowującej raport części dokonuje się m.in. analizy niezwykle istotnej z punktu widzenia ochrony wyjątkowej uniwersalnej wartości dobra oraz zarządzania dobrem. Konieczne jest tutaj określenie (dla każdego z sześciu negatywnych czynników osobno):

- w jaki sposób zidentyfikowane wcześniej negatywne czynniki wpływają na **kryteria światowego dziedzictwa oraz na atrybuty**
- jakie **działania** podejmowane są w celu **przeciwdziałania tym zagrożeniom** (negatywnym czynnikom);
- jakie **działania monitorujące** są podejmowane w celu określenia zakresu i poziomu oddziaływania czynników
- czy oddziaływanie tych czynników na dobro rośnie czy maleje
- jakie są **ramy czasowe** dla tych działań (tzn. dla działań i dla monitoringu);

Konieczne jest także wskazanie instytucji wiodącej (i innych zaangażowanych) odpowiedzialnej za podejmowanie tych działań.

Zagrożenia dla miejsca WH mogą być też związane z funkcjonowaniem systemu ochrony i zarządzania. W raporcie okresowym ocena efektywności ochrony, zarządzania i monitorowania dobra światowego dziedzictwa i jego wyjątkowej uniwersalnej wartości zajmuje ważne miejsce. W ramach tej sekcji uwzględniono kilka zasadniczych elementów, których analiza ma dać odpowiedź czy ochrona i zarządzanie miejsca są prowadzone skutecznie. Do elementów podlegających ocenie należą:

- granice dobra i jego strefy buforowe (czy są odpowiednie dla zachowania OUV, czy są znane zarządzającym i lokalnym społecznościom),
- działania ochronne, do których zaliczono sposób ochrony, ramy prawne w granicach wpisu, w strefie buforowej i szerszym otoczeniu wraz z oceną czy są wystarczające dla zachowania OUV łącznie ze stanem autentyczności i integralności oraz faktyczne możliwości egzekwowania zapisów prawa;

- system zarządzania/plan zarządzania (jakie narzędzia, dokumenty i działania różnych podmiotów wykorzystywane są w zarządzaniu oraz poziom współpracy zarządców z interesariuszami);
- zasoby ludzkie i finansowe (poziom budżetu, koszty związane z ochroną i konserwacją, bezpieczeństwo źródeł finansowania, ocena korzyści ekonomicznych dla lokalnych społeczności oraz ocena personelu, dostępności specjalistów i możliwości szkoleniowych);
- badania naukowe i projekty badawcze, które mają wpływ na poprawę zrozumienia wyjątkowej wartości dobra oraz na podejmowane decyzje z uwzględnieniem zachowania OUV;
- edukacja, informacja i budowanie świadomości dotyczące rozumienia wartości miejsca;
- sposób zarządzania odwiedzającymi;
- monitoring (czy jest prowadzony, czy określone zostały kluczowe wskaźniki do pomiaru stanu dobra i jego ochrony, ocena poziomu zaangażowania interesariuszy w monitorowanie miejsca).

Przedstawiony proces sporządzania raportu okresowego dla dóbr światowego dziedzictwa, przeanalizowany pod kątem zagadnienia zagrożeń jednoznacznie wskazuje, że sprawozdawczość ta ukie-
runkowana jest na ocenę czy wyjątkowa uniwersalna wartość miejsca została zachowana oraz jak funk-
cjonuje system ochrony i zarządzania. W charakterystyce zagrożeń do opracowania Planu Zarządzania
miejsca WH aktualnie obowiązujący *Formularz sprawozdawczości okresowej z realizacji Konwencji Świa-
towego Dziedzictwa* może być bardzo pomocnym narzędziem.

3. Identyfikacja zagrożeń dla atrybutów OUV w kontekście autentyczności i integralności na przykładzie miasta (Kraków) i obiektu (drewniane kościoły Małopolski)

Wykorzystując zaprezentowane powyżej wytyczne, wskazówki i narzędzia oraz mając na
względzie fakt, że celem zarządzania miejscem światowego dziedzictwa jest ochrona i utrzymanie
OUV oraz cech świadczących o integralności i autentyczności danego dobra (jakości dobra) w ra-
mach niniejszego projektu opracowano identyfikację i charakterystykę zagrożeń dla dwóch typów
miejsc – obiektu (wpis seryjny – *Drewniane Kościoły Południowej Małopolski*) i miasta (*Kraków –
historyczny zespół miejski*)³¹. Analizy zagrożeń dla tych dwóch miejsc dokonano odnosząc się do
definicji OUV i powiązanych z nią atrybutów, usiłowano ocenić te zagrożenia w kontekście auten-
tyczności i integralności. Analiza zagrożeń sformułowana została dwuetapowo: w pierwszym etapie
scharakteryzowano zagrożenia oddziałujące na dobro jako całość, a następnie przedstawiono szcze-
gółową charakterystykę zagrożeń oddziałujących na wszystkie atrybuty wyróżniając zagrożenia dla
autentyzmu i integralności. Zgodnie z zasadami przyjętymi m.in. w sprawozdawczości okresowej
UNESCO przy tej identyfikacji i charakterystyce uwzględniono zarówno zagrożenia istniejące, jak
i potencjalne.

W przypadku Krakowa tę szczegółową charakterystykę zagrożeń oddziałujących na atrybuty
czyli powiązanie zagrożeń z atrybutami – nośnikami OUV przedstawiono w formie tabelarycznej defi-
niując wskaźniki poszczególnych (wyodrębnionych wcześniej) atrybutów, zagrożenia tych atrybutów
oraz precyzując czy zagrożenie to ma taki sam, mniejszy czy też większy wpływ na zachowanie au-
tentyczności i integralności dobra. Poniżej tabela opracowana przez A. Siwka w ramach zadania me-
rytorycznego pn. *Weryfikacja opracowanych atrybutów wyjątkowej uniwersalnej wartości i wskaźników
monitoringu* realizowanego w niniejszym projekcie:

³¹ A. Siwek, A. Fortuna-Marek, *Weryfikacja opracowanych atrybutów wyjątkowej uniwersalnej wartości i wskaźników
monitoringu Drewniane kościoły Południowej Małopolski. Kraków – historyczny zespół miejski – zadanie merytoryczne
do projektu „Opracowanie modelowego planu zarządzania dobrami kulturowymi światowego dziedzictwa
UNESCO”*.

Kraków historyczny zespół miejski – powiązanie zagrożeń z atrybutami wartości dobra

Lp.	ATRYBUT	WSKAŹNIK	ZAGROŻENIE	Zagrożenie w kontekście Autentyczności i Integralności
1.	Układ urbanistyczny – suma zespołów osadniczych	Zachowanie odmienności poszczególnych (3) elementów składowych zespołu.	Unifikacja, zacieranie granic historycznych w każdym z wymiarów planistycznych i funkcjonalnych.	A/I
2.	Układ urbanistyczny – w każdym z zespołów osadniczych	Zachowanie układu ulic, zabudowy, proporcje zabudowy, zajętość terenu.	Degradacja lub istotna zmiana układu urbanistycznego wywołana naporem inwestycji, modernizacją lub zniszczeniem tkanki historycznej.	A/I
3.	Granice – materialne i niematerialne	Czytelność rozgraniczeń przestrzennych administracyjnych, urbanistycznych i mentalnych.	Zmiany funkcjonalne; Zmiany administracyjne; Zmiany własnościowe.	A<I
4.	Siatka ulic i placów	Stabilność ram kompozycji urbanistycznej.	Degradacja lub niekontrolowana modernizacja układu przestrzennego.	A>I
5.	Siatka działek katastralnych	Stabilność ram podziałów własnościowych.	Zmiany własnościowe prowadzące do scalania lub rozdrabniania nieruchomości i zacierania logiki podziałów historycznych.	A/I
6.	Układ bloków zabudowy	Stabilność wypełnienia kanwy układu urbanistycznego.	Modernizacja powiązana ze zmianą gabarytu i rzutu budynków oraz proporcji zabudowy; Zanik substancji historycznej w wyniku wyburzeń, czy samoistnej ruiny.	A>I
7.	Wielofazowa zabudowa zabytkowa	Zachowanie substancji architektonicznej.	Niekontrolowana i nadmierna modernizacja, wymiana substancji historycznej.	A
8.	Wielofunkcyjność zabudowy	Stabilność tradycyjnych funkcji budowli, lub dobór funkcji nie sprzecznych z charakterem zabytkowym obiektu.	Zanik tradycyjnych form użytkowania; Nieprzystosowanie obiektów do funkcji współczesnych.	A>I
9.	gabaryt zabudowy	Zachowanie historycznego gabarytu zabudowy.	Nadbudowy, rozbudowy, wyburzenia.	A

10.	Wystrój elewacji	Zachowanie historycznego wystroju elewacji.	Modernizację, wadliwa konserwacja, degradacja wywołana przez czynniki atmosferyczne i fizyczne zużycie materiału.	A
11.	Wypożyczenie – ruchomości	Zachowany zasób wystroju wnętrz oraz kolekcji publicznych i prywatnych. 1. Zasób dostępny – wnętrza publiczne. 2. Zasób tezauryzowany – wnętrza i kolekcje prywatne.	Rozproszenie zasobu; Rabunek; Fizyczne zniszczenie obiektów; Błędna przebudowa profilu kolekcji – zespołu wyposażenia /nieadekwatna modernizacja/. Przemieszczenie, Rozproszenie, Zanik funkcji.	A/I
12.	Przebieg publiczna	Stabilność zagospodarowania i organizacji przestrzeni publicznych w mieście. 1. Wymiar architektoniczny. 2. Wymiar funkcjonalny.	Zachwianie proporcji zagospodarowania przestrzeni; Degradacja przestrzeni (np. wprowadzeniem rozwiązań substandardowych); Dysharmonia rozwiązań; Dominacja funkcji sprzecznych z charakterem miejsca	A/I
13.	Zieleń zabytkowa	Stabilność historycznej szaty roślinnej i zielonych układów kompozycyjnych w mieście.	Naturalne procesy starzenia zieleni; Dewastacje; Dysharmonijne zmiany kompozycji; Nowe funkcje terenu.	A>I
14.	Nawierzchnie	Zachowanie nawierzchni historycznych, harmonizowanie nowych nawierzchni z charakterem miejsca.	Naturalne procesy destrukcji materiału; Nowe potrzeby użytkowników; Błędy projektowe i wykonawcze.	A>I
15.	Mała architektura	Utrzymanie charakteru małej architektury zgodnego z zabytkowym charakterem miejsca.	Zużycie substancji; Nowe potrzeby funkcjonalne; Dysharmonijne koncepcje zagospodarowania.	A>I
16.	Panorama	Sylweta miasta widziana z wybranych punktów i kierunków kluczowych.	Inwestycje w granicach miejsca i w sferze widoczności; Destrukcyjność istotnych składników panoramy historycznej.	A/I

17.	Osie widokowe	Powiązania widokowe kluczowych obiektów, osie kompozycyjne.	Inwestycje w granicach miejsca i w sferze widoczności; Destrukcja istotnych składników widoków historycznych.	A<I
18.	Widok na zabytek – widoki wybrane	Ekspozycja konkretnych obiektów, historyczna, bądź ukształtowana współcześnie.	Inwestycje w granicach miejsca; Destrukcja istotnych składników widoku.	A>I
19.	Wartości niematerialne – powiązane z poszczególnymi obiektami	Tradycyjne funkcje, nazewnictwo, związane z obiektem legendy i wydarzenia.	Zanik tradycji; Zmiany demograficzne; Brak lub błędy polityki informacyjnej.	A/I
20.	Wartości niematerialne – powiązane z miastem, jako organizmem funkcjonalnym	Niematerialna tradycja i obyczajowość miejsca.	Zanik tradycji; Zmiany demograficzne; Brak lub błędy polityki informacyjnej Konkurencja zewnętrznych wzorców.	A/I
21.	Warstwy i relikty archeologiczne – eksponowane	Wydobyte, zabezpieczone i udostępnione relikty archeologiczne.	Destrukcja fizyczna; Błędy interpretacji.	A>I
22.	Warstwy archeologiczne – zachowane	Zidentyfikowane i domniemane warstwy archeologiczne niepoddane badaniom i nieeksponowane.	Ingerencje inwestycyjne; Katastrofy żywiołowe (powódź, osuwiska, etc.)	A/I



Fot. 3 Znacząca ingerencja w panoramę miejsca UNESCO, fot. A. Siwek

Pomocna może być też podobna próba identyfikacji i charakterystyki zagrożeń istniejących i potencjalnych oddziałujących na atrybuty oraz ocena tych zagrożeń w kontekście autentyczności i integralności dobra sporządzona dla *Drewnianych Kościołów Południowej Małopolski*.

Atrybuty jakimi są drewniany materiał oraz konstrukcja narażone są na cały szereg podobnych zagrożeń i czynników, które mogą powodować ich destrukcję oraz niekorzystnie wpływać na ich autentyczność. (Fot.4) Są to przede wszystkim zagrożenia środowiskowe – zanieczyszczenie powietrza,



Fot. 4 Całkowite zniszczenie gontowego pokrycia – zagrożenie dla atrybutów materiał i konstrukcja, fot. A. Fortuna-Marek

szkodliwe działanie czynników atmosferycznych – deszczu, śniegu czy promieniowania słonecznego oraz katastrofy naturalne – pożary, powódzie czy silne wichury. Powódź, która dotknęła w 2010 r. kościół w Binarowej bardzo dobrze ilustruje jak groźne mogą być jej skutki, zarówno dla drewnianego materiału (zamoknięcie, zawilgocenie, możliwość szybko postępującej korozji biologicznej), jak i konstrukcji budynku (uaktywniona niestabilność gruntu, naruszenie posadowienia, uszkodzenia podmurówki i zrębu). Równie groźne dla tych atrybutów jest zagrożenie pożarowe, które w skrajnych przypadkach prowadzić może do całkowitego unicestwienia obiektu.

W przypadku tych elementów drewnianych, które co jakiś czas muszą ulegać wymianie – czyli zwłaszcza wszystkich elementów zewnętrznych – gontowego pokrycia dachów i poszycia ścian, szalunku ścian zagrożeniem jest przede wszystkim nieodpowiedni dobór wymienianego materiału, co wpływa niekorzystnie na autentyzm i integralność obiektu. (Fot. 5)



Fot. 5 Nieodpowiedni materiał pokrycia – gont wykonany z tworzywa sztucznego), fot. A. Fortuna-Marek

Atrybuty te są też narażone na różnego rodzaju akty wandalizmu.

Forma architektoniczna, na którą składa się przede wszystkim bryła obiektu i jego wystrój architektoniczny to atrybut, dla którego najbardziej niebezpiecznym czynnikiem są opisane powyżej katastrofy naturalne (powodzie, pożary, silne wiatry) oraz zagrożenia związane z rozwojem – przy czym wydaje się, że te związane z rozwojem są tylko zagrożeniami teoretycznymi. Świadomość wartości obiektu a także ich ochrona sprawowana przez służby konserwatorskie sprawiają, że ewentualne koncepcje ich rozbudowy, przekształcania, a co za tym idzie – zmiany formy architektonicznej – bryły i wystroju są mało realne.

Cały szereg zagrożeń odnieść można do atrybutu Wystrój i wyposażenie. Są to zarówno różne działania związane z rozwojem – np. montaż ogrzewania, chęć upiększania obiektu, zagrożenia środowiskowe – zmiany wilgotności, temperatury, zanieczyszczenia; zagrożenia katastrofami naturalnymi, niebezpieczeństwo kradzieży, zużycie substancji czy różnego rodzaju akty wandalizmu. (Fot. 6)



Fot. 6 Poważne zniszczenia warstwy malarskiej polichromii – zagrożenie dla atrybutu wystrój, fot. A. Fortuna-Marek

Zagrożeniem dla wszystkich powyższych atrybutów jest też brak lub zły stan systemów zabezpieczających (ppoż, antywłamaniowych, alarmowych, monitorujących etc.), różnego rodzaju akty wandalizmu oraz nieprofesjonalnie prowadzone prace remontowo-konserwatorskie. (Fot. 7 i 8)



Fot. 7 Stan elementów zabezpieczających stwarzający bezpośrednie zagrożenie włamaniem, fot. A. Fortuna-Marek



Fot. 8 Nieprawidłowo wykonane prace remontowe więźby, stwarzające zagrożenie dla konstrukcji obiektu, fot. A. Sapeta

Największe zagrożenia dla atrybutu Otoczenie i krajobraz niosą wszystkie zagrożenia związane z rozwojem oraz ze wzrostem ruchu turystycznego.

Brak dla większości kościołów faktycznej ochrony w strefach buforowych, ochrony zagwarantowanej poprzez prawo miejscowe (mpzp) sprawia, że niebezpieczeństwo nowych inwestycji niedostosowanych do charakteru miejsca jest realne. Nowa dysharmonizująca zabudowa może ingerować w panoramy widokowe i niekorzystnie wpływać na walory ekspozycyjne świątyń. Podobne zagrożenia niesie też wzmożony ruch turystyczny, w wyniku którego pojawia się konieczność budowy różnych obiektów oraz infrastruktury służącej do obsługi zwiedzających. Bez odpowiedniej polityki przestrzennej władz gminy wartości krajobrazowe mogą zostać pomniejszone lub zdegradowane.

Drewniane Kościoły Południowej Małopolski – powiązanie zagrożeń z atrybutami wartości dobra

Lp.	ATRYBUT	WSKAŹNIK	ZAGROŻENIE	Zagrożenie w kontekście Autentyczności i Integralności
1.	Materiał – podwalina, zrąb ścian, stropy, więźba, stolarka itp.	Zachowanie zabytkowego budulca; Wierność wykonania, a zarazem odróżnialność elementów zastępowanych nowym budulcem.	Zagrożenia środowiskowe – zanieczyszczenie powietrza, szkodliwe działanie czynników atmosferycznych – deszczu, śniegu czy promieniowania słonecznego oraz katastrofy naturalne, – przede wszystkim pożary, powódzie, wichury; Brak lub zły stan systemów zabezpieczających; Akty wandalizmu; Zagrożenia związane z rozwojem turystyki; Nieprawidłowo wykonywane prace konserwatorskie	A/I

2.	Materiał – gont, szalunek, blacha	Stan techniczny Rodzaj i sposób obróbki wymienianego materiału.	Degradacja wywołana przez szkodliwe działanie czynników atmosferycznych; Nieodpowiedni dobór wymienianego materiału’ Zagrożenia związane z rozwojem turystyki.	A<I
3.	Konstrukcja – zręb, łączenia ciesielskie, więźba, zaskrzynienia, zaczepy, konstrukcja wieży i izbicy	Stan zachowania elementów konstrukcyjnych. Wierność wykonania a zarazem odróżnialność zastępowanych elementów konstrukcyjnych.	Katastrofy naturalne – przede wszystkim pożary, powódzie, wichury; Degradacja wywołana przez szkodliwe działanie czynników atmosferycznych; Brak lub zły stan systemów zabezpieczających; Akty wandalizmu; Zagrożenia związane z rozwojem turystyki; Nieprawidłowo wykonywane prace remontowo-konserwatorskie.	A/I
4.	Forma architektoniczna – bryła	Zachowanie nieprzekształconej bryły.	Katastrofy naturalne (powódzie, pożary, silne wiatry); Brak lub zły stan systemów zabezpieczających; Zagrożenia związane z rozwojem.	A/I
5.	Forma architektoniczna – wystrój architektoniczny, znaki ciesielskie, inskrypcje na zrębie		Katastrofy naturalne (powódzie, pożary, silne wiatry); Zagrożenia środowiskowe – degradacja wywołana przez szkodliwe działanie czynników atmosferycznych; Fizyczne zużycie materiału; Brak lub zły stan systemów zabezpieczających; Zagrożenia związane z rozwojem; Akty wandalizmu; Wadliwa konserwacja.	A/I
6.	Wystrój wnętrz i polichromie	Zachowany zabytkowy wystrój.	Zagrożenia związane z rozwojem – np. montaż ogrzewania, chęć upiększania obiektu; Zagrożenia środowiskowe – zmiany wilgotności, temperatury, zanieczyszczenia; Zagrożenia katastrofami naturalnymi; Brak lub zły stan systemów zabezpieczających; Akty wandalizmu; Niefachowo lub wadliwie prowadzone prace konserwatorskie.	A/I

7.	Wyposażenie	Zachowany zabytkowy zasób wyposażenia.	Zagrożenia związane z rozwojem – np. montaż ogrzewania, chęć upiększania obiektu, współczesne uzupełnienia; Zagrożenia środowiskowe – zmiany wilgotności, temperatury, zanieczyszczenia; Zagrożenia katastrofami naturalnymi; Niebezpieczeństwo kradzieży i różnego rodzaju aktów wandalizmu; Brak lub zły stan systemów zabezpieczających; Niefachowo lub wadliwie prowadzone prace konserwatorskie.	A/I
8.	Wartości niematerialne	Funkcja sakralna, trwanie kultu łaskami słynących wizerunków, związane z obiektem legendy i wydarzenia historyczne.	Zagrożenia związane z rozwojem – np. budowa nowego kościoła; Zanik kultu i tradycji.	A/I
9.	Otoczenie/zespół zabytkowy (w granicach wpisu UNESCO) – zabytkowe elementy otoczenia	Kompletność zabytkowych elementów zespołu Stan zachowania zabytkowych elementów zespołu (budynki, ogrodzenie, cmentarz, kapliczki itp.	Zagrożenia związane z rozwojem (modernizacja i wymiana substancji zabytkowej, nowe inwestycje) oraz ze wzrostem ruchu turystycznego.	A/I
10.	Otoczenie/zespół zabytkowy (w granicach wpisu UNESCO) – starodrzew	Zachowanie historycznych elementów zieleni.	Niewłaściwe prace pielęgnacyjne’ Wymiana na inny skład gatunkowy.	A>I
11.	Otoczenie/zespół zabytkowy (w granicach wpisu UNESCO) – zagospodarowanie otoczenia (np. nawierzchnie, mała architektura, oświetlenie)	Zachowanie historycznych lub zharmonizowanych z zabytkowym charakterem miejsca elementów zagospodarowania otoczenia.	Zagrożenia związane z rozwojem (modernizacja i wymiana na elementy dysharmonijne, nowe inwestycje) oraz ze wzrostem ruchu turystycznego.	A>I

12.	Krajobraz – Krajobraz w granicach strefy buforowej	Zachowany krajobraz zharmonizowany z miejscem WH	Zagrożenia związane z rozwojem (nowe inwestycje ingerujące w krajobraz); Zagrożenia związane z turystyką – budowa obiektów oraz infrastruktury służącej do obsługi zwiedzających.	A/I
13.	Krajobraz – zachowane wglądy na obiekt	Sylweta, ekspozycja obiekту widziana z wybranych punktów i kierunków	Zagrożenia związane z rozwojem – nowe inwestycje, zmiany krajobrazowe.	A>I

4. Proponowana metodyka działania i zalecenia dla autorów Planu Zarządzania

Odwołując się do dokumentów i działań wymaganych przez Komitet Światowego Dziedzictwa (a zwłaszcza do ustalonego procesu sprawozdawczości okresowej) oraz do struktury Planu Zarządzania wypracowanego przez B. Szymygina, wskazać można trzy zasadnicze aspekty, w ramach których należy dokonywać identyfikacji, analizy i charakterystyki zagrożeń. Są to zagrożenia:

- oddziałujące bezpośrednio na dobro/atrybuty OUV w kontekście autentyczności i integralności (por. propozycję identyfikacji zawartą w p. 3);
- odnoszące się do systemu ochrony i zarządzania – do poszczególnych jego elementów, jak również do organizacji tego systemu;
- oddziałujące na otoczenie i środowisko, w którym znajduje się dobro.

Zgodnie z zaleceniami i wskazówkami zawartymi przede wszystkim w *Wytocznych operacyjnych*, procedurą sprawozdawczości okresowej UNESCO oraz uwzględniając przyjętą metodologię określania wartości dóbr WH opartą o atrybuty proponuje się następujący proces identyfikacji i analizowania zagrożeń:

Ad. a) Zagrożenia oddziałujące bezpośrednio na dobro/atrybuty OUV w kontekście autentyczności i integralności

Określając zagrożenia należy po pierwsze odnieść się do zagrożeń wskazanych we wniosku nominacyjnym.

Problemem jest jednak fakt, że w praktyce jest to zalecenie nierealne dla znacznej części miejsc UNESCO w Polsce, gdyż wnioski nominacyjne starszych wpisów nie posiadają zidentyfikowanych zagrożeń. Problem ten dotyczy także wielu wniosków młodszych, gdzie wprawdzie znajduje się krótka charakterystyka zagrożeń oddziałujących na dobro, lecz opisane zagrożenia mają charakter bardzo ogólny i nie odnoszą się do OUV i jego atrybutów, nie analizują też zagrożeń w kontekście zachowania autentyczności i integralności miejsca.

Należy odnieść się do orzeczenia OUV, w tym kryteriów wpisu i orzeczenia autentyczności i integralności.

Przystępując do identyfikacji zagrożeń niezbędne jest uprzednie określenie atrybutów dobra rozumianych jako *kluczowe elementy i cechy dóbr kultury i przyrody, będące nośnikami wyjątkowej uniwersalnej wartości dóbr światowego dziedzictwa, które powinny spełniać określone dla tych dóbr kryteria (kryteria OUV) i warunki (autentyzm, integralność, właściwe zarządzanie)*³².

³² B. Szymygin, *Atrybuty wyjątkowej uniwersalnej wartości, w:/ Wyjątkowa uniwersalna wartość a monitoring dóbr światowego dziedzictwa*, red. B. Szymygin, Warszawa 2011, s. 69

Wskazane jest także dokonanie podziału tych wyodrębnionych atrybutów na poszczególne Kryteria stosowane w określaniu OUV, według których dane dobro zostało wpisane na Listę UNESCO. Ma to znaczenie w określeniu zagrożeń w odniesieniu do atrybutów i ich wpływu na Kryteria, bowiem te same zagrożenia mogą mieć różny stopień negatywnego oddziaływania na poszczególne atrybuty.

Analizując problem zagrożeń należy też wykorzystać formularz sprawozdawczości okresowej jako praktyczne narzędzie do identyfikacji i charakterystyki zagrożeń, jak również do określenia metod, które pomogą przeciwdziałać tym negatywnym czynnikom. Jest to tym bardziej zasadne, że obecnie niemal wszystkie miejsca światowego dziedzictwa w Polsce poddane zostały monitoringowi w ramach II cyklu sprawozdania okresowego UNESCO.

Przyjmując założenie (zgodne z zaleceniami Komitetu Światowego Dziedzictwa), że celem zarządzania miejscem światowego dziedzictwa jest ochrona i utrzymanie OUV oraz cech świadczących o integralności i autentyczności danego dobra (jakości dobra) analizy zagrożeń dokonywać należy odnosząc się do definicji OUV i powiązanych z nią atrybutów oraz należy ocenić te zagrożenia w kontekście autentyczności i integralności. W planach ochrony i zarządzania powinno się dokonać powiązania atrybutów z charakterystycznymi dla nich zagrożeniami. Zatem konieczne jest przedstawienie szczegółowej charakterystyki zagrożeń oddziałujących na poszczególne atrybuty wyróżniając zagrożenia dla autentyczności i integralności.

Szczególną uwagę zwrócić należy na zagrożenia związane z użytkowaniem dobra – jego dostępnością, stanem i jakością urządzeń i systemów zabezpieczających, zmianami funkcjonalnymi i demograficznymi, natężeniem ruchu turystycznego, gdyż są to wskaźniki, których negatywny wpływ na zachowanie OUV jest najczęściej bardzo znaczący.

Identyfikując zagrożenia należy nie tylko odnosić się do miejsca w jego granicach, lecz również uwzględnić strefy buforowe, a nawet szersze otoczenie (zagrożenia zewnętrzne).

W procesie monitorowania dobra należy ocenić zakres i poziom oddziaływania tych negatywnych czynników na poszczególne atrybuty, ich progresję, a w ramach Planów Działania do Planu Zarządzania wskazać wszelkie działania podejmowane w celu likwidacji zagrożeń, które wystąpiły oraz przeciwdziałania zagrożeniom potencjalnym.

Ad. b) Zagrożenia odnoszące się do systemu ochrony i zarządzania.

Rozważając zagrożenia związane z systemem ochrony i zarządzania uwzględnić należy elementy składające się na krajowy i lokalny system, przy czym zarządzający dobrem ma najczęściej większe możliwości reagowania na zagrożenia występujące w systemie lokalnym. I tak różne zagrożenia mogą dotyczyć: spraw własnościowych i zarządcy miejsca (struktura własnościowa i koordynacja), służb konserwatorskich i nadzoru, kwestii prawnych (formy ochrony i możliwości egzekwowania ochrony), finansowania, działań praktycznych związanych z konserwacją, prac badawczych oraz kwestii związanych z edukacją, promocją i popularyzacją.

Poza zagrożeniami odnoszącymi się do poszczególnych elementów tworzących system ochrony i zarządzania (organizacja zarządcy, prawo, finansowanie, badania, edukacja etc.) zagrożeniem może być też brak spójnych, skoordynowanych, komplementarnych działań zarządców, służb konserwatorskich odpowiedzialnych za ochronę, samorządów lokalnych oraz instytucji odpowiedzialnych za monitorowanie. Zagrożeniem dla odpowiednio funkcjonującego systemu jest też nieuwzględnianie w procesie zarządzania dobrem lokalnych społeczności i szeroko pojmowanych interesariuszy.

Pod uwagę wziąć należy wszystkie zagrożenia zidentyfikowane w momencie wpisu, zaistniałe w trakcie pozostawania dobra na Liście UNESCO, jak również te, co do których istnieje prawdopodobieństwo ich wystąpienia w przyszłości.

Ad. c) Zagrożenia oddziałujące na otoczenie i środowisko (w którym znajduje się dobro)

Pod uwagę należy wziąć m.in. następujące kwestie:

- Niekontrolowany rozwój, nowe niedostosowane do miejsca inwestycje
- Ingerencje w panoramę (widoki na i z chronionego dobra) – zmiany
- Infrastruktura transportowa
- Infrastruktura techniczna
- Zanieczyszczenia
- Zmiany sposobu użytkowania gruntów
- Lokalne czynniki środowiskowe (biologiczne, atmosferyczne, ekologiczne, społeczne, ekonomiczne).

W odniesieniu do każdej z wyszczególnionych powyżej grup zagrożeń obowiązują też następujące zalecenia i uwagi:

Ocena stanu dobra i identyfikacja oddziałujących na nie zagrożeń zależy od skali, typu i specyfiki miejsca (np. pojedynczy obiekt, złożony zespół urbanistyczny czy krajobraz kulturowy).

Wszystkie zagrożenia (istniejące i potencjalne) powinny być monitorowane w ramach procesu monitoringu.

Zagrożenia należy monitorować w oparciu o wyodrębnione wskaźniki, które powinny mieć – w miarę możliwości – charakter mierzalny. Wskaźniki te mogą być bezpośrednie – odnoszące się do stanu atrybutów (diagnozujące ich stan) oraz pośrednie – odnoszące się do innych czynników niezwiązanych bezpośrednio z atrybutami, które jednak mają wpływ na dobro (np. ruch turystyczny, dostępność dobra itp.)

Do każdego zidentyfikowanego zagrożenia (istniejącego i/lub potencjalnego) należy:

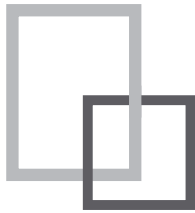
- wskazać działania zmierzające do zlikwidowania lub zminimalizowania zagrożenia,
- wskazać instytucje/osoby odpowiedzialne za te działania.

Likwidowanie skutków zagrożeń, które wystąpiły oraz przeciwdziałanie zagrożeniom potencjalnym powinno odbywać się w oparciu o Plan/Plany Działania – dokumenty realizacyjne do Planu Zarządzania.

Taka metoda identyfikowania i charakterystyki zagrożeń dla dóbr światowego dziedzictwa – z jednej strony skierowana na ochronę i zachowanie wyjątkowej uniwersalnej wartości miejsca, z drugiej zaś dotycząca szerokiego wachlarza zagrożeń dla systemu ochrony i zarządzania oraz uwzględniająca szeroko rozumiane otoczenie i środowisko pozwala na całościowe spojrzenie na tę problematykę. Należy pamiętać, że zagadnienie zagrożeń jako element planu zarządzania miejscem UNESCO musi być powiązany z systemowo prowadzonym monitoringiem.

Bibliografia

- Mirek Z., *Monitoring miejsc światowego dziedzictwa, /w:/ Wyjątkowa Uniwersalna Wartość, a monitoring dóbr światowego dziedzictwa*, red. B. Szmygin, Warszawa 2011, s. 42 - 57
- Siwek A., Fortuna-Marek A., *Weryfikacja opracowanych atrybutów wyjątkowej uniwersalnej wartości i wskaźników monitoringu Drewniane kościoły Południowej Małopolski. Kraków – historyczny zespół miejski – zadanie merytoryczne do projektu „Opracowanie modelowego planu zarządzania dobrami kulturowymi światowego dziedzictwa UNESCO”*.
- Szmygin B., *Atrybuty wyjątkowej uniwersalnej wartości, /w:/ Wyjątkowa uniwersalna wartość a monitoring dóbr światowego dziedzictwa*, red. B. Szmygin, Warszawa 2011
- *Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (tekst jednolity Dz. U. 2014 poz. 1446).
- *Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 9 czerwca 2004 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich i architektonicznych a także innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych i poszukiwań ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych* (DzU z 2004 r., nr 150, poz. 1579),
- *Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych* (DzU z 2004 r., nr 212, poz. 2153).
- *Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego*, Paryż 1972 (DzU 1976 Nr 32, poz. 190)
- *Operational Guidelines for the implementation of the World Heritage Convention*. Dokument ten jest okresowo aktualizowany. Tłumaczenie na język polski wg angielskiej wersji językowej z 2012 r. *Wytyczne Operacyjne do realizacji Konwencji Światowego Dziedzictwa* autorstwa K. Piotrowskiej i B. Szmygina dostępne jest na stronie Polskiego Komitetu Narodowego ICOMOS <http://www.icomos-poland.org/index.php/pl/dokumenty-doktrynalne>



PLANY DZIAŁANIA – JAKO ELEMENT SYSTEMU
ZARZĄDZANIA MIEJSCEM ŚWIATOWEGO DZIEDZICTWA.
ROZWAŻANIA NA PRZYKŁADZIE KRAKOWA
I DREWNIANYCH KOŚCIOŁÓW POŁUDNIOWEJ MAŁOPOLSKI
Anna Fortuna-Marek, Andrzej Siwek

1. Wprowadzenie – plan zarządzania a ewolucja systemu ochrony zabytków.

Współczesna refleksja konserwatorska oscyluje między skrajnościami. Ich wyrazem są twierdzenia o wyczerpaniu się systemu opartego o tradycyjny, doktrynalny paradygmat ochrony oraz równie mocne głosy wskazujące na żywotność reguł zawartych w klasycznych dokumentach programowych, takich jak Karta Ateńska czy Karta Wenecka.¹ Niezależnie od rozstrzygnięć, sama dyskusja obrazuje fakt zaistnienia systemowych wątpliwości. Odpowiedzią na nie są poszukiwania nowych rozwiązań i reinterpretacji założeń dyscypliny. Jedną z prób jest dostrzeżenie problematyki konserwatorskiej w szerszym aspekcie aktywności społeczeństw i poszerzenie rozumienia pojęcia „ochrona zabytków”. Skutkuje to interdyscyplinarnymi działaniami na rzecz włączenia kwestii związanych z funkcjonowaniem i ochroną zabytków w niezależne procesy ekonomiczno – społeczne, które mają zapewnić aktualność problematyki konserwatorskiej we współczesnym świecie. Postawa taka prowadzi do wyodrębniania nowego modelu działań, którego opisem zajmuje się bieżąco kreowana nauka – heritologia.² Inną próbą wybrnięcia z impasu są działania przenoszące ciężar z dotychczasowego, pasywnego modelu ochrony, bazującego na systemie ograniczeń i pozwoleń, na aktywną ochronę sprawowaną przez zarządzanie dziedzictwem. Próby budowy modelu zarządczego znajdujemy już w *Ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z dnia 23.07.2003*, która wprowadza system dokumentów strategicznych w postaci krajowego, wojewódzkiego, powiatowego i gminnego programu ochrony zabytków³. Kwestie zarządzania są również w centrum uwagi dyskusji dotyczącej ochrony i udostępniania miejsc światowego dziedzictwa. Wskazania dotyczące systemów zarządzania oraz dokumentów z tym związanych znajdują istotne miejsce w podstawowym dokumencie wykonawczym, jakim są *Wytoczne Operacyjne do Realizacji Konwencji Światowego Dziedzictwa*.⁴ Można powiedzieć, że trwające poszukiwania optymalnej formuły planu zarządzania miejscem światowego dziedzictwa są obecnie najistotniejszymi działaniami na rzecz doskonalenia systemów ochrony zabytków

¹ *Kongres Konserwatorów Polskich*, wyd. Stowarzyszenie Konserwatorów Zabytków, Warszawa 2005 [por. wypowiedzi B. Szymygin i B. Roubly], lub wypowiedzi podczas Konferencji „Karta Wenecka 1964 – 2014” w Toruniu, w październiku 2014 (materiały z Konferencji w druku).

² Krzysztof Kowalski, *O istocie dziedzictwa europejskiego – rozważania*, Międzynarodowe Centrum Kultury w Krakowie, 2013.

³ Rozdział 8, Tekst jednolity: ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568), z uwzględnieniem zmian, Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 września 2014 r. (Dz.U. 2014 poz. 1446).

⁴ *Wytoczne Operacyjne do Realizacji Konwencji Światowego Dziedzictwa*, luty 2012, Tłumaczenie: K. Piotrowska i B. Szymygin, 2013; W. Kowalski, K. Zalaszińska (red. nauk.), K. Piotrowska-Nosek, H. Schreiber, *Konwencje UNESCO w dziedzinie kultury. Komentarz*, Warszawa 2014.

w skali globu.⁵ W działania te wpisują się także zarządcy wielu dóbr opracowując i wdrażając, w różny sposób przygotowane i dotyczące różnych aspektów związanych z ochroną i zarządzaniem, plany zarządzania poszczególnymi dobrami. Coraz częściej w przyjmowanych do realizacji planach zarządzania kluczowe staje się odniesienie do wyjątkowej uniwersalnej wartości dobra oraz jego autentyzmu i integralności, a także świadomość, że zarządzanie powinno być ukierunkowane na ochronę OUV i wyodrębnionych w ramach orzeczenia OUV systemu atrybutów. W Polsce takie podejście do ochrony i zarządzania dobrami o najwyższej wartości zainicjowane zostało dzięki, zrealizowanemu w latach 2009–2011 pod kierunkiem B. Szmygina, projektowi dotyczącemu doskonaleniu systemów ochrony i zarządzania miejsc wpisanych na Listę UNESCO.⁶ W obecnie realizowanym przez zespół wyłoniony z PKN ICOMOS projekcie pn. *Opracowanie modelowego planu zarządzania dobrami kulturowymi światowego dziedzictwa UNESCO* Bogusław Szmygin zaproponował model Planu Zarządzania z rozbudowaną strukturą obejmującą całość problematyki ważnej w kontekście ochrony i zarządzania – odwołującej się do: charakterystyki dobra, charakterystyki systemu ochrony i zarządzania oraz wszystkimi aspektami związanymi z jego użytkowaniem. Zaproponowana przez B. Szmygina struktura planu zarządzania, bazuje na definiowaniu wartości miejsca przez deklarację wyjątkowej uniwersalnej wartości oraz na systemie atrybutów i wskaźników wynikających z definicji wartości. Stanowi próbę uporządkowania i ukierunkowania działań zarządczych oraz faktycznych działań w obrębie miejsca światowego dziedzictwa. Równocześnie Plan Zarządzania pomyślany został jako dokument długoterminowy, programowy, o strategicznym znaczeniu dla określenia polityki ochrony miejsca. Zarówno rozważania teoretyczne, jak i doświadczenia z dotychczasowych aplikacji **planów zarządzania** wykazują, iż plan jest dokumentem o znacznym stopniu uogólnienia. W sferze praktyki wymaga zatem dopełnienia w postaci **planów działania**, które są krótkoterminowymi, szczegółowymi zapisami planów realizacyjnych odnoszących się do sektorów działań zarysowanych w planie zarządzania. Dopiero plan zarządzania powiązany z systemem planów działania tworzy strukturę dokumentów stanowiących uniwersalne kompendium – od strategicznych celów po szczegółowe czynności niezbędne do ich osiągnięcia.

W prezentowanym tekście autorzy przedstawiają strukturę planów działania i ich powiązania z planem zarządzania na przykładzie odmiennych miejsc światowego dziedzictwa. Historyczny układ urbanistyczny Krakowa i Drewniane Kościoły Południowej Małopolski dostarczają inspiracji dla rozważań o kształcie i modelu funkcjonowania planów działania jako narzędzi zarządzania miejscem światowego dziedzictwa.

2. Plany Działania – konstrukcja i korelacja z Planem Zarządzania

W zarządzaniu dobrem światowego dziedzictwa nadrzędnym dokumentem powinien być Plan Zarządzania, który w sposób całościowy obejmuje wszystkie kluczowe kwestie związane z dobrem – charakterystykę i rozumienie jego wartości oraz szeroko pojętą problematykę dotyczącą ochrony, konserwacji, użytkowania i prezentowania miejsca. Plan Zarządzania traktować należy jako dokument programowy, opracowany przez Zarządcę miejsca światowego dziedzictwa, wyznaczający politykę postępowania, której nadrzędnym celem jest zagwarantowanie, że *wyjątkowa uniwersalna wartość, włączając stan integralności i autentyzmu z momentu wpisu, są utrzymane lub zostały wzbogacone w czasie*.⁷

⁵ Ringbeck B., *Management Plans for World Heritage Sites. A practical guide*, Bonn 2008; *Zarządzanie miejscami wpisnymi na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO w Polsce i Norwegii*, red. Purchla J., Kraków 2011; *Konwencje UNESCO w dziedzinie kultury. Komentarz*, red. Zalaszińska K., Warszawa 2014.

⁶ Wyniki projektu pn. *Doskonalenie systemów ochrony i zarządzania dóbr wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO – opracowanie deklaracji wyjątkowej uniwersalnej wartości i wskaźników monitoringu na podstawie doświadczeń Norwegii i Polski* opublikowane zostały w: *Wyjątkowa uniwersalna wartość a monitoring dóbr światowego dziedzictwa*, red. B. Szmygin, Warszawa 2011

⁷ Art.96 *Wytyczne Operacyjne do Realizacji Konwencji...*

Plany Działania winny w sposób praktyczny odpowiadać na wnioski i zalecenia (cele, priorytety i kierunki działań) określone w Planie Zarządzania miejsca światowego dziedzictwa. Celom zawartym w Planie Zarządzania muszą być przyporządkowane konkretne zadania w Planach Działania, przy założeniu, że nadrzędnym celem zarówno Planu Zarządzania, jak i planów działania ma być zapewnienie zachowania wyjątkowej uniwersalnej wartości miejsca UNESCO oraz ochrony i promocji dobra poprzez efektywny system zarządzania. Ten system musi być opisany w Planie Zarządzania, w którym zadania (działania) stanowią jedynie ogólny zarys projektów, procesów i obszarów pracy podejmowanych przez zarządcę miejsca (bądź określonych zarządzających partnerów) przy wsparciu interesariuszy.

Funkcjonalna rola Planów Działania jest zdeteminowana w Planie Zarządzania. Plan Działania powinien być w taki sposób zdefiniowany, by mógł być w trakcie jego realizacji modyfikowany w zależności od bieżących potrzeb. Monitorowanie (poprzez wskaźniki) zadań zaplanowanych w Planach Działania ma zapewnić efektywność jego wprowadzania (realizacji).

Przyjmuje się następujące założenia ogólne związane z opracowaniem Planów Działania dla miejsc światowego dziedzictwa:

1. Zależność i podrzędność Planów Działania w stosunku do Planu Zarządzania.
2. Korelacja Planów Działania z zaleceniami Planu Zarządzania. Plany Działania powinny w sposób praktyczny odpowiadać na *Wnioski i zalecenia* sformułowane w poszczególnych częściach Planu Zarządzania (realizować je).
3. Plany Działania mogą opracowywać i realizować różne podmioty – odpowiedzialne lub zainteresowane danym problemem, lecz rolą Zarządzającego (lub jednostki koordynującej zarządzanie) dobrem (niezależnie od jego charakteru) jest koordynowanie tych działań i piecza nad zgodnością każdego Planu Działania z celami Planu Zarządzania.
4. Poszczególne Plany Działania w stosunku do Planu Zarządzania mają z założenia charakter wycinkowy (choć ich zakres może być różny) – dotyczą konkretnego problemu/problemów, zagadnienia/zagadnień, lecz nie całości problematyki zawartej w Planie Zarządzania. Suma wszystkich Planów Działania powinna natomiast odpowiadać całemu spectrum zagadnień określonych w Planie Zarządzania. Odpowiedzialność za wypełnienie Planami Działania wszystkich obszarów (zagadnień) zawartych w Planie Zarządzania spoczywać powinna na Zarządcy miejsca.
5. Plany Działania mogą mieć różny czas realizacji i harmonogram zależny od rodzaju i charakteru działań, których dotyczą. Jest to zgodne ze wskazaniami *Wytucznych Operacyjnych*, które wskazują, że *Efektywne zarządzanie obejmuje cykl działań krótko, średnio i długoterminowych podejmowanych w celu ochrony, konserwacji i prezentacji dobra*.⁸ Harmonogram zadań w Planie Działania powinien jednak zawierać się w okresie przewidzianym dla Planu Zarządzania.
6. Plany Działania jako dokumenty realizacyjne nie powinny mieć rozbudowanej, opisowej struktury. Jako mniej lub bardziej wycinkowe opracowania, służące wykonaniu konkretnych zadań powinny skupiać się na kilku zasadniczych elementach. W Planie Działania poza wskazaniem (odniesieniem do) wniosków i zaleceń z Planu Zarządzania powinno być zdefiniowane zadanie/zadania, które są przedmiotem Planu Działania oraz należy sformułować sposób jego realizacji, czas (harmonogram), określić podmiot odpowiedzialny, podać źródła finansowania oraz określić wskaźniki, które posłużą ewaluacji planu.
7. Należy założyć, że Plany Działania będą dotyczyć zarówno różnego rodzaju zadań, prac, działań, które realizowane są w ramach istniejącego systemu niezależnie od inspiracji Planu Zarządzania, jak również nowych działań wynikających wprost z zapisów Planu Zarządzania.

⁸ Art. 112 *Wytuczne Operacyjne do Realizacji Konwencji...*

8. Przy planowaniu wykonywania i sporządzaniu Planów Działania powinno się uwzględnić wyniki raportu okresowego UNESCO. Przede wszystkim należy przedsięwziąć działania (i wykonać odpowiednie Plany Działania) w tych obszarach, które w wyniku przeprowadzonego monitoringu i oceny dobra w ramach ostatniego sprawozdania okresowego, okazały się niewystarczające dla właściwej ochrony, konserwacji, wykorzystania i prezentacji lub odnoszą się do czynników stanowiących aktualne lub potencjalne zagrożenie dla miejsca światowego dziedzictwa.

Odnosząc się do zapisów *Wytycznych Operacyjnych* mówiących, że: *Narzędzia ustawowe i regulacyjne na poziomie krajowym i lokalnym powinny zapewnić przetrwanie dobra i jego ochronę przed rozwojem i zmianami, które mogą negatywnie wpływać na OUV lub integralność i/lub autentyczność dobra. Państwa-Stożki powinny zapewnić pełne i skuteczne wdrożenie tych narzędzi*⁹ uznać można, że realizacja odpowiednio zaprogramowanych Planów Działania – odpowiadających zaleceniom sformułowanym w Planie Zarządzania – może stać się skutecznym mechanizmem pozwalającym na wdrożenie *ustawowych i regulacyjnych narzędzi*.

Podsumowując – Plan Zarządzania jest nadrzędnym i podstawowym dokumentem w zarządzaniu dobrem światowego dziedzictwa. Plany Działania odpowiadać powinny wnioskowi i zaleceniom sformułowanym w poszczególnych częściach i rozdziałach Planu Zarządzania.¹⁰ Plany Działania powinny dotyczyć wszystkich problemów (aspektów) wskazanych w Planie Zarządzania i w sposób praktyczny kreować rozwiązania tych problemów, realizować wnioski i zalecenia. Będą to zatem bardzo różnorodne Plany Działania skorelowane z twierdzeniami scharakteryzowanymi w Planie Zarządzania. Plany Działania odnoszą się będą wprost do sformułowanych w poszczególnych rozdziałach Planu Zarządzania *Wniosków i zaleceń*, uporządkowanych zgodnie z prezentowaną strukturą:

I część – Charakterystyka dobra WH¹¹

1. Charakterystyka ogólna dobra WH

/Ogólna charakterystyka dobra i kontekstu jego funkcjonowania/

2. Charakterystyka wartości dobra WH (OUV +AI)

/Charakterystyka dobra z punktu widzenia systemu (pojęć) Światowego Dziedzictwa/

3. Charakterystyka stanu dobra WH oraz zadań konserwatorskich.

II część – (Charakterystyka) systemu ochrony i zarządzania dobra WH.

4. Charakterystyka systemu ochrony i zarządzania dobra.

5. Zagrożenia i monitoring dobra WH.

III część – (Charakterystyka) użytkowania dobra WH

6. Charakterystyka interesariuszy dobra WH

7. Prezentacja, udostępnianie, turystyka

8. Użytkowanie (i rozwój) dobra WH

Każdy Plan Działania powinien zawierać odniesienie do konkretnego problemu (wniosków i zaleceń) Planu Zarządzania.

⁹ Art. 98 *Wytyczne Operacyjne do Realizacji Konwencji...*

¹⁰ Przy założeniu wdrażania struktury opracowanej przez B. Szmygina, w ramach realizacji niniejszego projektu.

¹¹ Poszczególne, cytowane rozdziały wraz z *Wnioskami i zaleceniami* pochodzą z opracowania: B. Szmygin, *Model Planu Zarządzania Dobrem WH*, opracowanego w ramach realizacji niniejszego projektu.

Natomiast niezbędnymi częściami składowymi każdego Planu Działania są:

- określenie działania/działań (zadania/zadań), które wypełnią zalecenia wskazane w Planie Zarządzania;
- sformułowanie wskaźnika/wskaźników realizacji wybranego działania

Aby postęp w osiąganiu celów był mierzalny każde działanie (zadanie) zapisane w Planie Działania musi być sprawdzane (weryfikowane) w oparciu o wskaźniki. Takie podejście – przyporządkowanie działaniom konkretnych wskaźników – zapewni efektywny i skuteczny mechanizm monitorowania Planu Działania, pomoże też w prawidłowy sposób prowadzić proces ewaluacji Planu Działania. To bardzo ważne, gdyż zakłada się, że dokumenty tego rzędu mogą ulegać modyfikacji w trakcie obowiązywania, w celu ulepszenia podejmowanych działań;

- określenie czasu realizacji danego działania/działań – ustalenie harmonogramu prac;
- wskazanie źródła finansowania zaplanowanych działań;
- wskazanie jednostki odpowiedzialnej za wykonanie/wdrożenie danego działania/zadania.

Założenie jednolitości modelu Planu Działania, nie wyklucza różnicowania dokumentów, a przede wszystkim ich ilości, w zależności od specyfiki zarządzanego miejsca. Odwołanie do skali i przykładów historycznego zespołu urbanistycznego Krakowa i Małopolskich Kościołów Drewnianych ukazuje z jednej strony uniwersalizm proponowanego modelu, z drugiej potrzebę elastycznego kształtowania narzędzi zarządzających w odniesieniu do specyfiki miejsca.

3.1. Kraków – praktyka zarządzania miejscem światowego dziedzictwa

Stare Miasto w Krakowie, to miejsce wpisane na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO w 1978 r., jako jedno z pierwszych 12 obiektów na świecie. Za podstawę wpisu retrospektywnie uznano kryterium IV. Obszar wpisany na listę obejmuje Stare Miasto w obrębie dawnych murów, Wzgórze Wawelskie oraz dzielnicę Kazimierz z przedmieściem Stradom. W 2010 r. utworzono strefę buforową dla obszaru wpisanego. Również retrospektywnie sformułowano deklarację wyjątkowej uniwersalnej wartości, w której odwołano się do kryteriów, autentyczności, integralności oraz funkcjonującego systemu ochrony i zarządzania miejscem. Jej treść umożliwiła wyodrębnienie systemu atrybutów i wskaźników charakteryzujących dobro oraz umożliwiających monitoring zachowania wyjątkowej uniwersalnej wartości.¹² Kraków, jako miejsce światowego dziedzictwa nie ma dotąd sformułowanego planu zarządzania (w rozumieniu pragmatyki i wytycznych operacyjnych Światowego Dziedzictwa). Jednak w skali zarządzania miastem funkcjonuje szereg dokumentów, które powinny znaleźć odzwierciedlenie w treści planu zarządzania, choćby w wymiarze koordynacji wniosków strategicznych i operacyjnych z poszczególnych dokumentów sektorowych. Złożoność zespołu miejskiego, wielość interesariuszy i uczestników procesu zarządzania, mnogość uwarunkowań prawnych i funkcjonalnych oraz, co szczególnie istotne, wartość kulturowa składników zespołu (wyrażona atrybutami wyjątkowej uniwersalnej wartości) czyni niezbędnym werbalizację strategii i polityki ochronnej.

W *Wytycznych Operacyjnych do realizacji Konwencji Światowego Dziedzictwa UNESCO z 2012* znajdujemy zapis: 110. *Efektywny system zarządzania zależy od rodzaju, cech charakterystycznych i potrzeb kandydującego dobra oraz jego kontekstu kulturowego i przyrodniczego. Systemy zarządzania mogą różnić się w zależności od różnic kulturowych w podejściu,*

¹² A. Siwek, *Kraków – historyczny zespół urbanistyczny. Ku nowej deklaracji wyjątkowej uniwersalnej wartości miejsca światowego dziedzictwa i monitorowaniu zachowania atrybutów wartości*, [w:] *Wyjątkowa uniwersalna wartość a monitoring dóbr światowego dziedzictwa. Podsumowanie projektu: Doskonalenie systemów ochrony i zarządzania dóbr wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO*, red. B. Szmygin, Warszawa 2011.

dostępnych środków oraz innych czynników. Mogą włączać tradycyjne praktyki, istniejące miejskie i regionalne instrumenty planistyczne oraz inne mechanizmy kontroli planowania, zarówno formalne, jak i nieformalne./.../.¹³

Sformułowanie to kładzie szczególny nacisk na uświadomienie sobie różnorodności dóbr światowego dziedzictwa oraz wielości możliwych systemów zarządzania wynikających z owej różnorodności.

W przypadku Krakowa podjęto próbę rozwiązania problemów zarządczych za pomocą narzędzi właściwych dla prawa krajowego (*Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z dnia 23.07.2003 r.* park kulturowy, jako jedna z form ochrony) i prawa miejscowego (miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego). Jak dotąd działania regulujące zarządzanie obszarem, których wyrazem jest powołanie Parku Kulturowego Stare Miasto, objęły jedynie część miejsca światowego dziedzictwa (około połowy obszaru) oraz dotyczą tylko części zagadnień istotnych dla zarządzania miejscem światowego dziedzictwa. Struktura podjętych kroków oraz dokumentów zarządczych jest dobrym przykładem studialnym, pozwalającym formułować wnioski w zakresie pożądanej optymalizacji działań. Warto je przedstawić, przed sformułowaniem modelowych propozycji.

3.2. Park Kulturowy, jako narzędzie systemowe

Park Kulturowy został powołany *Uchwałą nr CXV/1547/10 Rady Miasta Krakowa z dnia 3 listopada 2010 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą Park Kulturowy Stare Miasto*. Akt koreluje rozwiązanie krajowego prawa ochrony dziedzictwa kulturowego z ochroną prawną międzynarodową, co wynika z treści preambuły: *Dla ochrony krajobrazu kulturowego, zabytków oraz historycznego układu urbanistycznego Starego Miasta i Plant Krakowskich wraz ze Wzgórzem Wawelskim i jego otoczeniem, będącym obszarem wpisanym na Listę Światowego Dziedzictwa Kulturalnego i Naturalnego UNESCO oraz do rejestru zabytków, w trosce o należyty wizerunek Miasta, podejmuje się niniejszą uchwałą, w celu zachowania i kształtowania krajobrazu kulturowego i historycznego charakteru przestrzeni publicznej na tym obszarze.*¹⁴ Uchwała zawiera definicję wartości obszaru, określenie granic, części składowych oraz wskazania co do celów podejmowanych działań. Zatem, uchwała jest dokumentem prawnym definiującym obiekt, a zarazem dokumentem strategicznym wskazującym cele działania. Dopelnieniem cytowanej Uchwały są Plan Ochrony przyjęty *Uchwałą nr XLII/544/12 Rady Miasta Krakowa z dnia 4 kwietnia 2012 r. w sprawie zatwierdzenia „Planu ochrony Parku Kulturowego Stare Miasto w Krakowie”* oraz *Uchwała nr XII/131/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 kwietnia 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „STARE MIASTO”* – ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego nr 255, poz. 2059 z dnia 17 maja 2011 r. Podkreśliśmy, że plan zagospodarowania, to dokument prawa miejscowego, będący narzędziem sprawowania ochrony, natomiast Plan Ochrony Parku Kulturowego, to dokument strategiczny określający cele i działania niezbędne dla realizacji celów ochronnych parku kulturowego. Oba dokumenty wynikają z delegacji prawnej przewidującej konieczność ich realizacji w przypadku powołania parku kulturowego.

Jednak powyższe dokumenty okazały się niewystarczające. W praktyce zabrakło łącznika między sferą deklaracji politycznych, sferą strategii, a realizacją działań. W związku z powyższym Gmina Kraków sporządziła kolejny dokument – *Program Zarządzania Parkiem Kulturowym Stare Miasto*.¹⁵

¹³ *Wytyczne Operacyjne do Realizacji Konwencji...*

¹⁴ *Uchwała nr CXV/1547/10 Rady Miasta Krakowa z dnia 3 listopada 2010 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą Park Kulturowy Stare Miasto*, s. 1.

¹⁵ *Program Zarządzania Parkiem Kulturowym Stare Miasto*, oprac.: Z. Myczkowski (kierownik tematu), R. Marcinek (koordynator opracowania), K. Wielgus, P. Dobosz, A. Siwek, K. Chajdys, K. Latusek, Kraków 2014.

Program ów jest dokumentem o charakterze strategiczno – wykonawczym, którego zadaniem jest dopełnienie i optymalizacja systemu zarządzania Parkiem, stworzonego na podstawie aktów związanych z powołaniem i ukonstytuowaniem Parku Kulturowego oraz realizacją polityki ochronnej Parku Kulturowego. Zasadniczym założeniem opracowania jest odniesienie do obowiązującego Planu Ochrony Parku Kulturowego i rozwinięcie przyjętej tam wizji i misji Parku. Zatem Program Zarządzania, de facto staje się planem działania, choć struktura i sformułowania dokumentu zatrzymują się na pewnym poziomie ogólności.¹⁶

W zatwierdzonym „*Planie Ochrony Parku Kulturowego Stare Miasto*”, który jawi się jako dokument programowy, sformułowano następujące wytyczne dla form i zasad zarządzania parkiem:

2. [system zarządzania Parkiem] *będzie realizował zadania Miasta, związane z ochroną zabytków i opieką nad zabytkami w szczególności obejmujące:*

- dbałość o ochronę krajobrazu oraz zapewnienie ładu przestrzennego w obszarze Parku Kulturowego Stare Miasto, poprzez ścisłą współpracę przy opracowywaniu planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego i wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- inicjowanie i współpracę przy realizacji konkretnych projektów udostępniania zabytkowych zespołów i innych zabytków, położonych na terenie Parku, realizowanych przez ich właścicieli lub użytkowników,
- zarządzanie i realizację projektów udostępniania zabytkowych nieruchomości komunalnych oraz innych obiektów na terenie Parku,
- inicjowanie i zarządzanie projektami, służącymi udostępnianiu dla turystyki kulturowej oraz edukacji zabytkowych obiektów i miejsc, na co dzień nie udostępnianych publicznie, położonych na terenie Parku,
- prowadzenie działalności kulturalnej, naukowo-badawczej, dokumentacyjno-projektowej, edukacyjnej oraz promocyjnej w zakresie upowszechniania wiedzy o walorach kulturowych i przyrodniczych Parku.¹⁷

W sformułowanych trzy lata później Programie Zarządzania rozpisano owe cele strategiczne, na cele realizacyjne i wskazano ich wykonawców w zakresie zidentyfikowanych grup interesariuszy. Owe grupy, to:

- wojewódzkie i miejskie służby konserwatorskie,
- właściciele i użytkownicy obiektów i terenów,
- instytucje i agendy turystyczne,
- organizacje społeczne,
- instytucje edukacyjne i oświatowe,
- wojewódzkie i miejskie służby ochrony i inspekcji.

¹⁶ Można powiedzieć, że owa hierarchia dokumentów dowodzi potrzeby uszczegóławiania i konkretyzowania zapisów wykonawczych, choć zatrzymuje się na poziomie ogólniejszym, niż w modelu przyjętym w niniejszym opracowaniu.

¹⁷ *Plan Ochrony Parku Kulturowego w Krakowie*, oprac.: Z. Myczkowski (kierownik tematu), K. Wielgus, U. Forczek-Brataniec, K. Chajdys, K. Latusek, P. Nosalska, W. Rymśza-Mazur, O. Zapolska, Kraków 2011.

Jako przykład wyznaczonych działań można przywołać określone w Programie Zarządzania działania z zakresu monitoringu zagrożeń:¹⁸

Lp.	Rodzaj zagrożenia	Instytucja monitorująca	Mechanizmy interakcji z zarządem Parku Kulturowego
1.	Zagrożenia pożarowe	Państwowa Straż Pożarna	Doroczny raport o stanie ochrony pożarowej obszaru PK
2.	Zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego	Policja Państwowa i Straż Miejska	Doroczny raport o stanie bezpieczeństwa publicznego na obszarze PK
3.	Zagrożenia powodziowe	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej i jego agendy terenowe	Informatyczny System Osłony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami – wyciąg informacji dotyczących obszaru PK
4.	Zagrożenia sanitarno-epidemiologiczne	Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny	Doroczny raport o stanie bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego w obszarze PK
5.	Zagrożenia aktami terroryzmu	Policja Państwowa i służby wywiadowcze	W szczególnych przypadkach instrukcje służb, dla zarządu PK.
6.	Zagrożenia ekologiczne	Inspekcji Ochrony Środowiska; Państwowy Monitoring Środowiska	Doroczny raport dla obszaru PK na podstawie danych PMŚ
7.	Zagrożenia budowlane (np. katastrofa budowlana)	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego	Doroczny raport oraz analiza orzecznictwa PINB dla obszaru PK
8.	Zagrożenia wartości kulturowych PK /Monitoring zasobu/	Miejski Konserwator Zabytków, lub specjalistyczny zespół monitorujący	Monitoring koordynowany przez zarząd parku kulturowego

Tabela unaocznia wielość zaangażowanych instytucji, a zarazem ogólność sformułowań. Można wskazać, iż każda z instytucji dla określonego zadania powinna sformułować wewnętrzny „plan działania”, który jako dokument wykonawczy doprecyzuje ramy zadania.

3.3. Wnioski:

Przywołane dokumenty oraz ich cytowane fragmenty pozwalają wyprowadzić następujące wnioski:

- Rysuje się czytelna zależność hierarchii dokumentów:

DOKUMENTY STRATEGICZNE (IDEOWE)

/plan ochrony/



DOKUMENTY WYKONAWCZE

/program zarządzania – plany działania/

- Widoczna jest wielość udziałowców procesu zarządzania i ochrony, którzy dla własnych potrzeb organizacyjnych mogą być zdeterminowani do tworzenia dokumentów wykonawczych – planów działania.

¹⁸ Program Zarządzania Parkiem Kulturowym...

- Dotychczasowe dokumenty formułowane dla Krakowa zatrzymują się na pewnym szczeblu ogólności i faktycznie powinny być rozwijane w formie indywidualnych planów działania zidentyfikowanych udziałowców procesów zarządzania i ochrony.
- Wielość wątków i działań sprawia, że niezbędnym jawi się powołanie (wzmocnienie) – zinstytucjonalizowanie – reprezentanta gospodarza miejsca światowego dziedzictwa, który będzie pełnił funkcję koordynatora działań – opierając się na Planie Zarządzania i dysponując wglądem w cząstkowe plany działania, a zwłaszcza w ich wzajemną korelację.
- Dotychczasowe doświadczenia krakowskie odnoszą się do części obszaru światowego dziedzictwa i nie aspirują do roli planu zarządzania w rozumieniu *Wytycznych Operacyjnych do Realizacji Konwencji Światowego Dziedzictwa UNESCO*. Spektrum problemów pozostających w kręgu zainteresowania pragmatyki UNESCO wykracza poza obszary ujęte w dokumentach planowania przestrzennego, czy konstrukcji parku kulturowego. Tym bardziej istotny staje się postulat ujęcia problemów zarządzania w skodyfikowaną strukturę planu zarządzania, jako dokumentu strategicznego oraz wskazanie odniesień do niezbędnych dokumentów wykonawczych, czyli planów działania poszczególnych udziałowców procesu zarządzania miejscem.

4.1. Drewniane kościoły Południowej Małopolski – praktyka zarządzania miejscem światowego dziedzictwa

Drewniane Kościoły Południowej Małopolski wpisane zostały na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO w 2003 r. Plan zarządzania dla tego seryjnego wpisu został opracowany w 2002 r., złożony w Centrum Światowego Dziedzictwa i przyjęty jako oficjalny dokument.¹⁹ Najważniejsze zalecenia zawarte w tej dokumentacji skupiały się na zagadnieniach związanych z konserwacją i utrzymaniem w dobrym stanie technicznym drewnianych świątyń, dążeniach do eliminowania zagrożeń wywołanych sytuacjami wyjątkowymi, a jako nadrzędne zalecenie dotyczące ochrony uznano stałą troskę o zachowanie „autentycznych wartości kulturowych” tych obiektów. Plan ten zawierał też szereg praktycznych wskazówek skierowanych przede wszystkim do właścicieli dobra oraz odpowiedzialnych za ochronę służb konserwatorskich odnoszących się przede wszystkim do prowadzenia inspekcji i kontroli stanu technicznego oraz zabezpieczeń obiektów, a także zalecenia skierowane do samorządów lokalnych dotyczące konieczności prowadzenia przez organa władz gminnych stałego nadzoru i kontroli związanej z ochroną i utrzymaniem porządku w strefie buforowej. W Planie sformułowano też szereg ważnych wytycznych dla poszczególnych obiektów zawierających m.in.: działania dotyczące konserwacji architektury, wystroju i wyposażenia wewnątrz, monitorowania stanu obiektów i zagrożeń, kontynuację działań badawczych i dokumentacyjnych, wskazania związane z promocją i programami edukacyjnymi, a także zalecenia dotyczące ochrony krajobrazowej. Zawarte w Planie wytyczne oraz zalecenia dotyczące konkretnych działań rozpisane zostały na okresy realizacyjne – dwu- i pięcioletnie oraz odnoszące się do perspektywy długoterminowej.

Przywołany Plan Zarządzania małopolskich kościołów był jednym z pierwszych w Polsce tego typu opracowań. Niestety nie został on na gruncie polskim szerzej rozpropagowany; w zasadzie nie jest znany zarządom poszczególnych obiektów i samorządom lokalnym, a ochrona i działania

¹⁹ Marcinek R., Myczkowski Z., Siwek A., *Wooden Churches Of Soutethern Little Poland. Management Development And Spatial Plan. Supplementary Documentation*, Warszawa-Kraków 2002.

zarządcze dotyczące drewnianych małopolskich kościołów realizowane były w ramach funkcjonującego prawa i istniejącego systemu ochrony – ponieważ w oderwaniu od wniosków sformułowanych w ramach procesu nominacyjnego tego miejsca (w tym zaleceń sformułowanych w przytoczonym Planie Zarządzania).

4.2. Specyfika zarządzania w przypadku dobra seryjnego na przykładzie Drewnianych Kościołów Południowej Małopolski

Zasadniczym celem systemu ochrony miejsc światowego dziedzictwa powinno być zachowanie wyjątkowej uniwersalnej wartości (OUV) dobra. Zgodnie z Art. 96 *Wytycznych Operacyjnych...* ochrona i zarządzanie dobrami światowego dziedzictwa powinny zagwarantować, że ich wyjątkowa uniwersalna wartość, włączając stan integralności i autentyczności z momentu wpisu, są utrzymane lub zostały wzbogacone w czasie. Nie każdy element czy cecha dobra ma znaczenie dla zachowania OUV. Wyjątkowa uniwersalna wartość dobra jest reprezentowana przez atrybuty (nośniki) i to one powinny być bezwzględnie chronione i nie mogą ulegać przekształceniom.

Opracowując Plan Zarządzania dobrem czy sporządzając jakikolwiek Plan Działania dla dobra UNESCO należy zawsze mieć na względzie ochronę i zachowanie OUV włącznie z utrzymaniem autentyczności i integralności miejsca i we wszystkich działaniach w szczególny sposób zwracać uwagę na ochronę atrybutów.

W retrospektywnie opracowanej deklaracji OUV dla małopolskich kościołów drewnianych za taką wartość uznano wartość reprezentowaną przez grupę najstarszych zachowanych w Europie środkowo-wschodniej gotyckich drewnianych kościołów, które posiadają charakterystyczne dla tego czasu i dające się łatwo wyodrębnić oraz scharakteryzować jako specyficzne – cechy i elementy. Do tych cech zaliczono przede wszystkim: czas powstania, drewniany materiał, formę architektoniczną – tak specyficzną, że dającą się łatwo opisać i odróżnić spośród innych obiektów sakralnych tego regionu, ich wyjątkowy rodzaj konstrukcji, wyjątkowy – bo adekwatny i niezwykle specyficzny dla czasu powstania, ale też wyjątkowy – bo skomplikowany i świadczący o zdolnościach i kapitałnych umiejętnościach dawnych rzemieślników.

Istotny dla zarządzania dobrem UNESCO i dla opracowania zarówno Planu Zarządzania, jak i Planów Działania jest też fakt, że *Drewniane Kościoły Południowej Małopolski* są wpisem seryjnym. Wpis ten dotyczy sześciu gotyckich kościołów, zlokalizowanych w miejscowościach: Blizne, Binarowa, Dębno Podhalańskie, Haczów, Lipnica Murowana, Sękowa. Wpis seryjny to wpis wieloczęściowy, który obejmuje dwie lub więcej części. Poszczególne części dobra seryjnego powinny odzwierciedlać konkretnie zdefiniowane powiązania – kulturowe, społeczne lub funkcjonalne. Wieloczęściowe dobro UNESCO jakim są małopolskie kościoły oznacza też, że wyjątkową uniwersalną wartość najlepiej reprezentują te właśnie specjalnie wybrane objekty. Zgodnie z *Wytycznymi Operacyjnymi do Konwencji Światowego Dziedzictwa* każda część składowa dobra musi mieć swój znaczący wkład – poprzez reprezentowanie cech charakterystycznych dla dobra – w tworzenie wyjątkowej uniwersalnej wartości. Każda z części dobra seryjnego może te cechy zawierać w różnych proporcjach i dopiero ich zespolenie nadaje dobru (czyli zbiorowi obiektów specjalnie wyselekcjonowanych spośród większej ilości zachowanych obiektów z danej grupy typologicznej) charakteru i wartości reprezentatywnych dla uznania ich za wartość wyjątkową i uniwersalną.

W ramach funkcjonujących przepisów obowiązek prawny opieki nad Drewnianymi Kościołami, polegający przede wszystkim na ich odpowiednim, zgodnym z wymogami konserwatorskimi,

utrzymywaniu we właściwym stanie spoczywa na właścicielach poszczególnych obiektów, którymi są Parafie rzymskokatolickie w: Bliznem, Binarowej, Dębnie Podhalańskim, Haczowie, Lipnicy Murowanej i Sękowej. Bezpośrednie sprawowanie zarządu nad tym dobrem leży więc w rękach księży proboszczów każdej ze świątyń. Równocześnie prawna ochrona tego dobra realizowana jest przez administrację rządową. Należy ona w tym przypadku do kompetencji Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (kościół w: Binarowej, Dębnie Podhalańskim, Lipnicy Murowanej i Sękowej) oraz Podkarpackiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (kościół w Bliznem i Haczowie). Urzędy konserwatorskie winny przede wszystkim zapewniać fachowy nadzór, inicjować wykonanie niezbędnych prac konserwatorskich czy działań zabezpieczających oraz współfinansować działania ochronne. Prowadzenie programów konserwatorskich podlega bezpośrednio poszczególnym parafiom pod merytoryczną kontrolą wojewódzkich konserwatorów zabytków, przy udziale konserwatorów diecezjalnych z ramienia Kurii Diecezjalnych.

Drewniane kościoły południowej Małopolski jako jedno miejsce UNESCO nie posiadają formalnie powołanej jednostki, która odpowiadałaby za skoordynowane zarządzanie wszystkimi sześcioma kościołami jako jednym dobrem światowego dziedzictwa. To bardzo ważne w kontekście zarządzania dobrem i niekorzystne z punktu widzenia zarówno realizacji Planu Zarządzania, jak również Planów Działania, które choć z założenia mają być wykonywane przez różne podmioty to powinny jednak być koordynowane przez zarządcę dobra lub podmiot koordynujący zarządzanie poszczególnymi „komponentami” miejsca.

Biorąc pod uwagę opisane pokrótce uwarunkowania formalno-prawne dotyczące małopolskich świątyń – różni zarządcy, różna podległość w strukturze organizacyjnej kościoła, różni konserwatorzy wojewódzcy sprawujący ustawowo określone obowiązki związane z ochroną zabytków, różne samorządy wojewódzkie i samorządy lokalne – a równocześnie mając na względzie fakt, że kościoły stanowią jedno dobro uznane za światowe dziedzictwo w oparciu o te same kryteria, dla wpisu serijnego powinien obowiązywać jeden Plan Zarządzania, uwzględniający jednak lokalne uwarunkowania poszczególnych obiektów. Plany Działania jako dokumenty realizacyjne dotyczyć natomiast mogą zarówno wszystkich obiektów (jako jednego miejsca UNESCO), jak również poszczególnych kościołów. Równocześnie wskazane jest utworzenie – ciała nadrzędnego (rady), które koordynowałoby i monitorowało realizację Planu Zarządzania (i w pewnym zakresie Planów Działania) nie z pozycji zarządców poszczególnych kościołów, lecz z perspektywy traktowania tych obiektów jako jedno miejsce światowego dziedzictwa.

5. Struktura modelowa – plan zarządzania – plany działania

Poniżej przedstawiono w formie tabelarycznej strukturę modelowego planu zarządzania miejscem światowego dziedzictwa opracowaną przez B. Szmygina i rozbudowaną o zależność z cząstkowymi planami działania. Ów rozbudowany i skomentowany model jest próbą uchwycenia wielości problemów w jednym skondensowanym dokumencie połączonym z siecią dokumentów składowych. Poszczególne sformułowania powstały na podstawie analizy przykładów z Krakowa, jako miejsca światowego dziedzictwa, a następnie uogólnione, z pominięciem konkretnych odwołań – zatem nie ma tu przytoczonych przykładów konkretnych planów działania, a jedynie zarysowane obszary tematyczne i typy takich dokumentów.

I część – Charakterystyka dobra WH

Element struktury PZ	Wymagalność planów działania	Zakres treściowy planów działania	Realizacja	Uwagi
1.Charakterystyka ogólna dobra WH 1.1 Charakterystyka historyczna dobra WH.	nie	-	-	Przy aktualizacji PZ konieczne jest zweryfikowanie charakterystyki ogólnej dobra, lecz jest to wypadkowa aktualnej wiedzy o miejscu i monitoringu, a nie wynik odrębnego działania.
1.2 Charakterystyka formalna dobra WH.	nie, ale wymaga działania	W ramach monitoringu miejsca	Koordynujący monitoring	Charakterystyka formalna dobra nie wymaga odrębnego PD, jednak w ramach monitoringu wymaga cyklicznego sprawdzania w zakresie podstawowych danych.
- lokalizacja (w kontekście przestrzennym) - charakterystyka rzeczowa dobra (jakie elementy obejmuje) - określenie granic dobra i stref buforowych (zgodnie z dokumentacją – mapy)	- - =>			W szczególnych przypadkach może zachodzić potrzeba modyfikacji granic, lub strefy buforowej – wówczas działanie to również może być przedmiotem ujętym w planie działania. Jednak będą to przypadki wyjątkowe, nie decydujące o powtarzalnych działaniach realizacji kolejnych planów zarządzania.
- charakterystyka funkcjonalna dobra - charakterystyka własnościowa dobra	X X			Charakterystyka funkcjonalna i własnościowa, to „wrażliwe” pola wymagające sukcesywnego monitorowania, a w szczególnych wypadkach (wynikających z wniosków z monitoringu), również podjęcia konkretnych działań, czyli opracowania PD.

1.3 Charakterystyka funkcji i kontekstu dobra WH.	nie, ale wymaga działania	W ramach monitoringu miejsca	Koordynujący monitoring	Charakterystyka funkcji i kontekstu dobra nie wymaga odrębnego PD, jednak w ramach monitoringu wymaga cyklicznego sprawdzania w zakresie podstawowych danych.
<ul style="list-style-type: none"> - charakterystyka ekonomiczna i gospodarcza (dobra i otoczenia) (m.in. turystyka) - charakterystyka kulturowa - charakterystyka społeczna (m.in. demograficzna) - charakterystyka funkcjonalna (miejsca i otoczenia) - charakterystyka systemu zarządzania (w ramach którego funkcjonuje dobro WH) 	<p>×</p> <p>×</p> <p>×</p> <p>×</p> <p>×</p>			Każdy z podpunktów wymaga systematycznego monitorowania, w ramach projektu monitoringu miejsca, a w szczególnych wypadkach (wynikających z wniosków z monitoringu), również podjęcia konkretnych działań, czyli opracowania PD.
1.4 Informacje dotyczące dokumentacji dobra WH.	opcjonalnie	W przypadku wystąpienia potrzeby uzupełnienia, lub aktualizowania dokumentacji miejsca jest to działanie wymagające odrębnego planu działania opracowanego przez Zarządzającego miejscem w celu realizacji zadania (koordynacja, wykonawcy, finansowanie, sprawdzenie, edycja, upowszechnienie)	Koordynuje Zarządzający miejscem	Zależnie od rodzaju wymaganych uzupełnień plan działania będzie mniej, lub bardziej rozbudowany. Na pewno powinien obejmować działania: <ol style="list-style-type: none"> 1. Koordynacja zadania, 2. wyłonienie wykonawcy, 3. finansowanie, 4. sprawdzenie – recenzja, 5. edycja, 6. upowszechnienie.

Wnioski

I część – Charakterystyka dobra WH; 1. Charakterystyka ogólna w strukturze Planu Zarządzania ma charakter informacji wprowadzającej, ogólnej i jako takiej, z zasady nie podlegającej dynamicznej zmianie. Jednak część informacji wymaga uaktualniania, czemu służyć ma system monitoringu uwzględniony w odrębnym dziale planu zarządzania. Zgodnie z przyjętymi wcześniej założeniami monitoring służy między innymi gromadzeniu danych do aktualizacji kolejnych edycji planu zarządzania. Realizacja monitoringu może być przedmiotem odrębnych planów działania. Jedynie w przypadku konieczności uzupełnienia lub modernizowania dokumentacji miejsca WH, zadanie to może stać się przedmiotem odrębnego planu działania, jako wewnętrznego dokumentu „zarządczego” podmiotu koordynującego zarządzanie miejscem.

2 Charakterystyka wartości dobra WH (OUV +AI) /Charakterystyka dobra z punktu widzenia systemu (pojęć) Światowego Dziedzictwa/

Element struktury PZ	Wymagalność planów działania	Zakres treściowy planów działania	Realizacja	Uwagi
<p>2.1 Charakterystyka dobra jako przedmiotu wpisu:</p> <ul style="list-style-type: none"> - określenie typu dóbr (jednej z trzech kategorii i grupy typologicznej) - charakterystyka kontekstu historycznego dobra (mającego znaczenie dla określenia wartości OUV – przede wszystkim charakterystyka grup odniesienia); - w dobrach seryjnych charakterystyka zespołu i określenie wartości danego dobra w relacji do całości. 	nie	-	-	Opracowanie punktu dokonuje się w odniesieniu do zatwierdzonej i obowiązującej dokumentacji wnioskowej i wpisowej. Dane mają charakter stabilny.
<p>2.2 Określenie wartości dobra (OUV)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Charakterystyka kryteriów wpisania dobra na WHL - Określenie OUV (zatwierdzona treść) - Określenie i charakterystyka atrybutów OUV (z uwzględnieniem podziału na poszczególne kryteria uznane dla określenia wartości OUV) 	nie incydentalnie	Opracowanie i uzgodnienie w Centrum Światowego Dziedzictwa systemu atrybutów Miejsca..	Zespół ekspercki na zlecenie Zarządzającego Miejscem.	Opracowanie punktu dokonuje się w odniesieniu do zatwierdzonej i obowiązującej dokumentacji wnioskowej i wpisowej. Dane mają charakter stabilny. Dla większości miejsc światowego dziedzictwa w Polsce nie mamy zatwierdzonych atrybutów, o czym informowaliśmy min. w raporcie okresowym.
<p>2.3 Orzeczenie Autentyzmu i Integralności dobra WH (jakości dobra WH)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Orzeczenie o autentyzmie (zatwierdzona treść lub należy je sformułować jako materiał roboczy) - Charakterystyką atrybutów (i innych elementów) dla których określany jest autentyzm (autentyzm cecha atrybutów); - Orzeczenie o integralności (zatwierdzona treść lub należy je sformułować jako materiał roboczy); - Charakterystyka atrybutów (i innych elementów) dla których określana integralność (integralność cecha atrybuty); 	nie	-	-	Opracowanie punktu dokonuje się w odniesieniu do zatwierdzonej i obowiązującej dokumentacji wnioskowej i wpisowej. Dane mają charakter stabilny. W przypadku przewidzianej w strukturze planu zarządzania konieczności dopracowania dokumentów (definicji, czy systemu atrybutów) są to działania, które należy zrealizować podczas opracowywania planu zarządzania. Zatem w momencie jego wdrożenia mają być zrealizowane i już nie powinny być przedmiotem kolejnych planów działania chyba że w systemie pojawia się luka, która wymaga bieżącego uzupełnienia.

Wnioski

I część – Charakterystyka dobra WH; 2. Charakterystyka wartości dobra WH w strukturze Planu Zarządzania ma charakter informacji wprowadzającej, odnoszącej się w całości do dokumentacji wnioskowej i wpisowej. Wnioski i zalecenia dotyczące ewentualnych uzupełnień lub zmian w treści formalnych dokumentów dobra wymaganych w systemie WH (np. zmiana treści poszczególnych orzeczeń w zakresie uwzględnionych atrybutów – ze względu na autentyzm i integralność) muszą być realizowane na etapie sporządzania dokumentu (Planu Zarządzania). Stabilność i prawidłowość tej części planu zarządzania ma zasadnicze znaczenie dla całego systemu zarządzania dobrem.

3. Charakterystyka stanu dobra WH oraz zadań konserwatorskich.

Element struktury PZ	Wymagalność planów działania	Zakres treściowy planów działania	Realizacja	Uwagi
3.1 Charakterystyka stanu technicznego dobra jako materialnej całości	opcjonalnie	W przypadku określenia zagrożeń lub potrzeby optymalizacji stanu technicznego dobra plany działania powinny odpowiadać celom określonym we wnioskach planu zarządzania w tym rozdziale.	Zarządzający miejscem WH w zakresie schematu organizacyjnego. Wykonawcy poszczególnych działań w zakresie projektów i programów prac konserwatorskich.	W ramach monitoringu cyklicznego sprawdzania wymaga kompleks czynników wpływających na stan dobra (np. użytkowanie, remonty, konserwacja, funkcja). W ramach bieżącej troski konserwatorskiej o miejsce WH konieczne są systematyczne działania zapewniające bezpieczeństwo techniczne dobra.
3.2 Charakterystyka stanu technicznego atrybutów OUV, z odniesieniem do wpływu na ocenę autentyzmu i integralności.	opcjonalnie	W przypadku określenia zagrożeń OUV lub poszczególnych atrybutów plany działania powinny odpowiadać celom określonym we wnioskach planu zarządzania w tym rozdziale.	Zarządzający miejscem WH w zakresie schematu organizacyjnego. Wykonawcy poszczególnych działań w zakresie projektów i programów prac konserwatorskich	W ramach monitoringu cyklicznego sprawdzania wymaga kompleks czynników wpływających na stan dobra (zagrożenie OUV, atrybuty autentyzmu i integralności). W ramach bieżącej troski konserwatorskiej o miejsce WH konieczne są systematyczne działania zapewniające bezpieczeństwo techniczne dobra.

Wnioski

I część – Charakterystyka dobra WH; 3. Charakterystyka stanu dobra WH oraz zadań konserwatorskich w strukturze Planu Zarządzania ma niezwykle istotne znaczenie, jako część bezpośrednio związana z formułowaniem celów i działań systemu zarządzania. W trakcie opracowania planu zarządzania musi być przedmiotem wnikliwych analiz i dogłębnego rozpoznania. W trakcie obowiązywania planu zarządzania obszarem szczególnie monitorowanym. Z wniosków tej części planu zarządzania mogą wynikać potrzeby formułowania konkretnych planów działania dotyczących celów i działań strategicznych. Wnioski i zalecenia określające zadania konserwatorskie wynikające z oceny stanu technicznego dobra (jako materialnej całości), ze szczególnym uwzględnieniem atrybutów powinny na etapie planów działania być tożsame z konkretnymi programami i projektami wykonawczymi, zawierającymi dane o proponowanych technologiach, materiałach, zakresach interwencji, wykonawcach oraz finansowaniu działań. Zadania konserwatorskie dotyczą utrzymania zabytkowej substancji i formy dobra WH. Mogą pojawić się też wnioski dotyczące konieczności przeprowadzenia badań służących określeniu stanu technicznego dobra. Wówczas program badań oraz tryb ich przeprowadzenia również powinien być przedmiotem specjalistycznego planu działania.

II część – (Charakterystyka) systemu ochrony i zarządzania dobra WH.

4. Charakterystyka systemu ochrony i zarządzania dobra.

Element struktury PZ	Wymagalność planów działania	Zakres treściowy planów działania	Realizacja	Uwagi
charakterystyka elementów krajowego systemu ochrony i zarządzania bezpośrednio oddziałujących na ochronę dobra	opcjonalnie	W przypadku stwierdzenia konieczności modyfikowania systemu plan działania powinien wynikać z analizy możliwości wprowadzenia pożądanych zmian i wskazywać drogi dojścia do nich.	Koordinacja Zarządzający dobrem	Ze względu na złożoność problematyki na szczeblu krajowym oraz ograniczoną możliwość ingerencji ze strony zarządzającego dobrem, plan działania w tym wypadku może być planem kampanii informacyjnej, politycznej, lub odnosić się do działań lobbystycznych.
charakterystyka lokalnego systemu ochrony i zarządzania – stworzonego dla potrzeb ochrony dobra	opcjonalnie	W przypadku stwierdzenia konieczności modyfikowania systemu lokalnego (regionalnego) plan działania powinien wynikać z analizy możliwości wprowadzenia pożądanych zmian i wskazywać drogi dojścia do nich.	Koordinacja Zarządzający dobrem	Plan działania może dotyczyć wewnętrznej sanacji organizacji działania zarządcy, organizacji systemu finansowania, stosunku do interesariuszy, czy zmian w lokalnym prawie.

Wnioski

II część – 4. Charakterystyka systemu ochrony i zarządzania dobra

Niezwykle ważna część analityczna i strategiczna planu zarządzania. Wnioski i zalecenia dotyczące usprawnienia i podniesienia efektywności systemu ochrony i zarządzania powinny być przekładane na konkretne plany działania, które będą możliwe do podjęcia na poziomie lokalnego systemu ochrony i zarządzania oraz mogą prowadzić do zmian w systemie krajowym. Owe plany działania, odmiennie niż w przypadku planów „technicznych”, powinny zawierać schemat postępowania w sferze informacji publicznej, polityki regionalnej lub w skrajnych przypadkach kampanii społecznych.

5. Zagrożenia i monitoring dobra WH.

Element struktury PZ	Wymagalność planów działania	Zakres treściowy planów działania	Realizacja	Uwagi
5.1 Atrybuty: Charakterystyka atrybutów (elementów i cech), które powinny być przedmiotem monitoringu ze względu na wartości dobra (OUV) i jego cechy (A+I).	nie	–	–	Atrybuty powinny być spójne z definicjami zawartymi w części I. Przywołanie ich w tej części ma charakter powtórzenia, niezbędnego w dalszym toku wypełniania struktury planu zarządzania.
5.2 Zagrożenia: Wskazanie zagrożeń, które powinny być zidentyfikowane i monitorowane. – Zagrożenia bezpośrednio na dobro/ atrybuty – Zagrożenia systemu ochrony i zarządzania – Zagrożenia otoczenia i środowiska w którym znajduje się dobro;	tak	Plan działania musi odnosić się do przeciwdziałania zagrożeniom w dwóch opcjach – niwelowanie realnego, występującego zagrożenia – postępowanie w przypadku wystąpienia przewidywanego zagrożenia.	Zarządca miejsca; Służby i agendy wyspecjalizowane w działaniach w sytuacjach kryzysowych;	Plany działania powinny obejmować zagrożenia aktualne i przewidywane. W sposób szczególnie należy uwzględnić zagrożenia wynikające z użytkowania dobra. Odrębny plan działania związany powinien być z cyklicznym monitorowaniem zagrożeń.
5.3. Monitoring	tak	Kluczowe dla spójności systemu zarządzania działania polegające na systematycznym i powtarzalnym dokonywaniu obserwacji konkretnych cech i elementów dobra. Plany działania powinny regulować system monitorowania.	Koordinacja zarządzający miejscem. Częstkowe plany działania – wykonawcy poszczególnych czynności związanych z monitoringiem zagrożeń i monitoringiem zarządzania.	Monitoring powinien bazować na wskaźnikach (bezpośrednich i pośrednich). Wnioski są zasadniczym elementem dla aktualizacji kolejnych edycji planu zarządzania.

Wnioski

II część – 5. Zagrożenia i monitoring dobra WH

Część operacyjna planu zarządzania zwierająca identyfikację obszarów newralgicznych oraz działań koniecznych – powtarzalnych i potencjalnych. Wnioski i zalecenia dotyczące likwidacji zagrożeń (rozpoznanych) we wszystkich aspektach – dobra, systemu ochrony, użytkowania, powinny być przełożone na plany działania poszczególnych uczestników systemu zarządzania oraz wyspecjalizowanych służb.

Plany działania dotyczące wdrożenia monitoringu we wszystkich aspektach dobra powinny wynikać wprost z systemu przedstawionego w planie zarządzania, powinny być koordynowane przez zarządzającego dobrem WH oraz powinny dotyczyć poszczególnych wykonawców sektorowo podzielonych zadań.

III część – Charakterystyka użytkowania dobra WH

6. Charakterystyka interesariuszy dobra WH

Element struktury PZ	Wymagalność planów działania	Zakres treściowy planów działania	Realizacja	Uwagi
6.1 Charakterystyka zasadniczych grup interesariuszy, którzy mają związek i wpływ na funkcjonowanie dobra WH. Przedstawienie ich problemów, możliwości działania i oczekiwań związanych z dobrem.	opcjonalnie	Istotny element planu zarządzania. W przypadku aktualizacji planu wymaga weryfikacji, co może wymagać przeprowadzenia badań specjalistycznych.	Wykonawca badań działający na zlecenie Zarządzającego miejscem WH lub organu nadzorczego.	Plan działania w tym wypadku, to program badania stanu zaangażowania poszczególnych grup społecznych w sprawy miejsca światowego dziedzictwa.
6.2 Określenie obszarów współpracy z interesariuszami (m.in. działania edukacyjne, promocyjne, gromadzenie funduszy, programy ochrony realizowane w oparciu o interesariuszy – np. ruchy miejskie, rady parafialne).	tak	Plan zarządzania wskazuje obszary współpracy, czy oddziaływania na interesariuszy. Pożądane strategie działania na tym polu powinny być przedmiotem odrębnych planów działania.	Koordinacja zarządzający miejscem WH. Plany realizacyjne opracowane przez zatrudnionych wykonawców.	Element polityki i zarządzania miejscem. Dbałość o właściwy odbiór i nastawienie dla miejsca (zarówno w wymiarze fizycznym, jak i „marki”).

Wnioski

III część Charakterystyka użytkowania dobra WH; 6. Charakterystyka interesariuszy dobra WH Wnioski i zalecenia dotyczące rozpoznania opinii, problemów i możliwości interesariuszy w zakresie ochrony i użytkowania dobra WH oraz wnioski i zalecenia dotyczące organizacji konkretnych działań na rzecz dobra WH we współpracy z interesariuszami, to szereg działań, które powinny być rozpisane na szczegółowe plany działania opracowywane przez zarządzającego miejscem (wymiar koordynacji i strategii) oraz wykonawców – udziałowców (wymiar realizacyjny).

7. Prezentacja, udostępnianie, turystyka

Element struktury PZ	Wymagalność planów działania	Zakres treściowy planów działania	Realizacja	Uwagi
7.1 Charakterystyka potrzeb, możliwości i działań w zakresie prezentacji i udostępniania dobra WH.	tak	Szereg częściowych planów działania uczestników procesu zarządzania i eksploatacji miejsca WH. – informacja, ekspozycja, zabezpieczenie dobra.	Koordinacja Zarządzający miejscem. Realizacja poszczególni interesariusze.	Żywy obszar faktycznego udostępniania dobra, czyli działań decydujących o odbiorze społecznym, wyniku ekonomicznym, ale też skali zagrożeń cywilizacyjnych.
7.2 Charakterystyka potrzeb, możliwości i działań związanych z rozwojem turystyki opartej o dobro WH.	tak	Element polityki ochronnej. Formułowanie planów działania turoperatorów oraz agend administracji w celu zbudowania spójnej polityki turystycznej.	Koordinacja Zarządzający miejscem. Realizacja poszczególni interesariusze.	Gałąź współczesnego przemysłu „czasu wolnego”. Istotny element zarządzania, ale też obszar wymagający ustanawiania barier ochronnych.

Wnioski

III część Charakterystyka użytkownika dobra WH; 7. Prezentacja, udostępnianie, turystyka zarówno w sferze prezentacji i udostępniania dobra, jak i rozpoznania potrzeb, problemów i możliwości turystycznego użytkownika dobra WH widoczna jest konieczność tworzenia odcinkowych planów działania skoordynowanych sformułowaniami planu zarządzania. To dynamiczna dziedzina życia, która w szczególności sposób oddziałuje na dobro WH. Strategia zarządzania powinna uwzględniać ograniczenia zapewniające ochronę wartości dobra WH, a plany działania powinny w skoordynowany sposób prowadzić do uchwycenia równowagi między udostępnieniem, a ochroną.

8. Użytkowanie (i rozwój) dobra WH

Element struktury PZ	Wymagalność planów działania	Zakres treściowy planów działania	Realizacja	Uwagi
8.1 Charakterystyka funkcji użytkowych (pozostałych) dobra (np. mieszkaniowe, usługowe, komunikacyjne, religijne) oraz czynników mających związek z ich realizacją (np. demografia, sytuacja polityczna, dostępność komunikacyjna).	opcjonalnie	Zależnie od zidentyfikowanych w planie zarządzania potrzeb – odrębne projekty badawcze i kampanie społeczne odnoszące się do sektorowych planów działania, lub obserwacja zagadnień w ramach monitoringu miejsca WH.	Koordinacja Zarządzający miejscem. Realizacja poszczególni interesariusze.	Część planu zarządzania odnosząca się do danych o stanie aktualnym. Jednak w przypadku stwierdzenia tendencji negatywnych wymaga również wskazania środków zaradczych.
8.2 Analiza problemów i możliwości realizacji wyszczególnionych funkcji (z uwzględnieniem zasad zrównoważonego rozwoju).	tak	Istotny element systemu zarządzania. Plany działania odpowiednio dla konkretnych przedsięwzięć odnoszących się do intensyfikacji, ograniczenia, lub modyfikacji funkcjonalnej miejsca.	Koordinacja Zarządzający miejscem. Realizacja poszczególni interesariusze.	Obszar planów działania „wykonawczych” oraz badawczych i w ramach monitoringu.

Wnioski

III część Charakterystyka użytkowania dobra WH; 8. Użytkowanie (i rozwój) dobra WH – czynnik kluczowy dla określenia aktualnego stanu miejsca światowego dziedzictwa, a także dla perspektywy ewolucji miejsca. Wymaga precyzyjnego rozpoznania ze szczególnym uwzględnieniem związków i ograniczeń związanych z ochroną wartości dobra WH. Plany działania niezbędne w trzech sferach: „wykonawczych” oraz badawczych i w ramach monitoringu.

Podsumowanie

Przedstawiony powyżej model, to uniwersalna propozycja możliwa do modyfikacji, zależnie od skali i złożoności miejsca światowego dziedzictwa. Odnosi się do wytycznych operacyjnych do realizacji Konwencji Światowego Dziedzictwa UNESCO, do modelowej struktury planu zarządzania opracowanej przez B. Szmygina i czerpie z doświadczeń zarządzania zespołem zabytkowym miasta historycznego w Krakowie. Wymaga precyzyjnego definiowania wartości miejsca, co w pragmatyce światowego dziedzictwa UNESCO zapewnia OUV (deklaracja wyjątkowej uniwersalnej wartości) wraz z systemem atrybutów i wskaźników. Rozumienie wartości miejsca umożliwia dopiero formułowanie celów strategicznych zarządzania i ochrony, a te pozwalają udziałowcom procesu na przygotowanie własnych planów działania dla czynności służących realizacji celów strategicznych. W tak budowanym systemie zarządzania i ochrony znaczące miejsce przypada osobie, lub instytucji koordynującej działania (wskazanej w planie zarządzania), która powinna mieć wgląd w narastające plany działania i powinna móc zarówno je inicjować, jak i ograniczać, w przypadkach dostrzeżenia kolizji strategicznych. Rola i specyfika owej osoby, czy instytucji koordynującej, to temat godzien dalszych rozważań, gdyż w dotychczasowej praktyce zarządzania na gruncie polskim, nie wypracowano jednorodnego rozwiązania. Natomiast powyższe rozważania wskazują, że wraz z formalizowaniem systemu zarządzania miejscami światowego dziedzictwa potrzeba ukonstytuowania takiej osoby/instytucji będzie rosła.

6. Struktura modelowa – wybrane przykłady Planów Działania – na przykładzie *Drewnianych Kościołów Południowej Małopolski*

Na zarządzanie dobrem składa się cały szereg elementów składowych, które w naturalny sposób są ze sobą powiązane. I tak np. Plany Działania odnoszące się do części dotyczącej *Charakterystyki stanu dobra i zadań konserwatorskich* w pewnym zakresie wprost łączyć się będą z innymi działaniami, związanymi np. z *Zagrożeniami i Monitoringiem* (zwłaszcza z zagrożeniami) czy też z *Użytkowaniem (i rozwojem) dobra*.

Prezentując przykładowe Plany Działania odnoszące się do wybranych części i punktów Planu Zarządzania przyjęto zasadę hierarchizacji – opisując Plany Działania odpowiadające zagadnieniom Planu Zarządzania wskazano te propozycje działań, które uznano za bardziej adekwatne dla danego zagadnienia.

Propozycje Planów Działania do wybranych części Planu Zarządzania

I część – Charakterystyka dobra WH

1. *Charakterystyka ogólna dobra WH – /Ogólna charakterystyka dobra i kontekstu jego funkcjonowania/*

Wnioski i zalecenia /pkt.1/

Wnioski i zalecenia dotyczące ewentualnych działań związanych z parametrami dobra – np. własność, granice, strefy buforowe, dokumentacja dobra (w tym wymagana przez Komitet WH).

Wnioski i zalecenia dotyczące uzupełnienia formalnej dokumentacji dobra WH (bez odnoszenia się do treści tych dokumentów).

W wyniku *charakterystyki ogólnej dobra i kontekstu jego funkcjonowania* sformułowanej w Planie Zarządzania mogą teoretycznie pojawić się wnioski dotyczące np. konieczności lub potrzeby zmiany granic dobra lub granic stref buforowych (rozszerzenie, zawężenie) czy też, uzasadnionych dbałością o dobro, działań związanych np. ze zmianą własności. Takim wnioskowi powinny odpowiadać konkretne działania Państwa-Strony. Planami Działania byłyby w tym przypadku wszystkie formalne działania wraz z przygotowaniem niezbędnej dokumentacji w celu zmiany oficjalnych, obowiązujących parametrów miejsca światowego dziedzictwa. W przypadku małopolskich kościołów nie zostały dotychczas podjęte takie działania, choć nie jest wykluczone, że może to nastąpić. W wyniku analizy wyznaczonych granic wpisu dla poszczególnych kościołów i granic stref buforowych nasuwają się w kilku wypadkach pewne wnioski dotyczące przede wszystkim granic stref buforowych, za które uznano zbyt duże obszary. Ponadto uporządkowania wymagają niespójności pomiędzy graficzną prezentacją granic wskazanych we wniosku nominacyjnym i w planie zarządzania²⁰, który został przyjęty jako oficjalny dokument.

2. *Charakterystyka wartości dobra WH (OUV +AI)*

/Charakterystyka dobra z punktu widzenia systemu (pojęć) Światowego Dziedzictwa/

Wnioski i zalecenia /pkt.2/

Wnioski i zalecenia dotyczące ewentualnych uzupełnień lub zmian w treści formalnych dokumentów dobra wymaganych w systemie WH (np. zmiana treści poszczególnych orzeczeń w zakresie uwzględnionych atrybutów – ze względu na autentyczność i integralność).

Wnioski zalecenia dotyczące konieczności przeprowadzenia dalszych badań związanych z poznaniem dobra (np. badania porównawcze, archeologiczne, architektoniczne).

Plany Działania wypełniające zapisy pkt. 2 PZ to np. działania związane z wypełnieniem wymagań Komitetu UNESCO w zakresie formalnych dokumentów dobra. Za taki wykonany już Plan Działania uznać można np. opracowanie przez Narodowy Instytut Dziedzictwa, we współdziałaniu z Zarządcami poszczególnych miejsc UNESCO, retrospektywnego *Orzeczenia wyjątkowej uniwersalnej wartości* dla małopolskich kościołów i jego formalne złożenie do zatwierdzenia przez Komitet.

Takim Planem Działania mogą być też różnego rodzaju prace, projekty, programy badawcze ważne z punktu widzenia poznania i oceny wartości dobra. Takim zrealizowanym projektem, który dotyczył m.in. drewnianych kościołów był projekt dotyczący opracowania deklaracji wyjątkowej uniwersalnej wartości miejsca. W ramach jego realizacji zaproponowane zostały m.in. atrybuty wartości dobra.

Planem Działania związanym z charakterystyką dobra w kontekście pojęć UNESCO może być np. formalne wystąpienie i zatwierdzenie przez Komitet atrybutów wartości (atrybuty powinny być określone dla każdego Kryterium wpisu na Listę UNESCO).

Wykonanie tego typu Planów Działań jest istotne zarówno z punktu widzenia oceny wartości dobra i oceny zachowania tych wartości, jak również wykorzystywane być powinno w pracach związanych z opracowaniem sprawozdań okresowych z realizacji Konwencji Światowego Dziedzictwa. W procesie sporządzania sprawozdań okresowych dotyczących stanu zachowania poszczególnych dóbr światowego dziedzictwa ocenie podlega bowiem zachowanie wyjątkowej uniwersalnej wartości miejsca, a punktem odniesienia oceny stanu jest „Orzeczenie wyjątkowej uniwersalnej wartości” przyjęte przez Komitet Światowego Dziedzictwa w momencie wpisu lub opracowane retrospektywnie. Ocenę oddziaływania czynników i stanu dobra powinno przeprowadzać się w odniesieniu do atrybutów wartości, które powinny być określone dla każdego Kryterium wpisu na *Listę światowego dziedzictwa*. Dlatego też podjęcie i wykonanie takiego działania jest jak najbardziej zasadne i wskazane do realizacji.

²⁰ Marcinek R., Myczkowski Z., Siwek A., *Wooden Churches Of Soutethern Little Poland. Management Development And Spatial Plan. Supplementary Documentation*, Warsaw – Cracow 2002.

3. Stan dobra i zadania konserwatorskie

Wnioski i zalecenia /pkt.3/

Wnioski i zalecenia określające zadania konserwatorskie wynikające z oceny stanu technicznego dobra (jako materialnej całości), ze szczególnym uwzględnieniem atrybutów.

Zdania konserwatorskie dotyczą utrzymania zabytkowej substancji i formy.

Konieczne do zrealizowania w tym obszarze Plany Działania wynikać powinny wprost z wniosków i zaleceń wskazanych w Planie Zarządzania sformułowanych w oparciu o ocenę stanu technicznego dobra. Należy pamiętać, że zarówno w ocenie, jak i w zadaniach zawartych w Planach Działania w sposób szczególny musi być brane pod uwagę zachowanie wyjątkowej uniwersalnej wartości dobra ze szczególnym uwzględnieniem stanu zachowania atrybutów, włączając w to utrzymanie autentyzmu i integralności. W kontekście drewnianych małopolskich kościołów należy zaznaczyć, że dobro to ma opracowane (choć jeszcze nie jest oficjalnie przyjęte) orzeczenie OUV, natomiast – poza nieformalną propozycją wypracowaną w ramach projektu badawczego – brak jest określenia atrybutów. Niemniej jednak niewątpliwie przy ocenie stanu dobra – jego kondycji technicznej i zachowania substancji zabytkowej istotne będą przede wszystkim następujące atrybuty – materiał, konstrukcja, bryła i forma architektoniczna, wystrój i wyposażenie.

Uwaga: Wskazania i zalecenia dotyczące stanu dobra i zadań konserwatorskich (część I, p. 3 PZ) muszą być skorelowane z zadaniami wynikającymi z identyfikacji Zagrożeń i prowadzonego Monitoringu scharakteryzowanego w części II p. 5), gdyż działania dotyczące likwidacji zagrożeń dotyczących stanu i użytkowania dobra oraz zalecenia wynikające z systematycznie prowadzonego monitoringu odnoszące się do stanu i użytkowania dobra w większości będą dotyczyć tych samych działań ochronnych, naprawczych, prac remontowych, konserwatorskich, planistycznych. Ma to tym większe znaczenie w kontekście ochrony i zachowania OUV, że stan dobra oceniony w PZ jako dokument z zasady swej programowym, wieloletnim (10-letnim) może w tak długim okresie ulec znaczącym niekorzystnym zmianom. I zmiany te, powinny być monitorowane i analizowane w kontekście zagrożeń. Monitoring i identyfikacja zagrożeń prowadzone cyklicznie, systemowo – wskazywać będzie bieżące potrzeby odnośnie formułowania i realizacji Planów Działania odnoszących się do zachowania wartości związanych ze stanem dobra.

Dla *Zadań konserwatorskich dotyczących utrzymania zabytkowej substancji i formy* wskazać można cały szereg Planów Działania, np.:

- wszystkie konieczne dla utrzymania dobrego stanu technicznego i/lub zachowania wartości obiektu prace remontowo-konserwatorskie związane z utrzymaniem w dobrym stanie struktury architektonicznej świątyń (odnoszące się do atrybutów – materiał, konstrukcja, bryła i forma architektoniczna), ich wystroju architektonicznego (m.in. elementy ciesielskie) oraz wystroju i wyposażenia wnętrza, których celem jest zachowanie zabytkowej substancji i wartości dobra.

Elementami składającymi się na Plany Działania określone jako prace remontowo-konserwatorskie będą różnego rodzaju opracowania, dokumentacje, ekspertyzy, orzeczenia, działania etc. Ich zakres w ramach prowadzonego konkretnego remontu czy działań stricte konserwatorskich będzie różny. Do elementów składających się na Plan Działania określony jako Prace remontowo-konserwatorskie należeć będą m. in.:

- Wszystkie prace przedwykonawcze, np.:
 - » badania archiwalne, ikonograficzne, analizy kartograficzne niezbędne do ustalenia wytycznych konserwatorskich;
 - » wytyczne konserwatorskie do planowanych prac remontowo-konserwatorskich poszczególnych części obiektu (np. podwaliny, zrąb, więźba, wymiana lub impregnacja poszycia ścian i pokrycia dachowego);

- » orzeczenia rzeczoznawców i wszelkiego rodzaju ekspertyzy dotyczące stanu technicznego (np. konstrukcyjne, mykologiczne);
 - » prace przedprojektowe i projektowe: m.in. inwentaryzacje, badania architektoniczne, badania mykologiczne, badania konstrukcyjne wykonywane w celu przyjęcia odpowiedniego zakresu i metody prac;
 - » kontrole przeprowadzane przez WKZ w trakcie prac remontowo-konserwatorskich i protokoły z komisji konserwatorskich;
 - » decyzje konserwatorskie zezwalające na wykonanie prac;
 - » programy prac konserwatorskich dotyczące polichromii i wyposażenia;
 - » dokumentacje powykonawcze prac konserwatorskich;
 - » oceny komisji odbierających prace.
- Działania związane z finansowaniem:
- » kosztorysy prac;
 - » wnioski zarządców o dofinansowanie.

Podmiotami odpowiedzialnymi za realizację prac remontowo-konserwatorskich są zarządcy (administratorzy) poszczególnych kościołów, przy czym w procesie tym uczestniczyć będzie wiele innych podmiotów odpowiedzialnych za poszczególne elementy PD – podmiotów, których udział w realizowanym zadaniu wynika wprost z przyjętych regulacji prawnych (np. wszystkiego rodzaju uzgodnienia, decyzje, kontrole WKZ), jak również koniecznych do wykonania różnorodnych ekspertyz specjalistycznych.

Za jeden z atrybutów określających wartości małopolskich kościołów uznano Krajobraz i otoczenie. Właściwe utrzymanie i zachowanie tej wartości implikuje cały szereg różnego rodzaju Planów Działania, które odnoszą się do obszaru w granicach wpisu dobra, jego strefy buforowej, jak również szerszej rozumianego otoczenia.

Za Plan Działania dotyczący tej kwestii uznać można np. rozszerzenie dotychczasowych granic ochrony dobra poprzez wpis do rejestru historycznego obszaru zespołu kościelnego lub wpis do rejestru otoczenia kościoła, którego celem będzie zapewnienie ochrony wartości widokowych dobra oraz jego ochrony przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych. Taki Plan Działania – podobnie jak większość planów – składać się będzie z szeregu czynności i/lub opracowań. W przypadku wpisu do rejestru historycznego obszaru lub otoczenia obiektu będą to np.:

- kwerendy archiwalne, kartograficzne, ikonograficzne oraz analizy tych danych
- analizy widokowe w celu określenia odpowiednich granic ochrony,
- specjalistyczne opinie
- konsultacje społeczne
- proces administracyjny związany z wpisem do rejestru realizowany przez WKZ.

Głównym podmiotem realizującym taki PD jest WKZ, przy ewentualnym wsparciu lub współdziałaniu – zarządcy dobra i różnych jednostek czy instytucji specjalistycznych.

Innego rodzaju Planem Działania związanym z zapewnieniem ochrony otoczenia i krajobrazu może być działanie dążące do zapewnienia takiej ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Uchwalenie mpzp leżące w kompetencjach samorządu lokalnego musi być poprzedzone szeregiem działań i czynności, m.in. analitycznych, badawczych, projektowych, planistycznych i administracyjnych z wykorzystaniem instrumentów właściwych dla planowania przestrzennego. W kontekście ochrony otoczenia i krajobrazu miejsca światowego dziedzictwa za Plan Działania uznać można wytyczne konserwatorskie w celu ustalenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego w mpzp.

Aby wytyczne takie zostały prawidłowo sporządzone konieczne są różnego rodzaju opracowania eksperckie. Takim opracowaniem jest studium krajobrazu kulturowego, który winien być opracowany jako materiał wyjściowy do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W oparciu o wykonane w ramach studium krajobrazu kulturowego analizy, waloryzację i sporządzenie wytycznych powinny zostać określone zasady i zakres ochrony.

Plany Działania odnoszące się do *Zadań konserwatorskich dotyczących utrzymania zabytkowej substancji i formy* to także wszystkie działania związane z montażem lub utrzymaniem różnego rodzaju zabezpieczeń (ppož., antywłamaniowych, systemów monitoringu, przeciwpowodziowych itp.) Tego typu Plany Działań przedstawione zostaną w części dotyczącej zagrożeń.

II część – (Charakterystyka) systemu ochrony i zarządzania dobra WH.

5. Zagrożenia i monitoring dobra WH.

Wnioski i zalecenia /pkt.5/

Wnioski i zalecenia dotyczące likwidacji zagrożeń (rozpoznanych) we wszystkich aspektach – dobra, systemu ochrony, użytkowania.

Wnioski i zalecenia dotyczące wdrożenia monitoringu dotyczącego rozpoznanych i możliwych zagrożeń (rozpoznanych) we wszystkich aspektach – dobra, systemu ochrony, użytkowania, środowiska.

/źródło: dokumentacja dobra oraz badania i analizy wykonane w celu oceny zagrożeń we wszelkich aspektach/

Zarządca dobra oraz służby konserwatorskie zobowiązane są do zapobiegania zagrożeniom, które mogą wpłynąć negatywnie na wartości zabytków. Przystępując do przygotowania i realizacji Planów Działania związanych z zagrożeniami należy – poza wskazaniem z PZ – odnieść się do zagrożeń, które stwierdzone zostały w momencie wpisu dobra na Listę UNESCO (we wniosku nominacyjnym) oraz poddać analizie wszystkie negatywne czynniki (aktualne i potencjalne) stwierdzone w sprawozdaniu okresowym UNESCO. W zasadzie każdemu zidentyfikowanemu zagrożeniu powinien odpowiadać Plan Działania, który wyeliminuje lub zminimalizuje to zagrożenie. Ponieważ zagrożenia mają bardzo różny charakter i należą do różnych kategorii (m.in. presja urbanistyczna, zagrożenia środowiskowe, katastrofy naturalne, presja turystyczna), Plany Działania także będą bardzo zróżnicowane. W przypadku zagrożeń związanych z rozwojem i presją turystyczną będą się one łączyć – a niekiedy pokrywać – z Planami Działań dotyczącymi p. 7 (*Prezentacja, udostępnianie, turystyka*) i 8 (*Użytkowanie (i rozwój) dobra WH*) Planu Zarządzania.

Plany Działania związane z zapobieganiem zagrożeniom mogą mieć charakter prewencyjny, mogą też być to różnego rodzaju działania ratownicze, w sytuacji, gdy zagrożenie takie wystąpi.

W przypadku drewnianych kościołów jako PD związane z prewencją dotyczącą zagrożeń wymienić należy w pierwszym rzędzie wszystkie działania związane z montażem i bieżącym utrzymywaniem (konserwacja, kontrola stanu) systemów przeciwpożarowych, antywłamaniowych, monitorujących etc.

Istotnym problemem w przypadku kościołów w Binarowej, Sękowej i Lipnicy Murowanej są zagrożenia wodami powodziowymi. Powódź, która dotknęła kościoł w Binarowej poważnie zagrażając obiektowi uruchomiła szereg działań różnych podmiotów, dzięki którym świątynia została uratowana. W przypadku zagrożeń powodziowych niewystarczające są doraźne zabezpieczenia wykonywane przez administratorów świątyń. Plany Działania w tym wypadku powinny obejmować specjalistyczny program gwarantujący w przyszłości właściwą ochronę.

Podstawowym przykładem Planu Działania w zakresie monitoringu może być opracowanie i wdrożenie systemowo działającego monitoringu.

III część – (Charakterystyka) użytkowania dobra WH

7. Prezentacja, udostępnianie, turystyka

Wnioski i zalecenia /pkt.7/

- *Wnioski i zalecenia dotyczące prezentacji i udostępniania dobra.*
- *Wnioski i zalecenia dotyczące rozpoznania potrzeb, problemów i możliwości turystycznego użytkowania dobra WH (ze szczególnym uwzględnieniem ograniczeń zapewniających ochronę wartości dobra WH).*

/źródło: dokumentacja dobra, ocena stanu dobra z punktu widzenia prezentacji i udostępniania oraz wszelkie badania, analizy, statystyki dotyczące możliwości i ograniczeń turystycznego wykorzystania dobra /

Plany Działania odpowiadające temu zagadnieniu mogą mieć bardzo zróżnicowany charakter i wskazać można wiele podmiotów realizujących te działania. Do podmiotów tych zaliczyć można m.in.: zarządców, samorządy lokalne różnych szczebli, samorząd wojewódzki, instytucje i urzędy odpowiedzialne za ochronę dziedzictwa, stowarzyszenia, organizacje i fundacje, jednostki i instytucje naukowe, podmioty prywatne etc. Do zadań statutowych tych zróżnicowanych jednostek oraz do ich inicjatyw indywidualnych należą wszelkie działania związane z prezentacją i promocją – wydawanie publikacji popularno-naukowych, wydawnictw turystycznych (przewodniki, foldery, mapy, ulotki, multimedia), tworzenie portali internetowych popularyzujących miejsce WH, tworzenie szlaków kulturowych, organizowanie konferencji, wydarzeń kulturalnych, konkursów, spotkań edukacyjnych dla dzieci i młodzieży itp.

Do Planów Działania w obszarze prezentacji dobra zaliczyć też należy projekty naukowo-badawcze realizowane przez ośrodki naukowe.

Za PD uznać też można wszystkie projekty służące odpowiedniemu oznakowaniu miejsca – montaż drogowskazów przy głównych drogach, tablic informacyjnych.

Kościół małopolskie użytkowane jako miejsca kultu i zarządzane przez miejscowych proboszczów borykają się z brakiem środków finansowych na zatrudnienie pracowników do obsługi ruchu turystycznego. Wszystkie projekty dotyczące poprawy dostępu do tych obiektów to też Plany Działania. Wśród realizowanych tego typu działań wymienić można np. projekt udostępniania w okresie letnim wybranych obiektów na Szlaku Architektury Drewnianej w województwie małopolskim (w tym kościołów na Liście UNESCO), realizowany w województwie małopolskim przez Małopolską Regionalną Organizację Turystyczną w ramach programu Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie „Konserwator” polegający na zatrudnianiu osób bezrobotnych jako przewodników turystycznych.

Za przykład Planu Działania związanego z udostępnianiem można też między innymi uznać zrealizowany projekt adaptacji budynku Organistówki w zespole plebańskim w Bliznem na Biuro Obsługi Turystów i muzeum.

Ważne jest, by te różnorodne działania spełniały zasadnicze cele, którymi powinny być: promowanie wartości i zrozumienia OUV dobra i jego znaczenia dla lokalnej, regionalnej i światowej społeczności; wykorzystanie potencjału dobra UNESCO jako źródła służącego celom edukacyjnym, poprawa dostępności przy zachowaniu wszystkich środków zapewniających bezpieczeństwo i zachowanie wartości miejsca WH.

Przy tak dużej liczbie i szerokiej gamie różnorodnych działań wykonywanych często przez szereg zróżnicowanych wykonawców konieczna jest koordynacja tych działań i ich monitorowanie, by możliwa była ocena czy realizowane w tej dziedzinie zadania są wystarczające dla prezentacji i promocji dobra. Zarządca lub jednostka/agenda powinna też monitorować jakość i zakres tych wielorakich działań.

8. Użytkowanie (i rozwój) dobra WH

Wnioski i zalecenia /pkt.8/

Wnioski i zalecenia dotyczące działań związanych z użytkowaniem (i rozwojem) dobra WH – realizacją innych funkcji dobra (ze szczególnym uwzględnieniem związków i ograniczeń związanych z ochroną wartości dobra WH).

/źródło: dokumentacja dobra oraz wszelkie badania, analizy, statystyki, plany dotyczące możliwości i ograniczeń użytkowania (i rozwoju) dobra WH/

Opracowując Plany Działania dotyczące użytkowania dobra WH należy pamiętać, że zgodnie z zaleceniami Komitetu UNESCO użytkowanie dobra światowego dziedzictwa powinno mieć charakter zrównoważony. Należy też zadbać o to, by takie zrównoważone użytkowanie nie miało niekorzystnego wpływu na OUV dobra.

Wśród Planów Działania odnoszących się do Użytkowania (i rozwoju) dobra wskazać można plany związane bezpośrednio z obiektem lub z jego otoczeniem. Kościoły małopolskie są w większości obiektami sakralnymi nadal użytkowanymi. Zachowanie pierwotnej funkcji jest jedną z wartości dobra, ale też jest tym czynnikiem, który powoduje, że w naturalny sposób pojawiać się mogą różnorodne dążenia zarówno zarządcy, jak i społeczności parafialnych do zmian związanych np. z dostosowywaniem obiektów do współczesnych standardów.

Działania związane z użytkowaniem i rozwojem w przypadku kościołów dotyczyć mogą np.:

- wzbogacania wystroju budynku,
- wprowadzenia do wnętrza nowych elementów wyposażenia,
- wprowadzenia ogrzewania świątyni,
- montażu nowego oświetlenia,
- sytuowania w bezpośrednim sąsiedztwie kościoła nowych obiektów (np. tzw. małej architektury – pomniki, kapliczki, ławki, tablice informacyjne, słupy oświetleniowe)
- nowej aranżacji terenów przykościelnych np. poprzez zmianę układu i nawierzchni dróg i drózek, projektowanie nowych kompozycji zieleni.
- wprowadzenie systemów iluminacji

Każdy z wymienionych powyżej czynników może mieć negatywny wpływ na wartość obiektu. Dlatego też każda tego rodzaju inicjatywa – zanim dojdzie do ewentualnej realizacji – musi być poprzedzona różnymi opracowaniami, ocenami, w których dokona się rozpoznania i analizy czy te nowe elementy są dopuszczalne z punktu widzenia ochrony wartości dobra WH, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na autentyzm i integralność.

Plany Działania powinny być poprzedzone przygotowaniem odpowiedniej dokumentacji, która stanowić będzie podstawę dla decyzji WKZ. I tak np. plan dotyczący montażu ogrzewania powinien uwzględnić i poddać analizie oraz ocenie potencjalny wpływ na stan zachowania dobra, gdyż wprowadzenie ogrzewania może prowadzić do wielu niekorzystnych zmian, m.in. zmian wilgotności, parametrów mikroklimatycznych, wzrostu intensywności przepływów i osadzania pyłów na powierzchniach różnych materiałów itp., które wpłynąć mogą niekorzystnie na drewniany materiał, polichromie, wyposażenie, a niekiedy na ingerencję i zaburzony odbiór estetyczny wnętrza (np. poprzez montaż różnorodnych podajników ciepła).

Plany Działania związane ze zmianą/korektą terenu przykościelnego lub wprowadzaniem doń nowych elementów powinny zawierać wariantowe koncepcje takich rozwiązań i analizę ich wpływu na OUV, atrybutów oraz integralności i autentyzmu dobra.

7. Zakończenie

Przedstawione rozważania wynikają z przekonania o nieuchronnej, dokonującej się nieustannie ewolucji systemu ochrony zabytków oraz potrzebie ukierunkowywania owej ewolucji. Jako pożądany kierunek zmiany rysuje się tendencja do odchodzenia od systemu statycznego „zakazowego”, ku modelowi dynamicznemu „zarządzania dziedzictwem”, w którym jednak nie zaniedbuje się troski o przekazanie „przeszłości przyszłości”. Dyskusja wokół reguł ochrony i zarządzania miejscami światowego dziedzictwa jawi się, jako najbardziej obiecująca z dostępnych inspiracji w poszukiwaniu owych kierunków. Dyskusja jest tym istotniejsza, że toczy się w odniesieniu do najcenniejszych w skali globu zasobów dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego ludzkości. Zarysowany w pragmatyce światowego dziedzictwa model zarządzania w oparciu o plany zarządzania rozumiane jako dokumenty strategiczne, będące wyrazem woli i (co równie ważne) zgody interesariuszy uczestniczących w odpowiedzialności za zachowanie, użytkowanie i prezentowanie dobra wciąż wymaga doskonalenia i rozwijania.

Przedstawiona powyżej próba scharakteryzowania Planów Działania, odpowiedź na pytania: – o zależność w stosunku do planu zarządzania, o to jakim celom służą, jaki jest ich zakres, tematyka, kim są odpowiedzialne za ich wykonanie podmioty. To próba dopełnienia modelu, którego skuteczność trzeba weryfikować w praktyce. Tego typu dokumenty (ich opracowanie i realizacja) – po za wypełnieniem wniosków i zaleceń sformułowanych w dokumencie strategicznym jakim jest Plan Zarządzania – zawsze powinny odpowiadać i reagować na bieżące i przewidywane potrzeby związane z realnym utrzymaniem, odpowiednim wykorzystaniem i pożądanym rozwojem – zgodnym z wymogami dla dóbr o najwyższej światowej wartości. Wydaje się, że przedstawiona struktura – Plan Zarządzania jako dokument strategiczny i Plany Działania – jako plany operacyjne mogą stanowić odpowiednie narzędzia do optymalizowania ochrony i zarządzania miejsc uznanych za najcenniejsze. Przedstawione rozważania wynikają z doświadczeń związanych z uczestnictwem w tworzeniu i zarazem analizowaniu systemów zarządzania konkretnych miejsc światowego dziedzictwa. Jednocześnie są to rozważania zmierzające do zbudowania uniwersalnego modelu, który może być podjęty dla potrzeb innych dóbr światowego dziedzictwa. Liczymy, że tak się stanie, a praktyczna weryfikacja modelu w kolejnych miejscach pozwoli postąpić krok dalej w budowaniu sprawnego i aktualnego systemu dbałości o dziedzictwo kulturowe.



PLANOWANIE PRZESTRZENNE W PLANACH ZARZĄDZANIA DOBRAMI KULTUROWYMI ŚWIATOWEGO DZIEDZICTWA UNESCO W POLSCE

Marcin Górski

1. Wprowadzenie

1.1. Czym jest planowanie przestrzenne?

Pojęcie planowania przestrzennego posiada wiele wymiarów i definicji związanych z całokształtem działań dążących do kompleksowego i celowego kształtowania wybranego obszaru. Może odbywać się na poziomie kraju, regionalnym – województwa, lokalnym – gminy i tzw. obszaru funkcjonalnego, aż do poziomu wyodrębnionego zespołu zabudowy. Niezależnie od skali obszaru zakres czynności związanych z planowaniem obejmuje szereg działań uporządkowanych w trzy chronologicznie zorganizowane fazy przedstawione w tabeli poniżej.

Faza	Konstytutywna	Adaptacyjna	Monitoringu
charakterystyka	Tworzenie dokumentów i opracowań planistycznych	Wdrażanie decyzji planistycznych na poziomie administracyjnym i inwestorskim.	Weryfikacja i konfrontacja efektów z oczekiwanym wynikiem. Formułowanie wytycznych.
typy działań	<ul style="list-style-type: none">- badawcze,- analityczne,- prognostyczne,- planistyczne,- projektowe,- administracyjne.	<ul style="list-style-type: none">- inwestycje,- rozporządzenia i przepisy wykonawcze,	<ul style="list-style-type: none">- ankiety społeczne,- badania,- analizy,

Tab.1 Fazy planowania przestrzennego.

W tak szeroko rozumianym ujęciu planowanie przestrzenne wykracza poza sam obszar planowania i jest bardziej tożsamy z pojęciem **zarządzania przestrzenią**. Zarządzanie to dynamiczny proces podejmowania decyzji w kwestii kształtowania celów i środków ich realizacji oraz projektowania takiego funkcjonowania struktury organizacyjnej, które zapewniłoby efektywne realizowanie ustalonych celów.¹ To także konsekwentne wprowadzanie w życie wcześniej podjętych decyzji i uważne śledzenie

¹ Na podstawie: Białoń Lidia, *Zarządzanie firmą*, [w:] Makro- i mikroekonomia. Podstawowe problemy, red. nauk. Marciniak S., Warszawa 2006, s. 308

zachodzących zmian². Klasyczna definicja zarządzania sprowadza się do sekwencji czynności związanych z: planowaniem, organizowaniem, decydowaniem, motywowaniem i kontrolowaniem. Samo planowanie jest zatem etapem wstępnym szerszego procesu zarządzania przestrzenią. Jednocześnie etapem kluczowym związanym z określonymi prawnie instrumentami planistycznymi.

W dużym uproszczeniu można przyjąć, że działania dotyczące planowania przestrzennego zmierzają do pogodzenia czynników związanych z rozwojem danego obszaru i utrzymaniem jego obecnych zasobów naturalnych i kulturowych (czyli wynikających z działalności człowieka). U podstawy powyższej definicji leży, szeroko opisane w literaturze fachowej, pojęcie **zrównoważonego rozwoju**³ i **ładu przestrzennego**.⁴ Idea *sustainable development* (ang.) została szerzej zaprezentowana w 1992 roku w Rio de Janeiro na szczycie ONZ na temat środowiska i rozwoju, gdzie przyjęty został przez rządy 180 krajów program działań pod nazwą Agenda 21. W myśl tego dokumentu, rozwój może być kształtowany w taki sposób, aby potrzeby obecnego pokolenia były zaspokajane bez umniejszania szans na ich zaspokojenie przez przyszłe pokolenia, z zachowaniem sprawiedliwości społecznej i poszanowania dobra publicznego.



Il.1 Trzy filary rozwoju zrównoważonego integrowane na poziomie działań z zakresu planowania przestrzennego.

² Na podstawie: Plan zarządzania obiektem Światowego Dziedzictwa, UNESCO, <http://www.unesco.pl/kultura/dziedzictwo-kulturowe/swiatowe-dziedzictwo/procedura-wpisu/plan-zarzadzania/>

³ Zgodnie z art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.) przez zrównoważony rozwój rozumie się taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

⁴ Zgodnie z art. 2. pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 647, 951, 1445) przez ład przestrzenny należy rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

Wprowadzona ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym definicja ładu przestrzennego (...) może być interpretowana albo w wymiarze czysto fizycznym opisującym sytuację harmonii w przestrzeni fizycznej lub jako porządek charakteryzujący relacje między elementami przestrzeni wielowymiarowej: społecznymi, gospodarczymi i środowiskowymi. Poziom złożoności tego pojęcia sprowadza się do trzech ujęć: architektonicznego, krajobrazowego i systemowego. Wymiar architektoniczny określa relacje przestrzenne między obiektami budowlanymi i ich otoczeniem. W wymiarze krajobrazowym równorzędną rolę odgrywają elementy antropogeniczne i naturalne. Natomiast ujęcie systemowe obejmuje całą złożoną organizację przestrzeni wraz ze sposobem jej funkcjonowania w systemie społeczno-gospodarczym. Taka interpretacja ma miejsce w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 przyjętej przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 r.⁵

Instrumentem uzupełniającym planowanie przestrzenne jest **system ocen oddziaływania na środowisko** obowiązujący wobec wszystkich dokumentów planistycznych. Jego podstawą jest ustawa z 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁶.

Proces planowania przestrzennego może być też przedstawiony jako swojego rodzaju **gra o przestrzeń**, w której biorą udział liczni uczestnicy tworzący rozproszoną, stale rosnącą grupę różnych jednostek, grup społecznych, instytucji i organizacji pozarządowych zwanych **interesariuszami**. W myśl obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zdefiniowane zostały, w zależności od poziomu planowania, **jednostki kompetentne**, stojące najwyżej w hierarchii odpowiedzialności za proces zarządzania przestrzenią. W najbardziej istotnej z punktu widzenia celu pracy skali miasta lub gminy, planowanie przestrzenne należy do wyłącznych kompetencji samorządu lokalnego. To wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w oparciu o uchwałę rady (którą zazwyczaj on inicjuje), wykonuje zadania z zakresu planowania przestrzennego, wykorzystując do tego osoby profesjonalnie związane tworzeniem dokumentów planistycznych.

1.2. Założenia

System planowania i zarządzania przestrzenią jest wielowymiarowy i skomplikowany. Wykracza znacznie poza sam proces administracyjny. Obejmuje zwykle dużą liczbę aktywnych i pasywnych uczestników narażonych na liczne konflikty. W zależności od rodzaju dobra WH ilość czynników związanych z procesem planowania przestrzennego jest zmienna. Dla pojedynczych obiektów jak kościoły proces ten będzie się odnosić generalnie do ujęcia architektonicznego, dla bardziej złożonych zespołów będzie to poziom krajobrazowy, z w przypadku założeń staromiejskich systemowy.

Objętość opracowania nie pozwala na szczegółowe opisanie zawartości i sposobu opracowywania poszczególnych instrumentów. Celem niniejszego tekstu jest przede wszystkim określenie i scharakteryzowanie składowych planu zarządzania dobrem WH pozwalających na **świadome uczestnictwo w procesie planowania i zarządzania przestrzenią** dla różnych rodzajów dóbr oraz wskazanie instrumentów pomocnych w tym procesie. Unikając zagadnień związanych z bardzo istotnym ale wykraczającym poza ramy opracowania wymiarem społeczno-gospodarczym rozdział traktuje przede wszystkim o czynnikach odpowiedzialnych za relacje w przestrzeni fizycznej na poziomie architektonicznym i krajobrazowym.

⁵ Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030) jest najważniejszym krajowym dokumentem strategicznym dotyczącym zagospodarowania przestrzennego kraju. Została opracowana zgodnie z zapisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 roku. Zgodnie z wymogami ustawowymi określono także wynikające z KPZK 2030 ustalenia i zalecenia dla przygotowywania planów zagospodarowania przestrzennego województw (pzw).

⁶ t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1235, 1238

2. Rola planowania przestrzennego w zarządzaniu dobrami kulturowymi światowego dziedzictwa

2.1. Specyfika dóbr Światowego Dziedzictwa w systemie planowania przestrzennego.

W dziedzinie zarządzania indywidualnymi dobrami Światowego Dziedzictwa występuje szereg celów wymagających zdefiniowania i zhierarchizowania, mieszczących się w dążeniu do zapewnienia maksymalnie długiego trwania obiektu, reprezentowanych przez ten obiekt wartości i jego długiej służby społecznej. Zasady zarządzania wynikające ze specyfiki danego dobra zgodnie z aktualizowanymi okresowo Wytycznymi operacyjnymi do realizacji Konwencji Światowego Dziedzictwa UNESCO (zwanymi dalej Wytycznymi) powinny być zawarte w planie zarządzania.⁷ Zgodnie z pkt. 96 Wytycznych ochrona i zarządzanie dobrami światowego dziedzictwa powinny zagwarantować, że ich *wyjątkowa uniwersalna wartość*, włączając stan integralności i/lub autentyczności z momentu wpisu, będą utrzymane lub nawet wzbogacone w czasie.

Jedną z gwarancji zachowania 'status quo' dobra jest zapewnienie odpowiedniej długoterminowej prawnej, regulacyjnej, instytucjonalnej ochrony i zarządzania na poziomie planowania przestrzennego. W odniesieniu do dóbr Światowego Dziedzictwa jednym z nadrzędnych celów planowania przestrzennego jest zatem zapewnienie właściwej ochrony, konserwacji, wykorzystania i prezentacji tych dóbr. Już na wstępie można zatem przyjąć, że punktem wyjścia do zasad kształtowania przestrzeni dla dóbr WH oprócz wspomnianych wcześniej ustawowo zasad ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju powinno być opracowane indywidualnie dla każdego dobra Orzeczenie wyjątkowej uniwersalnej wartości. Kluczem do zapewnienia warunków właściwej ochrony dobra oraz świadomego zarządzania jego zmianami są instrumenty planowania przestrzennego określające zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy.

Problematyka ochrony dóbr kultury w planowaniu przestrzennym jest szeroko opisana zarówno w literaturze naukowej jak i fachowej. W wydaniu praktycznym warto wspomnieć między innymi o, opracowanym w 2011 roku przez zespół pod patronatem Narodowego Instytutu Dziedzictwa, poradniku dla autorów dokumentów planistycznych i samorządów lokalnych⁸. Wspomniany Poradnik ma za zadanie wsparcie projektantów opracowań planistycznych sporządzanych przez samorządy gminne w realizacji obowiązku wprowadzenia do tych opracowań zasad ochrony dziedzictwa, krajobrazu kulturowego oraz zabytków.

W odniesieniu do bogatej literatury przedmiotu niniejszy rozdział ma za zadanie określić **specyfikę planowania przestrzennego w planach zarządzania dobrami Światowego Dziedzictwa**. Na czym polega ta specyfika w odróżnieniu od innych form prawnej ochrony dziedzictwa kulturowego, zabytków i dóbr kultury współczesnej?

I **ranga przedmiotu ochrony** – poprzez akt wpisania na Listę UNESCO międzynarodowa wspólnota uznaje wyjątkową powszechną wartość dobra na podstawie listy kryteriów ustalonych przez Komitet Dziedzictwa Światowego. W ten sposób w odniesieniu do wybranych obiektów podkreśla się, że oprócz wartości istotnych dla naszego poczucia tożsamości wpis jest stwierdzeniem wartości ważnych dla wszystkich na świecie. Taka nobilitacja wiąże się z koniecznością

⁷ pkt 132, Wytyczne operacyjne do realizacji Konwencji Światowego Dziedzictwa UNESCO 2012, WHC. 12/01, luty 2012

⁸ Welc-Jędrzejewska J. (koordynator), Kulesza-Szerniewicz E., Makowska B., Stieler E., Jagielska E., Problematyka ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, Poradnik dla planistów i samorządów lokalnych, Warszawa 2011, dostępny na stronie: http://www.nid.pl/pl/Dla_wlascicieli_i_zarzadcow/dla-samorzadow/planowanie-przestrzenne/,

ochrony tych wartości z zaangażowaniem ponad zwyczajową normę i koniecznością konsultowania się z międzynarodowymi organami odpowiedzialnymi za ochronę dziedzictwa. W praktyce powinno się to przekładać na przesunięcie 'ku górze' priorytetów związanych z ochroną miejsca na hierarchicznej drabinie zadań planowania przestrzennego. Mimo, że wpis na listę WH nie przekłada się na obowiązek sporządzenia planu miejscowego, to działania w tym kierunku bądź w kierunku integracji istniejącego planu z warunkami ochrony dobra WH powinny stanowić nieodłączny element każdego planu zarządzania takim dobrem.

- II **przedmiot ochrony** – dobro uznane za posiadające *wyjątkową uniwersalną wartość*, musi odpowiadać co najmniej jednemu z 10 kryteriów opracowanych na 6 nadzwyczajnej sesji Komitetu Światowego Dziedzictwa oraz spełniać warunek integralności i autentyczności. W zależności od typu i kontekstu dziedzictwa kulturowego jego wartości, w systemie zaproponowanym w Wytycznych operacyjnych, wyrażone są przez szereg atrybutów stanowiących zasadniczy przedmiot ochrony, konserwacji i zarządzania dobrami WH⁹. W praktyce powinno się to przekładać na uwzględnienie w części analitycznej jak i na poziomie ustaleń planistycznych zapisów Orzeczenia wyjątkowej uniwersalnej wartości zdefiniowanych poprzez indywidualną listę atrybutów i współczynników je opisujących. Ochrona powinna uwzględniać odpowiednio wytyczone granice dobra, strefy buforowej oraz ewentualnie wewnętrznych stref o zróżnicowanym stopniu i zakresie ochrony.
- III **standardy ochrony i zarządzania** – dobro WH musi posiadać odpowiedni system ochrony i zarządzania zapewniający jego zachowanie. Zgodnie z §110 Wytycznych system ten powinien integrować między innymi istniejące miejskie i regionalne instrumenty planistyczne oraz inne mechanizmy kontroli planowania, zarówno formalne, jak i nieformalne. Oceny oddziaływania proponowanych ingerencji [zmian] są konieczne w przypadku wszystkich dóbr światowego dziedzictwa. Wspólne elementy skutecznego systemu zarządzania oraz procesu planowania przestrzennego mogą składać się na:
- a) dogłębne rozpoznanie dobra i wspólne stanowisko wszystkich interesariuszy w tej kwestii, przekładające się na zapisy dokumentów planistycznych;
 - b) cykl składający się z planowania, wdrażania, monitorowania, oceny i zwrotnej informacji [weryfikacji] także w odniesieniu do monitorowania stopnia realizacji zapisów planów miejscowych;
 - c) ocenę oddziaływania tendencji, zmian i proponowanych ingerencji realizowaną na etapie sporządzania dokumentów planistycznych;
 - d) zaangażowanie partnerów i interesariuszy w procedury związane z tworzeniem dokumentacji planistycznych;
 - e) alokacja odpowiednich środków i zasobów związanych z koniecznością opracowania materiałów wejściowych dla autorów dokumentów planistycznych;

W oparciu o trzy przedstawione powyżej właściwe dla dóbr WH cechy wyróżniające je z ogólnego zasobu chronionego dziedzictwa materialnego można wywnioskować, że w modelowym podejściu do zarządzania tymi dobrami należy uznać:

- plany miejscowe jako niezbędny element systemu zarządzania dobrami dziedzictwa kulturalnego WH w Polsce,
- istotną rolę dokumentacji deklaracji wyjątkowej uniwersalnej wartości dobra, wynikającej z wpisu na listę WH, jako materiału wejściowego do sporządzania planów miejscowych,

⁹ Szymygin B., Atrybuty wyjątkowej uniwersalnej wartości, [w:] Szymygin, B., (Red.) Wyjątkowa uniwersalna wartość a monitoring dóbr Światowego Dziedzictwa, Warszawa 2011, str. 69

- konieczność monitorowania realizacji zapisów planów miejscowych jako elementu systemu monitorowania dóbr WH wynikającego zarówno z zapisów Konwencji Światowego Dziedzictwa jak i Wytycznych operacyjnych.

Przy czym od razu na wstępie należy zaznaczyć, że wymienione powyżej postulaty, a szczególnie potrzeba objęcia miejsc WH zapisami mpzp nie mają żadnego formalnego przełożenia na polskie ustawodawstwo. Jest to bezpośrednią przyczyną sytuacji, w której wiele z polskich dóbr WH albo wcale nie jest objętych planami miejscowymi albo tylko w części.

2.2. Wyjątkowa uniwersalna wartość w planowaniu przestrzennym.

Punktem wyjścia do zintegrowania procesu zarządzania dobrem WH z narzędziami planowania przestrzennego jest Deklaracja wyjątkowej uniwersalnej wartości. W aneksie nr 10 Wytycznych operacyjnych dla deklaracji przyjęto określoną strukturę oraz zasady opracowywania. *Orzeczenie* powinno być przygotowane na maksymalnie dwóch stronach A4 i zawierać:

- a. Krótki opis
- b. Uzasadnienie kryteriów
- c. Orzeczenie integralności (w przypadku wszystkich dóbr)
- d. Orzeczenie autentyczności (w przypadku dóbr nominowanych na podstawie kryteriów (i)–(vi))
- e. Wymogi dotyczące ochrony i zarządzania

Kwestia zawartości merytorycznej *Orzeczenia* została szczegółowo opisana w publikacji podsumowującej projekt 'Doskonalenie systemów ochrony i zarządzania dóbr wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO – opracowanie deklaracji wyjątkowej uniwersalnej wartości i wskaźników monitoringu na podstawie doświadczeń Norwegii i Polski' wydanej przez Polski Komitet Narodowy ICOMOS i NID w 2011 roku. Opracowany przez K. Piotrowską¹⁰ i B. Szmygina¹¹ model określania i weryfikacji wyjątkowej uniwersalnej wartości stanowi podstawę niniejszego opracowania.

W orzeczeniu każde kryterium, na podstawie którego miejsce zostało wpisane na Listę, powinno być przedstawione i uzasadnione. Uzasadnieniu kryterium i określeniu wartości powinno towarzyszyć przedstawienie atrybutów – jego celem w deklaracji jest pokazanie powiązania wartości dziedzictwa z cechami, które tworzą jego charakter i znaczenie.¹² Pojęcie autentyczności i integralności dobra WH powinno odnosić się zarówno do całego obiektu jak i zdefiniowanych indywidualnie atrybutów.

Integralność jest miarą całości dobra ale może być rozpatrywana także w odniesieniu do pojedynczych atrybutów. Należy pamiętać że parametr ten odnosi się do zagadnień wewnątrz ale także, na przykład w kontekście krajobrazowym, poza granicami miejsca. Obszar ten powinien zostać ściśle zdefiniowany i wpisany w granice strefy buforowej dobra.

Autentyczność miejsca można wykazać poprzez analizę prawdziwości atrybutów reprezentujących jego wartości

Taktując zatem atrybuty jako identyfikatory wyjątkowej uniwersalnej wartości integracja ochrony z obszarem planowania przestrzennego powinna przekładać się na uwzględnianie atrybutów w podstawowych dokumentach planistycznych takich jak studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz planów miejscowych.

¹⁰ Piotrowska K., Uzasadnienie wpisu na Listę Światowego Dziedzictwa w przeszłości i obecnie, [w:] *Ibid.*, str. 10–25

¹¹ Szmygin B., Określanie wyjątkowej uniwersalnej wartości dóbr światowego dziedzictwa – krytyczna analiza, [w:] *Ibid.*, str. 26–41

Szmygin B., Atrybuty wyjątkowej uniwersalnej wartości, [w:] *Ibid.* str. 58–69

Szmygin B., Wskaźniki w monitoringu dóbr światowego dziedzictwa, [w:] *Ibid.* str. 70–83

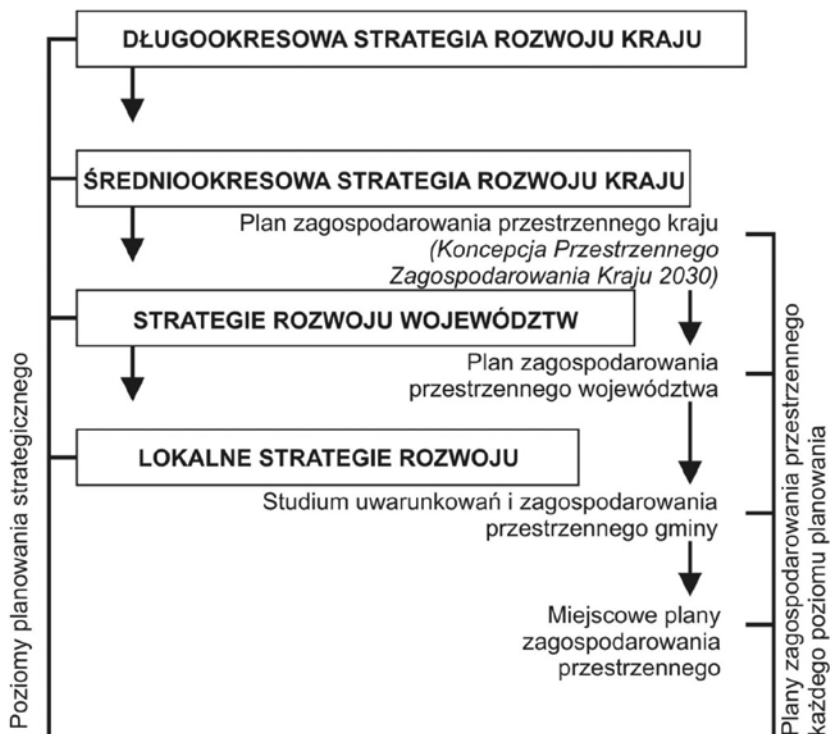
¹² Piotrowska K., *Ibid.* str. 22

3. Jakie instrumenty planistyczne mogą wspierać właściwą ochronę, konserwację, wykorzystanie i prezentację dóbr WH?

Zgodnie z obowiązującym w Polsce prawem¹³ ochrona zabytków, ochrona środowiska i przyrody oraz zadania z zakresu zagospodarowania przestrzennego należą do zadań własnych samorządów wszystkich szczebli.

Rodzaje oraz zakresy dokumentacji planistycznych określających zasady kształtowania ładu przestrzennego w oparciu o zasadę zrównoważonego rozwoju przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej określone zostały w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (z późniejszymi zmianami):

- na szczeblu krajowym jest to koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju,
- na poziomie województwa jest to plan zagospodarowania przestrzennego województwa,
- na poziomie gminy elementem kształtowania polityki przestrzennej jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- jedynym dokumentem planistycznym stanowiącym równocześnie akt prawa miejscowego jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sporządzany w celu ustalenia przeznaczenia oraz określenia sposobów zagospodarowania i zabudowy wybranych terenów gminy.



Il.2. Schemat ilustrujący kaskadowy system planowania w Polsce.

¹³ – art.14 ust.1 pkt.3, 7, 8 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (z późniejszymi zmianami),
 – art. 7 ust. 1 pkt.1, 9 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (z późniejszymi zmianami),
 – art. 4 ust. 1 pkt 7 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (z późniejszymi zmianami),

W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:

- 1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- 2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

W obu wymienionych powyżej przypadkach mamy do czynienia z decyzjami obejmującymi analizami tylko niewielki obszar wokół przedmiotowej inwestycji stanowiąc tym samym, co do zasady przeciwieństwo pojęcia kształtowania ładu przestrzennego, który tworzy harmonijną całość oraz uwzględniła w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne otoczenia. W odniesieniu do dóbr WH oraz ich stref buforowych podejmowanie działań w trybie decyzji jest niewystarczające, rodzi konflikty na poziomie oceny oddziaływania na dziedzictwo zalecanej przez WHC a wymogami polskiego prawa. Na problemy merytoryczne nakładają się także problemy proceduralne związane z uwzględnieniem ekspertów WHC w procesie decyzyjnym. Problem ten jawi się szczególnie ostro w strefie buforowej na granicy wpisu i obszarów o większej dynamice dopuszczalnych zmian. Lokalne konflikty mogą mieć bezpośrednie przełożenie na decyzje podejmowane na szczeblu międzynarodowym i prowadzić nawet do skreślenia obiektu z listy. W Raporcie z Misji Doradczej ICOMOS w Historycznym Centrum Warszawy¹⁴ (C30) w dniach 19–21 grudnia 2013 wprost stwierdzono potrzebę „(...) analizy struktury doradczej oraz decyzyjnej w obrębie miejsca Światowego Dziedzictwa w celu uzyskania większej jasności co do ogólnego zwierzchnictwa nad tym miejscem, umożliwienia organowi konsultacyjnemu doradzania w kwestiach związanych z zarządzaniem miejscem oraz poprawy koordynacji działań i podniesienia świadomości we wszystkich strukturach miejskich, wojewódzkich i państwowych.”

O ile same dobra WH są ustawowo chronione i niezależnie od tego czy objęte są mpzp czy nie zmiany przestrzenne są pod kontrolą urzędów konserwatorskich, to w odniesieniu do stref buforowych konserwatorska ochrona obszarowa występuje rzadko. Brak wyznaczonej strefy buforowej z precyzyjnie i z wyprzedzeniem określonymi zasadami ochrony i zagospodarowania otoczenia dobra zawartych w mpzp to źródło tarć negatywnie wpływających na prestiż miejsca jak to miało przypadek na obrzeżach warszawskiej starówki przy inwestycji realizowanej na rogu ul. Senatorskiej i Podwala. Trwający kilka lat proces uzgodnień budowy nowego obiektu w obszarze graniczącym bezpośrednio ze Starym Miastem realizowany był z pominięciem organów UNESCO prowadząc finalnie do zorganizowania Misji Doradczej ICOMOS. Jednym z podstawowych wniosków autora raportu była propozycja objęcia planami zagospodarowania przestrzennego całego obszaru proponowanej strefy buforowej. Nowe oraz już istniejące (po ewentualnej ponownej ocenie) plany zagospodarowania przestrzennego powinny zapewniać wizualną spójność miejsca Światowego Dziedzictwa.

Niejako na drugim końcu skali można podać przykład Zamościa, gdzie w oparciu o profesjonalnie opracowane studia historyczne i krajobrazowe przełożone na detalicznie opracowane ustalenia mpzp przeprowadzono w ciągu ostatnich lat, w otoczeniu jak i na obszarze wpisanego dobra, jeden z największych programów rewitalizacyjnych w kraju.

Ostatnią formą narzędzi z zakresu planowania przestrzennego mających istotne znaczenie w zarządzaniu przestrzenią dóbr WH są opracowania eksperckie. Studia, ekspertyzy, opracowania naukowe określane są ustawowo jako materiały planistyczne i mają fundamentalne znaczenie merytoryczne w procesie kształtowania i ochrony środowiska dóbr WH, w szczególności wówczas gdy wnioski z nich

¹⁴ Misję oceny technicznej powierzono Bernhardowi Furrer, architektowi ETH-Z SIA ass. BSA ze Szwajcarii.

są wprowadzane do ww. dokumentów planistycznych, zwłaszcza na poziomie gminy. Wprowadzenie do systemu planowania przestrzennego dokumentacji o charakterze ocen wartościujących pozwala przejść od ochrony przedmiotowej do ochrony jakościowej definiującej, poza wskazaniem obiektów, również cechy szczególne wymagające ochrony. W takim ujęciu o wiele precyzyjniej można następnie określić zakres dopuszczeń i obostrzeń w dokumentach planistycznych.

4. Do czego mogą służyć poszczególne instrumenty?

4.1. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa (pzw)

Uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia bądź zmiany pzw podejmuje sejmik województwa. W planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się ustalenia strategii rozwoju województwa oraz określa się w szczególności:

- 1) podstawowe elementy sieci osadniczej województwa i ich powiązań komunikacyjnych oraz infrastrukturalnych, w tym kierunki powiązań transgranicznych;
- 2) system obszarów chronionych, w tym obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, ochrony uzdrowisk oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- 3) rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym;
- 4) granice i zasady zagospodarowania obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadregionalnym oraz, w zależności od potrzeb, granice i zasady zagospodarowania obszarów funkcjonalnych o znaczeniu regionalnym;
- 5) obszary szczególnego zagrożenia powodzią;
- 6) granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych;
- 7) obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin i udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla.

Pzw może służyć jako narzędzie realizowania polityki przestrzennej w zakresie kształtowania i ochrony systemu krajobrazów oraz systemu powiązań (np. komunikacyjnych, widokowych) dla dóbr wieloczęściowych i transgranicznych.

4.2. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

Studium definiuje istniejące uwarunkowania funkcjonalno-przestrzenne gminy, w tym stan ładu przestrzennego i dziedzictwa kulturowego oraz określa obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego i uzdrowisk, dziedzictwa kulturowego, zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Zagadnienia dziedzictwa kulturowego w studium sprowadzają się generalnie do pięciu podstawowych czynności:

- opracowania informacji o zasobie dziedzictwa kulturowego i zabytków wraz z waloryzacją,
- analizy kondycji i diagnozy stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków,
- identyfikacji problemów i zagrożeń dla zabytków,
- określenia strategii działań przestrzennych dążących do utrzymania i eksponowania walorów dziedzictwa kulturowego gminy, w tym określenie możliwości ekonomicznego i społecznego wykorzystania dziedzictwa kulturowego i zabytków,
- opracowania programu działań prowadzących do realizacji tej strategii, w tym wskazanie obszarów i określenie ustaleń wiążących dla planów miejscowych.

Ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej w Studium powinny zawierać w szczególności wytyczne określania tych zasad w planach miejscowych, wynikające z potrzeb ochrony zabytków i parków kulturowych, o których mowa w art. 19 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁵. Ponieważ w studium gminnym konieczne jest określenie uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego wynikających (m. in.) ze „stanu dziedzictwa kulturowego”, należałoby uznać iż istnienie w granicach gminy miejsca WH i jego „strefy buforowej” jest właśnie takim uwarunkowaniem, które w konsekwencji winno być uwzględnione przy określaniu w studium kierunków zagospodarowania przestrzennego, mających w szczególności formę wytycznych określania zasad ich ochrony w mpzp. Co istotne – projekt studium jest opiniowany przez wojewódzkiego konserwatora zabytków (natomiast projekt mpzp jest przez WKZ uzgadniany). W większości przypadków będziemy mieć do czynienia z obowiązującym studium, które będzie wymagało zmian. Zmiany w studium są sporządzane i uchwalane identycznie jak sporządzanie i uchwalanie nowego studium.

Forma studium dostosowana jest do zapisu strefowego zalecanego także w Wytycznych operacyjnych WHC, przez co umożliwia zastosowanie ‘podejścia krajobrazowego’ w skali gminy. Podejście krajobrazowe określa ramy dla działań związanych z podejmowaniem decyzji dotyczących ochrony oraz dopuszczalnych przekształceń w skali krajobrazu. Pojęcie oraz zasady i sposoby działania w ramach ‘podejścia krajobrazowego’ zostały zdefiniowane w Rekomendacji UNESCO w sprawie historycznego krajobrazu miejskiego opracowanej w 2011 roku¹⁶. Zgodnie z definicją zawartą w Rekomendacji szerszy kontekst krajobrazowy obejmuje zwłaszcza:

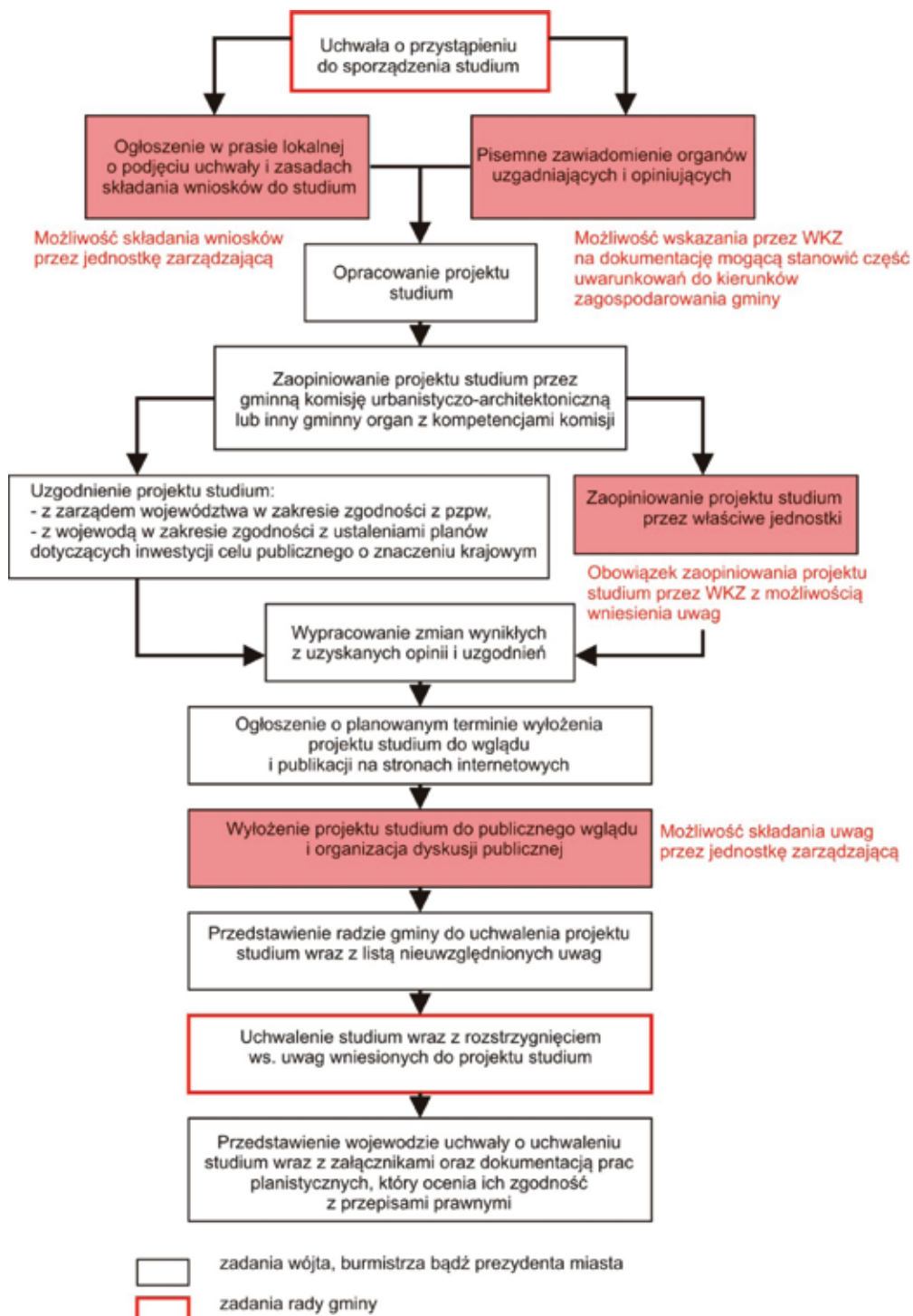
- topografię, geomorfologię, hydrologię i cechy przyrodnicze danego miejsca;
- środowisko zabudowane, zarówno historyczne, jak i współczesne;
- infrastrukturę podziemną i naziemną;
- otwarte przestrzenie i tereny zielone;
- formy użytkowania terenu i organizację przestrzenną;
- percepcję i relacje widokowe, a także wszystkie inne elementy struktury miejskiej.

Podejście krajobrazowe obejmuje również działania, wartości społeczne i kulturowe, procesy ekonomiczne oraz niematerialny wymiar dziedzictwa jako wyznaczniki różnorodności i tożsamości. Podejście krajobrazowe stanowi podstawę szeroko zakrojonych działań w zakresie identyfikacji, oceny, konserwacji i zarządzania dobrami WH realizowanymi na poziomie studium poprzez wyznaczenie stref otulinowych i określenie zasad przekształceń przestrzennych otoczenia dobra WH.

Zgodnie z Wytycznymi operacyjnymi do realizacji Konwencji światowego dziedzictwa jakiegokolwiek zmiany w strefie buforowej powinny być konsultowane z Komitetem WH.

¹⁵ Zgodnie z §6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

¹⁶ Treść Rekomendacji dostępna między innymi na stronie Polskiego Komitetu ds. UNESCO: <http://www.unesco.pl/instrumentarium-prawne/>



Il.3 Procedura uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

4.3. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (mpzp)

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa lokalnego, może stanowić podstawowe narzędzie planistyczne w procesie zarządzania dobrami WH. Dostosowana do zapisu strefowego, zlecanego w Wytycznych operacyjnych WHC, forma planu pozwala na ustalenie stref ochrony konserwatorskiej. W tekście planu cele związane z ochroną znajdujących się na jego obszarze dóbr WH realizowane są poprzez szczegółowe ustalenia planu: ograniczenia, zakazy, nakazy i dopuszczenia rozumiane jako określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy.

Procedury tworzenia planu zawarte w ustawach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wraz z aktami wykonawczymi stanowią także podstawę uczestnictwa wojewódzkiego konserwatora zabytków w procedurze sporządzania mpzp nie tylko na etapie uzgadniania planu. Należy tu wspomnieć, że nakładanie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wymogu uzyskania pozwolenia bądź uzgodnienia działań przez organ nadzoru konserwatorskiego jest niezgodne z prawem i wykracza poza przyznane radzie gminy kompetencje do określania zasad ochrony dziedzictwa kulturowego. Regulacja postępowania administracyjnego w tym zakresie określona jest przez przepisy wyższego rzędu ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane z uwzględnieniem ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Poprzez odpowiednio sformułowane ustalenia, oprócz elementów dziedzictwa chronionych prawnie, mpzp umożliwi uwzględnienie wymogów ochrony dóbr WH w obszarach nie objętym wpisem na Listę (np. strefy buforowe), ale także nie objętych prawną ochroną konserwatorską. Jest to możliwe w szczególności wtedy, gdy w studium gminy uwzględniono istnienie dobra WH z jego strefą buforową (z konsekwencjami dla treści zapisów studium przedstawionych powyżej), jako że mpzp nie może naruszać ustaleń studium.

W oparciu o planowane przeznaczenie terenów oraz wytyczone linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, odnośnie dziedzictwa kulturowego, w planie miejscowym określa się obowiązkowo między innymi¹⁷:

- zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;
- zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego;
- zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.
- granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym także ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Zgodnie z § 4 pkt 4) Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego **ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.**

Oprócz tych ustaleń w planie należy obowiązkowo, także dla obszarów chronionych, sprecyzować¹⁸:

- wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;
- zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu

¹⁷ art.15 ust. 2 pkt. 2,3,4,7 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (z późniejszymi zmianami),

¹⁸ art.15 ust. 2 pkt. 5,6,8,9,10,11 Ibidem

do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;

- szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;
- szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;
- zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
- sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów.

W zależności od potrzeb w planie miejscowym można określić również przebieg granic:¹⁹

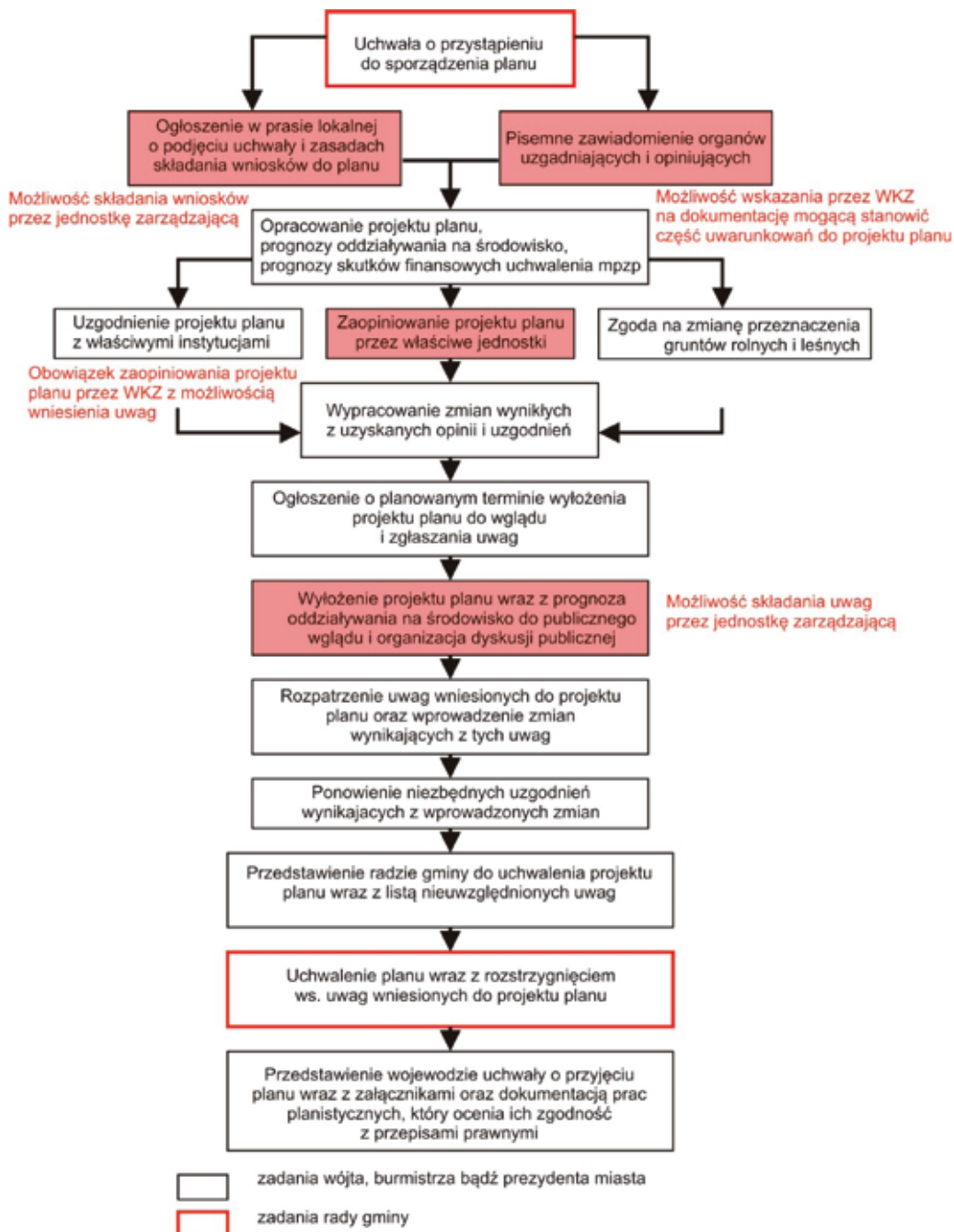
- obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości;
- obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne;
- obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej;
- obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji;
- terenów pod budowę urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł o mocy przekraczającej 100 kW, oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko;
- terenów pod budowę obiektów handlowych, o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m²;
- obszarów przestrzeni publicznej;
- terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym (np.: drogi, linie kolejowe, lotniska);
- terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych;
- pomników zagłady oraz ich stref ochronnych, a także ograniczenia dotyczące prowadzenia na ich terenie działalności gospodarczej, określone w ustawie z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady;
- terenów zamkniętych, i granice stref ochronnych terenów zamkniętych.

Określać można również sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów. A także istotne dla krajobrazu zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Dokładność ustaleń mpzp wskazuje na możliwość określenia szczegółowych zasad postępowania wobec poszczególnych atrybutów dobra WH i zapisania ich w formie prawa miejscowego.

Także w przypadku wnoszenia zmian do obowiązującego mpzp procedura jest identyczna jak sporządzanie i uchwalanie nowego mpzp.

¹⁹ art.15 ust. 3, *Ibidem*



II.4 Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

4.4. Materiały planistyczne (opracowania eksperckie)

Zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt, burmistrz albo prezydent miasta wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowuje materiały geodezyjne do opracowania planu oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych, należy uznać, że także niezbędnych do prawidłowego sporządzenia projektu planu opracowań eksperckich. Jednym z takich opracowań jest analiza historyczno-konserwatorska obszaru do objęcia zamierzonym mpzp.

W oparciu o założenia podejścia krajobrazowego w planowaniu przestrzennym do pełnego rozpoznania zasobu zabytkowego i określenia jego właściwej ochrony niezbędne jest opracowanie **studium krajobrazu kulturowego**. Studium zawierające część analityczną, waloryzacyjną oraz wytyczne zgodnie z zapisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wraz z rozporządzeniami sporządzone powinno być jako materiał planistyczny w ramach materiałów wejściowych do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i planów miejscowych.

Jako materiał wejściowy dla dokumentów planistycznych studium krajobrazu kulturowego gminy powinno podlegać zaopiniowaniu przez wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Nie ma jednego uniwersalnego wzoru na tworzenie systemu wartości krajobrazu i środowiska kulturowego. Zarówno metoda jak i parametry poddane analizie powinny być indywidualnie dobrane do charakteru miejsca. W oparciu o krakowskie środowisko naukowe wypracowana została metoda wartościowania krajobrazu (JARK-WAK) przez zespół profesora Janusza Bogdanowskiego. Inną techniką, polegającą na badaniu w określonych punktach widokowych, oddziaływania wizualnego planowanego rozwoju jest analiza widokowa. Obecnie coraz częściej w tego typu opracowaniach wykorzystuje się informacje przestrzenne w postaci danych pomiarowych ALS²⁰ i BDOT²¹. Służą między innymi do opracowywania nowych podkładów dla obszarów analiz krajobrazowych. Ich znaczną przewagą nad tradycyjnymi podkładami jest w pełni cyfrowa geometria oraz towarzyszące jej zestawy parametrów opisowych. Dzięki temu można je łatwo przetwarzać i w znacznej mierze automatycznie przygotowywać opracowania kartograficzne, odpowiednie dla konkretnego rodzaju analizy. Zbiór danych przestrzennych jest dostępny dla większości powierzchni Polski w Centralnym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej.

Rezultatem prac studialnych powinno być określenie elementów krajobrazu kulturowego, które należy chronić oraz określenie zasad i zakresu ich ochrony w powiązaniu z atrybutami ustalonymi indywidualnie dla każdego dobra WH. Istotą opracowania jest stworzenie narzędzia do realizacji w/w celu poprzez sformułowanie ustaleń określających przedmiot i rygory ochrony wartości zabytkowych i krajobrazowych opartych na badaniach historyczno-identyfikacyjnych, waloryzacji konserwatorskiej, oraz determinowanych przez te rygory zasadach zagospodarowania terenu i adaptacji zabytkowych struktur do współczesnych funkcji (tzw. dostępności inwestycyjnej). Sprawdzoną metodą sporządzania takich opracowań jest wprowadzanie obszarów o zróżnicowanych zasadach ochrony i zagospodarowania. Optymalnym pod kątem wykorzystania studium krajobrazowego jako podstawy do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ustalenie rygorów ochrony i zasad zagospodarowania w formie kompatybilnych z mpzp nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń.

²⁰ Numeryczne dane wysokościowe, w postaci chmury punktów pochodzących z lotniczego skanowania laserowego.

²¹ Wektorowa baza danych topograficznych, pochodząca z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego poziomu centralnego

5. W jaki sposób może korzystać z instrumentów planistycznych jednostka zarządzająca dobrem WH?

Odpowiedź na to pytanie komplikuje brak klarownych zasad zarządzania dobrami WH, w tym wyznaczania jednostki zarządzającej odpowiedzialnej za sporządzenie i egzekwowanie zapisów planu zarządzania w zakresie planowania przestrzennego. Niezależnie od przyjętego modelu zarządzania należy spróbować odpowiedzieć na następujące pytania:

- czy i w jaki sposób jednostka zarządzająca może przyczynić się do przyjęcia przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany mpzp lub studium w obszarze dobra WH i jego otuliny?
- w jaki sposób jednostka zarządzająca może wnieść uwagi do poszczególnych dokumentów planistycznych?
- w jaki sposób jednostka zarządzająca może zablokować działania planistyczne zmierzające do naruszenia wyjątkowej uniwersalnej wartości dobra WH?
- w jakim zakresie jednostka zarządzająca powinna współpracować z innymi interesariuszami w procesie planowania przestrzennego na obszarze dobra WH i jego otuliny?

Odpowiednie ulokowanie/umocowanie jednostki zarządzającej w procesie tworzenia dokumentów planistycznych stanowi klucz do skutecznej ochrony uniwersalnej wartości dobra WH na poziomie planowania przestrzennego. Na przykład, nie umiejscowienie jednostki zarządzającej w fazie uzgadniania i opiniowania projektu mpzp, a tylko jako jednego z interesariuszy w fazie konsultacji społecznych planu (wyłożenie projektu planu do wglądu, dyskusja publiczna oraz wnoszenie i rozpatrzenie uwag przez organ wykonawczy oraz przez radę gminy – przed uchwaleniem mpzp) stawia przedstawicieli UNESCO na równi z właścicielami i użytkownikami pojedynczych obiektów i ich partykularnymi interesami.

Rozwiązaniem może być ścisła współpraca z samorządem albo wydzielenie jednostki zarządzającej dobrem WH ze struktury urzędu gminy. W ujęciu krajobrazowym i systemowym, a więc dla większych zespołów architektonicznych i urbanistycznych taka organizacja powinna składać się z co najmniej kilku osób, natomiast dla pojedynczych obiektów jak kościoły może to być wydzielone w urzędzie stanowisko pełnomocnika do spraw zarządzania miejscem wpisanym na listę UNESCO. Przykładem może być powołane 1 stycznia 2009 r., w strukturze Urzędu Miasta Torunia, Biuro Toruńskiego Centrum Miasta (BTCM)²². Do jednych z zadań BTCM należy koordynowanie i współpraca z jednostkami organizacyjnymi urzędu miasta w ramach zarządzania obszarem centrum miasta wpisanym na listę UNESCO. W przypadku Edynburga jest to Edinburgh World Heritage (EWH)²³. Organizacja mająca charakter non-profit została utworzona na mocy porozumienia Rady Miasta Edynburg i Historic Scotland – odpowiednika Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Obie instytucje, opierając swoje działania na Planach Zarządzania, wzorowane są na działających w niektórych miastach europejskich Town Centre Management odpowiedzialnych za koordynację współpracy wszystkich podmiotów działających na terenie śródmieść, zarówno publicznych jak i prywatnych – przy uwzględnieniu potrzeb społeczności i władz lokalnych. Do zadań takich instytucji należy między innymi opracowywanie dokumentacji studialnych wspierających zarządzanie miejscem. Na zlecenie EWH powstała przykładowo zewnętrzna ekspertyza określająca najważniejsze elementy krajobrazu miasta, które powinny podlegać ochronie. Partnerami projektu była Rada Miasta Edynburga oraz „*Scottish Enterprise Edinburgh and Lothian*” – państwowa agencja rozwoju gospodarczego.

Istotny wpływ na politykę przestrzenną gminny może mieć komisja urbanistyczno-architektoniczna powoływana jako organ doradczy przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Organ doradczy, o którym mowa powinien składać się z osób o wykształceniu i przygotowaniu fachowym związanym

²² <http://www.btcn.torun.pl/index.php>

²³ <http://www.ewht.org.uk/>

bezpośrednio z teorią i praktyką planowania przestrzennego. Jednak wymóg fachowości członków organu doradczego jakim jest komisja został znacznie obniżony w ramach procesu deregulacji zawodów, także poprzez wykreślenie z ustawy o pizp zapisu o rekomendowaniu przez branżowe stowarzyszenia i samorządy zawodowe co najmniej połowy członków komisji.

Elementem wspierającym działania z zakresu planowania przestrzennego w obszarze miejsca WH jest zadbanie o pełną wiedzę członków komisji w zakresie uwarunkowań wynikających z aktu wpisania dobra z obszaru gminy na listę UNESCO lub/i rekomendowanie do rady osoby związanej z procesem zarządzania takim miejscem.

Typ dokumentu	Cel opracowania	Zakres ustaleń
studia historyczno-architektoniczne i historyczno-urbanistyczne	Określenie wartości zabytkowych i wskazanie kierunku badań uzupełniających	Określenie zasobu informacji historycznych w zakresie formy przestrzennej wraz z przekształceniami i historycznego znaczenia, w oparciu o: <ul style="list-style-type: none"> - źródła historyczne - kartografię i ikonografię - monografie i opisy historyczne - badania architektoniczne i archeologiczne - inne opracowania naukowe, - inną bibliografię
wytyczne konserwatorskie do studium i planów miejscowych	Określenie obiektów i obszarów chronionych. Określenie zasad ochrony wartości kulturowych oraz dopuszczalnych form przekształcania historycznych przestrzeni dla harmonijnego rozwoju przestrzennego i ekonomicznego	Określenie: <ul style="list-style-type: none"> - stanu prawnego ochrony zabytków - zasobu dziedzictwa kulturowego wskazanego do ochrony - zasad ochrony i zagospodarowania zabytkowych obiektów i obszarów - stref ochrony konserwatorskiej Zdefiniowanie wartości niematerialnych i sposobu ich ochrony
studium krajobrazu kulturowego	Określenie kierunków działań mających na celu ochronę oraz zapobieganie degradacji zabytków i krajobrazu kulturowego, w tym wyznaczenie terenów, dla których należy ustanowić strefy ochrony konserwatorskiej (z określeniem zasad tej ochrony) oraz przewidywanych do objęcia granicami opracowania planów miejscowych	<ul style="list-style-type: none"> - analizy historyczne uwarunkowań kształtowania krajobrazu kulturowego i zasobu dziedzictwa kulturowego gminy, rys historyczny rozwoju przestrzennego obszaru, podstawowe etapy ewolucji struktur przestrzennych wraz z rozwarstwieniem chronologicznym, - analizy stanu zachowania krajobrazu kulturowego – poszczególnych jednostek osadniczych, ekspozycji obiektów i obszarów, powiązań widokowych, związków z przyrodą (w tym analizy wartości przestrzenno-krajobrazowych obszarów ze wskazaniem m.in.: wewnątrz o szczególnych wartościach estetycznych i krajobrazowych, wartościowych pod względem krajobrazowym ciągów komunikacyjnych, ważnych punktów, ciągów odbioru krajobrazu i osi widokowych oraz dominant, obszarów i obiektów dysharmonijnych), - określenie obiektów i obszarów posiadających walory kwalifikujące je do objęcia ustawowymi formami ochrony, bądź do ustanowienia w opracowaniach planistycznych stref ochrony konserwatorskiej, - waloryzacja zasobów z wyodrębnieniem obszarów i obiektów unikatowych, charakterystycznych i typowych,

		<ul style="list-style-type: none"> - ocena zgodności pomiędzy potrzebą ochrony obszarów i obiektów zabytkowych a sposobami ich użytkowania, - określenie stopnia i form zagrożeń oraz obszarów problemowych w ochronie dziedzictwa kulturowego lub występowania konfliktów przestrzennych, - analizy widokowe - wnioski do ochrony krajobrazu kulturowego i zabytków,
studia i materiały do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego	Określenie zasad kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, Określenie zakresu i sposobu postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy – przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.	analizy dotyczące: <ul style="list-style-type: none"> - inwentaryzacji urbanistycznej, - fizjografii, - demografii - polityki i strategii rozwoju lokalnego, - programu władz miasta, samorządu, - zamierzeń inwestycyjnych (władz i inwestorów lokalnych, regionalnych i globalnych) wnioski dotyczące: <ul style="list-style-type: none"> - społecznych potrzeb i aspiracji - możliwości tworzenia przestrzeni publicznej wysokiej jakości z poszanowaniem przestrzeni historycznych - wykorzystania potencjału dziedzictwa na potrzeby rozwoju ekonomicznego

Tab.2 Rodzaje opracowań studialnych sporządzanych jako materiały planistyczne w planowaniu przestrzennym w zakresie dziedzictwa kulturowego.

6. Jaki powinien być zakres oraz metoda ustaleń planistycznych na poziomie tworzenia planu zarządzania?

6.1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

Podstawy sporządzania i zasady formułowania uwarunkowań i kierunków w części tekstowej i graficznej określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Rozporządzenie definiuje między innymi rodzaje dokumentacji mogących stanowić podstawę ustaleń przestrzennych jako materiały planistyczne — należy przez to w szczególności rozumieć opracowania, analizy, prognozy i studia sporządzane na potrzeby projektu studium, a także opracowania, koncepcje, projekty, plany i programy dotyczące obszaru objętego projektem studium, sporządzane na podstawie przepisów odrębnych.

Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym analizy powinny obejmować między innymi stan krajobrazu kulturowego, dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. W oparciu o wykonane analizy w studium należy określić wpływ tych uwarunkowań na ustalenie kierunków i zasad zagospodarowania przestrzennego gminy.

W części określającej kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy ustalenia dotyczące planowanych zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać w szczególności wytyczne określania tych zasad w planach miejscowych.

W oparciu o przedstawioną strukturę sporządzania studium, w odniesieniu do zasad ochrony dóbr WH należy zadbać przede wszystkim o:

- przygotowanie odpowiedniej dokumentacji na potrzeby studium jako części materiału planistycznego,
- opracowanie wyczerpujących wniosków na etapie przystąpienia do sporządzania studium dotyczących zarówno uwarunkowań jak i kierunków zagospodarowania przestrzennego,

- współpracę z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków na etapie opiniowania studium w celu weryfikacji zakresu uwzględnionych w studium ustaleń opracowań eksperckich i wniosków,
- określenie granic dobra WH wraz ze strefą buforową jako obszaru, dla którego gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego,
- dopilnowanie terminu wyłożenia projektu studium do publicznego wglądu i zgłaszania ewentualnych uwag do tego projektu.

W odniesieniu do dóbr WH zakres analiz zawartych w materiałach planistycznych powinien być poszerzony o dwa obszary problemowe:

- studia krajobrazowe uwzględniające delimitację strefy buforowej wokół dobra,
- zdefiniowanie atrybutów OUV danego dobra i określenie wpływu kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na te atrybuty.

6.2. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (mpzp)

Zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. W rozporządzeniu określono między innymi:

- rodzaje i wymogi dotyczące materiałów planistycznych (analogicznie do studium),
- dopuszczalne skale opracowań kartograficznych i rodzaje map,
- typy i sposoby oznaczeń,
- zasady stosowania nazewnictwa i oznaczeń graficznych,
- standardy zapisów ustaleń projektu tekstu planu miejscowego
- sposoby dokumentowania prac planistycznych.

Jeszcze przed przystąpieniem do prac nad projektem planu szczególnie ważna z punktu widzenia ochrony miejsc WH jest delimitacja granic obszaru przewidzianego do objęcia uchwałą rady gminy o przystąpieniu do sporządzenia mpzp. Obszar planu powinien obejmować zarówno granice samego dobra jak i jego strefy buforowej. Należy zaznaczyć, że obowiązek objęcia ustaleniami mpzp obszarów wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO nie jest w żaden sposób prawnie uregulowany. Tym bardziej nie ma takiego wymogu dla stref buforowych²⁴. Formalną podstawą do określenia granic obszaru mpzp mogą być zapisy studium, gdzie gmina może wyznaczyć obszary dla który zamierza sporządzić mpzp. W każdym innym przypadku decyzja o przystąpieniu do sporządzenia planu jak i obszar opracowania uzależniony jest od decyzji lokalnego samorządu. W odniesieniu do rozległych obszarów wpisanych na listę światowego dziedzictwa z rozbudowanymi strefami buforowymi lub dóbr wieloczęściowych i transgranicznych obszar może być podzielony między kilka planów miejscowych.

Zapisy studium powinny także zawierać w szczególności wytyczne określania zasad ochrony dziedzictwa kulturowego (a więc także miejsc wpisanych na listę UNESCO) w planach miejscowych. Natomiast – w zgodności z nimi – ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odnośnie zasad ochrony dóbr WH powinny zawierać²⁵:

- określenie obiektów, terenów chronionych oraz granice strefy buforowej,
- określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ochrony,
- określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ukształtowania lub rewitalizacji,
- zapis nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu tych terenów.

²⁴ Jedyną zawartą w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami formą ochrony prawnej, która ma narzucony obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest park kulturowy.

²⁵ W oparciu o par. 4 pkt 2),4) Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

W odniesieniu do dóbr WH identyfikacji cech elementów zagospodarowania przestrzennego, wymagających ochrony służą atrybuty i współczynniki zawarte w Orzeczeniu wyjątkowej uniwersalnej wartości.

Kategoria atrybutu	Atrybut	Zakres podstawowych ustaleń na poziomie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
Skala urbanistyczna	Układ urbanistyczny jako suma zespołów osadniczych lub indywidualny zespół	<ul style="list-style-type: none"> - zachowanie kompozycji przestrzennej, - utrzymanie form zagospodarowania terenu, - utrzymanie form i charakteru zabudowy,
	Granice – materialne i niematerialne	- zachowanie lub uczynienie cech przestrzennych granic miasta historycznego i zespołów osadniczych współtworzących miejsce światowego dziedzictwa
	Siatka ulic i placów	<ul style="list-style-type: none"> - zachowanie, uczynienie lub ewentualne dopuszczenia przekształceń historycznego układu komunikacyjnego z określeniem linii regulacyjnych, rodzaju nawierzchni i obiektów małej architektury oraz ewentualnej lokalizacji zadrzewień i zieleni urządzonej, - zasady obsługi komunikacyjnej, w tym usytuowanie wejść do budynków i wjazdów na posesje,
	Siatka działek katastralnych	<ul style="list-style-type: none"> - ochrona historycznych podziałów własnościowych, - zakazu dokonywania wtórnych podziałów własnościowych, - ewentualnych nowych podziałów własnościowych uwzględniających wewnętrzny historyczny układ komunikacyjny.
	Układ bloków zabudowy	<ul style="list-style-type: none"> - określenie dopuszczalnych uzupełniających form zabudowy, - intensywność zabudowy i wskaźników wielkości terenów utwardzonych w stosunku do powierzchni działki, - obowiązujące linie zabudowy dla obiektów projektowanych, - dla zabudowy rozproszonej – dopuszczalne wielkości skupisk zabudowy i odległości pomiędzy skupiskami zabudowy,
Skala architektoniczna/obiekty	Wielofazowa zabudowa zabytkowa	- określenia chronionych wartości zabudowy istniejącej (historyczna linia zabudowy, forma i gabaryt obiektów, forma dachów, opracowanie elewacji, kolorystyka, materiały, itp.) i ustalenie zakazu jej zmiany lub nakazu przywrócenia,
	Wielofunkcyjność zabudowy	<ul style="list-style-type: none"> - utrzymanie obecnych form użytkowania terenu, - zasady adaptacji obiektów istniejących,
	Gabaryt zabudowy	<ul style="list-style-type: none"> - minimalna i maksymalna wysokość zabudowy frontowej i wewnętrznej (np.: gospodarczej, mieszkalnej), - zasady kompozycji brył, - określenia dopuszczalnych zmian i warunków ich realizacji,
	Wystrój elewacji	- zasad historycznej kompozycji elewacji oraz możliwości ich przekształceń,
	Wyposażenie – ruchomości	- zachowanie i wyeksponowanie elementów wyposażenia takich jak np. zabytkowe urządzenia techniczne,
Skala wnetrz architektoniczno-krajobrazowych	Przestrzeń publiczna	<ul style="list-style-type: none"> - wyznaczenie granic obszaru przestrzeni publicznej, - określenie cech przestrzennych wymagających zachowania oraz dopuszczalnych zmian, - określenie dopuszczalnych form użytkowania terenu,
	Zieleń zabytkowa	<ul style="list-style-type: none"> - utrzymanie charakteru szaty roślinnej i układów zieleni wysokiej, - dopuszczalne działania na terenach zieleni, - proporcje terenów zieleni do zabudowy, - skład roślinny, - powiązania z innymi elementami zagospodarowania,
	Nawierzchnie	- utrzymanie, wymiana lub wprowadzanie nowych nawierzchni w relacji z otoczeniem,
	Mała architektura	<ul style="list-style-type: none"> - materiał i forma ogrodzeń, - charakterystyczne elementy małej architektury,

Skala krajobrazowa/widoki	Panorama	– formy dachów i materiału pokrycia dachowego istniejącej zabudowy historycznej i projektowanej,
	Osie widokowe	– zachowanie lub odtworzenie układu kompozycyjnego – osi, szpalerów, wglądów, dominant,
	Widok na zabytek – widoki wybrane	– lokalizacja urządzeń technicznych (naziemnych zbiorników, masztów, anten, nośników reklamowych, klimatyzatorów, szafek kablowych i telekomunikacyjnych, pomieszczeń do gromadzenia odpadów itp.), – lokalizacja punktów i otwarć widokowych, – granice obszaru istniejącej i projektowanej zabudowy oraz szerokości otuliny krajobrazowej, wolnej od zainwestowania
	Fizjografia	– utrzymanie istniejącego ukształtowania terenu (np. płaski, tarasowy, falisty, uskokowy, pagórkowaty, górzysty), – określenie dopuszczalnych przekształceń makro-niwelacyjnych, – utrzymanie charakteru szaty roślinnej (lasy, pola, łąki, parki, aleje, zadrzewienia itp.), układów zieleni wysokiej (komponowanej, pojedynczych akcentów, kęp, smug, itp.), wód powierzchniowych (morze, jeziora, rzeki, kanały itp.),
Wartości niematerialne	Wartości niematerialne – powiązane z poszczególnymi obiektami	– utrzymania tradycyjnych nazw geograficznych, historycznych lub tradycyjnych nazw własnych dzielnic, obiektów, ulic, placów, zespołów przestrzennych itp.,
	Wartości niematerialne – powiązane z miastem, jako organizmem funkcjonalnym	– utrzymania tradycyjnych sposobów użytkowania obszarów,
Wartości archeologiczne	Warstwy i relikty archeologiczne – eksponowane	– wyznaczenia strefy konserwatorskiej ochrony archeologicznej z określeniem: – typu stanowiska archeologicznego, – wynikającego z typu stanowiska jej zasięgu,
	Warstwy archeologiczne – zachowane	– zasad i sposobów dopuszczalnego zagospodarowania – warunków przeprowadzenia wyprzedzających badań archeologicznych lub ustanowienia nadzoru archeologicznego na czas prowadzenia prac ziemnych, – określenie zasad dostępu publicznego,

Tab.3 Zakres podstawowych ustaleń na poziomie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do przykładowych atrybutów wynikających z deklaracji wyjątkowej uniwersalnej wartości miejsca. Opracowano w oparciu o tabelę atrybutów dla zespołu miasta historycznego Krakowa²⁶ oraz Aneks nr 2 do Poradnika dla planistów i samorządów lokalnych: Przykłady ujęć wybranych elementów dziedzictwa kulturowego w opracowaniu dokumentów planistycznych wykonywanych na poziomie gminy²⁷.

7. Podsumowanie

Planowanie przestrzenne to istotny element procesu zarządzania dobrami światowego dziedzictwa. Decyzje dążące do utrzymania bądź zgodnego ze standardami UNESCO wyeksponowania cech przestrzennych dobra WH realizowane są poprzez zapisy dokumentów planistycznych, a w szczególności studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. W oparciu o przedstawioną charakterystykę zaproponowana została struktura zapisu części dotyczącej planowania przestrzennego w planach zarządzania miejscami światowego dziedzictwa.

²⁶ Siwek, A., Kraków – historyczny zespół urbanistyczny. Ku nowej deklaracji wyjątkowej uniwersalnej wartości miejsca światowego dziedzictwa i monitorowaniu zachowania atrybutów wartości [w:] Szmygin, B., (Red.) Wyjątkowa uniwersalna wartość a monitoring dóbr Światowego Dziedzictwa, Warszawa 2011, str. 96–97

²⁷ Welc-Jędrzejewska J. (koordynator), Kulesza-Szerniewicz E., Makowska B., Stielier E., Jagielska E., Problematyka ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, Poradnik dla planistów i samorządów lokalnych, Warszawa 2011, str. 25–38

W zakresie uwarunkowań wynikających z zapisów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy należy:

1. podać obowiązującą na czas sporządzania Planu wersję studium,
2. określić czy są aktualnie procedowane zmiany studium w obszarze wpisu dobra WH wraz ze strefą buforową,
3. określić czy granice obszaru wpisu wraz ze strefą buforową zostały w studium odpowiednio wyznaczone,
4. wyodrębnić zapisy studium dotyczące uwarunkowań i kierunków zagospodarowania dóbr WH wraz z otuliną,
5. zweryfikować, czy w przypadku braku planu miejscowego dla całego obszaru dobra lub jego części, w studium zapisana została rekomendacja do sporządzenia mpzp,
6. opracować część wnioskową określającą braki związane z obowiązującym studium, odnosząca się przykładowo do:
 - niezgodności granic,
 - braku wyznaczenia strefy buforowej,
 - braku rekomendacji do sporządzenia mpzp,
 - w części analitycznej pominięcie wartości wskazanych w orzeczeniu OUV,
 - niekompletnych zapisów związanych z ochroną i kierunkami zagospodarowania obszaru dobra WH wraz z otuliną, w szczególności wytycznych określania zasad jego ochrony w planach miejscowych,
7. opracować zalecenia dotyczące określonych braków, w tym przykładowo określić potrzebę opracowania studium krajobrazowego lub innych opracowań uzupełniających jako materiałów planistycznych do studium,
8. wskazać podmioty odpowiedzialne za realizację wskazanych zadań i określić harmonogram czasowy.

W zakresie uwarunkowań wynikających z ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy:

1. wymienić obowiązujące na czas sporządzania planu zarządzania miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego,
2. wymienić plany miejscowe będące w trakcie opracowania lub aktualizacji,
3. zweryfikować pokrycie planami mpzp całego obszaru wpisu dobra WH wraz z otuliną i przedstawić w formie graficznej,
4. zweryfikować ustalenia planu/-ów w zakresie ochrony i wyeksponowania wartości wynikających z deklaracji OUV w oparciu o listę atrybutów i przypisanych do nich ustaleń planu (z możliwością zastosowania modelu opracowanego w tabeli nr 2),
5. określić wytyczne do planów miejscowych wynikające z pozostałych punktów planu zarządzania,
6. opracować część wnioskową, wskazującą np.:
 - tereny nie objęte mpzp,
 - obszary problemowe dziedzictwa pominięte w ustaleniach mpzp,
 - brak spójności między obowiązującymi planami miejscowymi w zakresie ochrony i wyeksponowania wartości dóbr WH,
7. opracować zalecenia w zakresie sporządzenia bądź wprowadzenia zmian w obowiązujących planach miejscowych, z ogólnym scharakteryzowaniem zagadnień wymagających rozwiązania,
8. wskazać procedury realizacji przyjętych zadań wraz z jednostkami odpowiedzialnymi za ich realizację.

7.1. Podejście krajobrazowe

W 2004 roku Polska ratyfikowała Europejską Konwencję Krajobrazową²⁸. Konwencja, przypominając, że obiekt i jego otoczenie stanowią jedność, dobitnie wskazuje na konieczność identyfikacji i ochrony krajobrazów charakterystycznych, świadczących o tożsamości miejsca. 23 z 31 najcenniejszych krajobrazów w przestrzeni Polski i regionów wyszczególnionych w opracowanej w 2009 roku Ekspertyzie możliwości wdrożenia Europejskiej Konwencji Krajobrazowej i problemu zachowania dziedzictwa kulturowego poprzez kształtowanie krajowej polityki przestrzennej – rekomendacje do KPZK 2008–2033, wiąże się z dobrami wpisanymi na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO. Świadczy to o randze krajobrazów dóbr WH w skali kraju i pilności ich ochrony. Są to zarówno historyczne centra miast jak i malowniczo położone drewniane kościoły Małopolski. Jednym z głównych wymiarów krajobrazu jest jego przestrzenny wizerunek zapisany w charakterystycznych panoramach i widokach. W sytuacji braku przepisów pozwalających na ochronę, zarządzanie, a także planowanie nowych krajobrazów w sposób systemowy tylko instrumenty planowania przestrzennego dają wymierną możliwość kontrolowania przemian w krajobrazie. Wpisywanie znacznych obszarów zabudowy do rejestru zabytków, na przykład w celu ograniczenia możliwości stawiania wysokich budynków, budzi wiele wątpliwości. Niejednokrotnie są to obszary zabudowy pozbawione istotnych wartości zabytkowych, w przypadku wpisu do rejestru zbędnie obciążających procedurami administracyjnymi urzędy konserwatorskie i ograniczających swobodę zagospodarowania parceli przez ich właścicieli. Stąd też bardzo ważne jest wyznaczanie cech charakterystycznych krajobrazu dóbr WH wraz z granicami wewnątrz krajobrazowych definiującymi obszary stref buforowych i określenie wpływu tych uwarunkowań na ustalenie kierunków i zasad zagospodarowania przestrzennego gminy w Studium. System ochrony krajobrazu powinien działać kaskadowo, w sposób skoordynowany od ogólnych dokumentów polityki przestrzennej na poziomie gminy do szczegółowych ustaleń mpzp.

8. Bibliografia

1. Cieślak A., Problematyka ochrony dziedzictwa kulturowego w planowaniu przestrzennym – możliwości, niedobory, potrzeby i tendencje [w:] Współczesne problemy teorii konserwatorskiej w Polsce, Warszawa-Lublin 2008
2. Szmygin, B., (Red.) Wyjątkowa uniwersalna wartość a monitoring dóbr Światowego Dziedzictwa, Warszawa 2011
3. Kłosek-Kozłowska D., Ochrona wartości kulturowych miast a urbanistyka, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2007
4. Plan zarządzania obiektem Światowego Dziedzictwa, UNESCO, pobrano ze strony: <http://www.unesco.pl/kultura/dziedzictwo-kulturowe/swiatowe-dziedzictwo/procedura-wpisu/plan-zarzadzania/>, 17.03.2014
5. Welc-Jędrzejewska J., Ochrona zabytków w planowaniu przestrzennym [w:] Kurier konserwatorski 1/2008
6. Welc-Jędrzejewska J. (koordynator), Kulesza-Szerniewicz E., Makowska B., Stieler E., Jagielska E., Wnioski w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków do projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Propozycja formy i zapisu wniosków. Stan prawny na dzień 30 sierpnia 2009 roku, Kurier konserwatorski, nr 4/2009
7. Welc-Jędrzejewska J. (koordynator), Kulesza-Szerniewicz E., Makowska B., Stieler E., Jagielska E., Problematyka ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, Poradnik dla planistów i samorządów lokalnych, Warszawa 2011, pobrano ze strony: http://www.nid.pl/pl/Dla_wlascicieli_i_zarzadcow/dla-samorzadow/planowanie-przestrzenne/, 18.02.2014

²⁸ Europejska Konwencja Krajobrazowa sporządzona we Florencji 20 października 2000 r., (Dz. U z 2006 r Nr 14, poz. 98)

Akty prawne

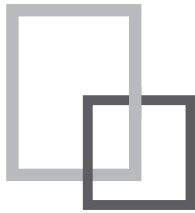
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 roku w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r.
- Oświadczenie Rządowe z dnia 14 września 1976 r. w sprawie ratyfikacji przez Polską Rzeczpospolitą Ludową Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjętej w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji. (Dz.U. 1976 nr 32 poz. 191)
- Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji, (Dz.U. 1976 nr 32 poz. 190)
- Europejska Konwencja Krajobrazowa, Dziennik Ustaw z 2006 nr 14 poz. 98
- Konwencja UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego, sporządzona w Paryżu dnia 17 października 2003 r., Dz.U. 2011 nr 172 poz. 1018
- Konwencja o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy, sporządzona w Grenadzie dnia 3 października 1985 r., Dz.U. 2012 poz. 210

Dokumenty doktrynalne

8. Międzynarodowa Karta ochrony miast historycznych ICOMOS, Toledo-Waszyngton 1987,
9. Europejska Konwencja Krajobrazowa sporządzona we Florencji 20 października 2000 r.
10. Wytuczne operacyjne do realizacji Konwencji Światowego Dziedzictwa UNESCO 2012, WHC. 12/01, luty 2012, Międzyrządowy Komitet Ochrony Światowego Dziedzictwa Kulturalnego i Naturalnego
11. Rekomendacja UNESCO w sprawie historycznego krajobrazu miejskiego, 2011

Dokumenty źródłowe

12. Ekspertyza możliwości wdrożenia Europejskiej Konwencji Krajobrazowej i problemu zachowania dziedzictwa kulturowego poprzez kształtowanie krajowej polityki przestrzennej – rekomendacje do KPZK 2008–2033, Myczkowski Z., Marcinek R., Siwek A., Kraków 2009
13. Zintegrowany plan zarządzania dziedzictwem kulturowym Lublina, Lublin, 02.2010
14. Edinburgh World Heritage. Struktura i zasady działania EWH, prezentacja PDF opracowana przez Michalak A., Kucharski D., Karmienko A.
15. Plan zarządzania dla historycznego centrum Warszawy, miejsca wpisanego na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO, Miasto Stołeczne Warszawa, 04.2012
16. Plan zarządzania miejscem wpisanym na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO Hala Stulecia – Wrocław, Wrocław, 03.2014
17. Raport z Misji Doradczej ICOMOS w Historycznym Centrum Warszawy (C30) w dniach 19–21 grudnia 2013, opracowany przez architekta Bernharda Furrera ze Szwajcarii
18. Komentarz do „Raportu UNESCO” – Warszawa przyjazna inwestorom, czyli dyktat służb konserwatorskich, Warszawa, 03.04.2014r., Zarząd Senatorska Investment Sp. z o.o.
19. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego Nr LEX-14131.116.2014.MO z dnia 7.08.2014 w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LXXXV/2214/2014 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 3 lipca 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ulicy Żelaznej – część północna A
20. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030



SPOŁECZNO-EKONOMICZNE UWARUNKOWANIA ZARZĄDZANIA OBSZARAMI HISTORYCZNYCH ŚRÓDMIEŚĆ WPISANYMI NA LISTĘ UNESCO ORAZ MOŻLIWOŚCI FINANSOWANIA PRAC KONSERWATORSKICH NA ICH TERENIE

Monika Murzyn-Kupisz

1. Wstęp

Wpis dobra kultury na listę UNESCO potwierdza najczęściej rozpoznane wcześniej na poziomie krajowym unikalne wartości kulturowe obiektu, zespołu obiektów lub obszaru. Może ułatwiać, ze względu na prestiż, jaki jest z nim związany, dostęp do krajowych i zagranicznych dotacji i innych form wsparcia finansowego, stanowiąc istotny argument przy ubieganiu się o takie środki, a także upoważnia go do używania rozpoznawalnej na całym świecie marki światowego dziedzictwa, oddziałującej przede wszystkim na rynek turystyczny. Nie przynosi natomiast bezpośrednio wsparcia finansowego z zagranicy ani też nie oznacza, iż automatycznie na obiekt czy zespół zabytkowy będą przeznaczane większe krajowe środki publiczne, choć takie wyobrażenie czy oczekiwania mogą mieć władze lokalne, społeczność lokalna oraz ogólnie opinia publiczna.

Jednocześnie trzeba podkreślić, iż od kilku dekad wśród specjalistów w dziedzinie konserwacji i ochrony zabytków wzrasta świadomość, iż powodzenie programów i przedsięwzięć związanych z dobrami kultury i zachowaniem ich wyjątkowych wartości kulturowych uzależnione jest nie tylko od wysokiej jakości prac konserwatorskich, lecz również od szeregu czynników ekonomicznych i społecznych. Przykładowo, już w Deklaracji Amsterdamskiej z 1975 r., uchwalonej przez Kongres w sprawie europejskiego dziedzictwa architektonicznego, pojawiło się pojęcie ochrony zintegrowanej (konserwacji zintegrowanej), która „wymaga odpowiedzialności władz lokalnych i współdziałania ogółu obywateli”¹. Umieszczono w niej także takie stwierdzenia jak: „Stosując zasady konserwacji zintegrowanej [władze] powinny brać pod uwagę ciągłość realiów socjalnych i materialnych istniejących w społecznościach miejskich i wiejskich” oraz „Wzięcie pod uwagę czynników społecznych stanowi o powodzeniu wszelkiej polityki zintegrowanej konserwacji”². Dostrzeżono zarazem istotność wartości użytkowych, w ocenie potencjału i efektów prac konserwatorskich, jak również podkreślono, iż wysiłki na rzecz odnawiania i utrzymania budynków oraz zespołów zabytkowych podejmowane przez władze lokalne i prywatnych właścicieli, powinny być wsparte przez publiczną pomoc finansową, zarówno w formie dotacji, jak i ulg podatkowych.

Niniejszy tekst podzielony jest na dwie części. W pierwszej z nich zawarto wskazówki dotyczące konieczności rozpoznania społeczno-ekonomicznych uwarunkowań oraz interesariuszy występujących na terenie historycznego obszaru, niezbędnego, by stworzyć realistyczne, uwzględniające kontekst społeczno-ekonomiczny programy i strategie zarządzania takim obszarem. Druga część opracowania poświęcona jest natomiast charakterystyce możliwych źródeł finansowania prac konserwatorskich, remontowych i adaptacyjnych w obiektach zabytkowych na terenie specyficznego typu dóbr kultury o najwyższej wartości tj. obszarów śródmiejskich (historycznych dzielnic lub centrów miast) wpisanych na listę Światowego Dziedzictwa UNESCO. Posługując się przykładem Krakowa (a niekiedy także odwołując się do doświadczeń

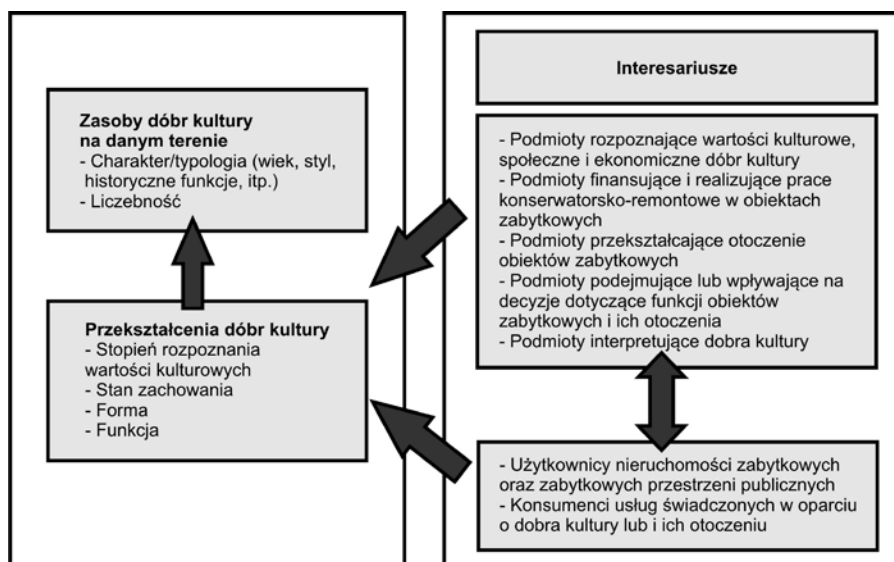
¹ *Vademecum konserwatora zabytków. Międzynarodowe normy ochrony dziedzictwa kultury*, red. K. Pawłowski, ICOMOS, Warszawa 2000, s. 42.

² *Ibidem*.

innych historycznych miast wpisanych na listę UNESCO w Polsce), omówione są już stosowane oraz potencjalne możliwości finansowania działań związanych z ochroną i zachowaniem wyjątkowych wartości uniwersalnych tego typu obszarów i obiektów znajdujących się na ich terenie. Tekst prezentuje zatem wybrane, ważne pod względem społecznym i ekonomicznym wątki dotyczące zarządzania specyficznym typem dobra kultury o najwyższej wartości, mając na uwadze, iż inne kluczowe aspekty zarządzania takimi obszarami (m.in. kwestie prawne, planowania i zagospodarowania przestrzennego) zostaną poruszone w innych rozdziałach książki.

2. Interesariusze wpływający na zabytkowe obszary oraz ich siła oddziaływania

W zarządzaniu dziedzictwem kulturowym istotne wydają się być m.in. trzy kwestie: 1) określenie zasobu, który ma być zarządzany (materialne i niematerialne dziedzictwo miejsca), 2) zdefiniowanie wielości podmiotów (interesariuszy), które mogą wyrażać nim zainteresowanie, chcieć wpływać na nie lub korzystając z niego dla różnych celów (duchowych, mieszkalnych, zarobkowych, rekreacyjnych, etc.), a także 3) diagnoza sposobów użytkowania i korzystania z dóbr kultury przez poszczególnych interesariuszy, wpływających na ich przekształcenia (rys. 1)³. W przypadku dziedzictwa kulturowego historycznych obszarów śródmiejskich niezwykle istotną kwestią jest rozpoznanie wielości podmiotów, które wpływają na dziedzictwo kulturowe, różnorodności ich postaw wobec dziedzictwa oraz oczekiwań wobec tego czy, w jakim celu i w jaki sposób może ono być przekształcane, wykorzystywane i interpretowane dla rozmaitych współczesnych potrzeb, komercyjnych, społecznych, politycznych czy kulturalnych⁴. Wiedza taka może być przydatna zarówno na etapie tworzenia strategii i programów związanych z dziedzictwem kulturowym, jak i podczas ich wdrażania.



Rys. 1. Interesariusze a przekształcenia dóbr kultury

Źródło: opracowanie własne

³ Por. M. Murzyn-Kupisz, *Current trends in the management of cultural heritage / Współczesne trendy w zarządzaniu dziedzictwem kulturowym*, „Culture Management/Zarządzanie Kulturą”, nr 4, 2011, s. 19 i 205; M. Murzyn-Kupisz, *Dziedzictwo kulturowe a rozwój lokalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2012 oraz G. Wijesuriya, J. Thompson, Ch. Young, *Managing Cultural World Heritage (World Heritage Resource Manual)*, Paris 2013.

⁴ Szerzej por. K. Pawłowska, M. Swaryczewska, *Ochrona dziedzictwa kulturowego. Zarządzanie i partycypacja społeczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002; P. Howard, *Heritage: management, interpretation, identity*, Continuum, London, 2003; M. Murzyn-Kupisz, *Dziedzictwo kulturowe a rozwój lokalny*, op. cit.

Prawidłowe rozpoznanie oraz wzięcie pod uwagę ich oczekiwań i celów jest niezbędne, by uniknąć a przynajmniej osłabić konflikty jakie rodzi współczesne wykorzystanie dziedzictwa, a tym samym bardziej efektywnie nim zarządzać⁵. Poszczególni interesariusze charakteryzują się bowiem odmiennymi postawami wobec ważnych aspektów debaty o dziedzictwie, tj. sposobów, możliwości i granic jego wykorzystania oraz interpretacji, m.in. kwestii autentyczności zabytków, spełnianych funkcji, potrzeby interpretacji dziedzictwa lub też pozostawienia go do samodzielnego odczytywania, uznania za symbol i sacrum lub za profanum, wykorzystywania na co dzień dla celów komercyjnych czy edukacyjnych, uznania dziedzictwa za prywatne, lokalne lub publiczne. Co za tym idzie, różnią się także spojrzeniem na kwestie udostępniania dziedzictwa, wysokości kosztów owego dostępu i kto winien je ponosić, wreszcie podejściem do kluczowej kwestii, tj. uznania czy dany obiekt lub wartość niematerialna są dziedzictwem (świadomości jego unikalnych walorów) oraz stopniem jego akceptacji. Korzystają z niego dla różnych potrzeb (np. funkcja mieszkalna, komercyjna – miejsce produkcji dóbr i świadczenia usług, duchowa, turystyczna, usług publicznych, rekreacyjna, etc.). Wykorzystując dziedzictwo dążą do realizacji różnych celów (np. zachowania tożsamości, legitymizacji władzy, budowania postaw patriotycznych, osiągnięcia zysku poprzez sprzedaż komercyjnych dóbr i usług, stworzenia wygodnej przestrzeni prywatnej, podniesienia prestiżu, promocji obszaru, rozrywki czy naukowego poznania). Charakteryzują się także zróżnicowanymi zdolnościami organizacyjnymi i możliwościami finansowymi w zakresie prowadzenia prac konserwatorsko-remontowych.

Interesariuszy wpływających na zabytkowe obszary jest w warunkach demokracji i wolnego rynku bardzo wielu. Do najważniejszych należą właściciele obiektów zabytkowych (m.in. osoby fizyczne i prawne, w tym firmy prywatne, wspólnoty mieszkaniowe, związki wyznaniowe oraz władze publiczne, placówki kulturalne i edukacyjne, szkoły wyższe). Wśród nich wymienić trzeba również mieszkańców obiektów i obszarów zabytkowych tworzących społeczność lokalną, charakteryzujących się zróżnicowanym stopniem identyfikacji i przywiązania do miejsca, potrzebami z nim związanymi oraz możliwościami wpływu na nie (np. finansowymi). Są to także rozmaite podmioty spoza danego miasta lub dzielnicy, takie jak turyści i inni czasowi odwiedzający oraz zewnątrzni (poza lokalni) przedsiębiorcy i inwestorzy, w tym właściciele przedsiębiorstw działających w sektorze turystyki oraz deweloperzy. Należą do nich też, ze względu na możliwości finansowe, obowiązki ustawowe oraz przekształcenia własnościowe związane m.in. z komunalizacją mienia, władze publiczne różnych szczebli od centralnego po lokalny. Mogą to również być organizacje pozarządowe, tak te mające siedzibę na danym obszarze, jak i z zewnątrz, zajmujące się określoną kwestią społeczną lub rodzajem obiektów zabytkowych. Są wśród nich wreszcie podmioty, które nie są związane z danymi obiektami czy obszarami z racji siedziby czy prawa własności, lecz mogą znacząco wpływać na rozpoznanie i świadomość ich wartości kulturowych, a także tworzyć standardy i formalne wytyczne, co do ich zagospodarowania i przekształceń lub też przekształcenia te inspirować i bezpośrednio w nich uczestniczyć, przede wszystkim specjaliści w zakresie dziedzictwa (konserwatorzy, architekci, historycy sztuki, archeolodzy, etnologzy) oraz media (radio, prasa, telewizja, Internet) i branża filmowa.

Historyczne obszary śródmiejskie charakteryzują się często bardzo skomplikowaną strukturą własnościową, czego dobrym przykładem jest obszar UNESCO w Krakowie, gdzie system informacji przestrzennej („Małopolska Infrastruktura Informacji Przestrzennej”) wyróżnia aż 19 typów własności i władania. Obejmują one m.in. nieruchomości należące do Gminy Kraków, Województwa Małopolskiego i Skarbu Państwa, użytkowane przez władze publiczne i podległe im jednostki lub oddane we władanie, użytkowanie wieczyste lub stanowiące współwłasność władz publicznych i innych podmiotów, a także nieruchomości należące do osób fizycznych i prawnych, wreszcie nieruchomości z nieuregulowanym stanem prawnym. W przypadku Krakowa oprócz Gminy Kraków i osób prywatnych, istotnymi właścicielami nieruchomości zabytkowych są ponadto związki wyznaniowe oraz uczelnie wyższe. Trzeba także podkreślić, iż własność wielu nieruchomości jest silnie rozdrobniona, co może tworzyć trudności w finansowaniu prac konserwatorskich przy nich oraz w wypracowaniu jednolitej wizji ich konserwacji, utrzymania i korzystania z nich⁶.

⁵ Por. K. Pawłowska, *Przeciwdziałanie konfliktom wokół ochrony i kształtowania krajobrazu: partycypacja społeczna, debata publiczna, negocjacje*, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków 2008.

⁶ Por. <http://miip.geomalopolska.pl>

Oprócz problemów i wyzwań związanych ze stanem własnościowym, obszar UNESCO w Krakowie, podobnie jak wiele centrów historycznych metropolii w Europie, boryka się z niekorzystnymi tendencjami demograficznymi i problemem utraty funkcji mieszkalnej, kurczącej się intensywnie na rzecz funkcji komercyjnych, przede wszystkim turystycznej i gastronomicznej oraz bankowej, zorientowanych przede wszystkim na obsługę pozalokalnych klientów. Problem ten nie stanowi przy tym jedynie wyzwania w wymiarze społecznym, ale także istotne i rosnące wyzwanie konserwatorskie. Wiele prywatnych nieruchomości wykorzystywanych jest częściowo, sezonowo i czasowo, gdyż w przeciwieństwie do funkcji mieszkalnej czy określonych typów funkcji komercyjnych (biura projektowe, pracownie plastyczne i architektoniczne, zakłady rzemieślnicze, nieturystyczne usługi realizowane w małej skali), komercyjne funkcje związane z rozrywką, gastronomią i turystyką sprzyjają intensywnemu wykorzystaniu jedynie wybranych części budynków (partery, niekiedy piwnice, rzadziej wyższe piętra), a nie ich całościowemu dobremu zagospodarowaniu (często puste lokale na wyższych piętrach). Ich rosnąca obecność wypiera także inne, mniej dochodowe w krótkim terminie lecz bardziej długoterminowo związane z miastem usługi oraz funkcje. Obrazują to dane statystyczne. W okresie 2003–2013 krakowska Dzielnica I (Stare Miasto) straciła 14,2 tys., tj. 28% stałych mieszkańców. Ze względu na niewielki wzrost liczby ludności czasowo zameldowanej ogólnie w ciągu ostatniej dekady dzielnica straciła 24% tj. prawie 1/4 mieszkańców. W okresie transformacji (od 1989 r.) wchodzący w skład obszaru UNESCO niemal w całości Kazimierz stracił 44%, tj. ponad 2/5 mieszkańców (tab. 1). Co więcej, mieszkańcy tej części Krakowa należą do najmniej zadowolonych z warunków życia w mieście (tab. 2), a jednocześnie duży odsetek z nich kwalifikuje się do objęcia pomocą społeczną. Bez podjęcia intensywnych działań publicznych mających na celu poprawę warunków i jakości życia w tej części miasta, ukierunkowanych na jej stałych mieszkańców oraz przedsiębiorców i inne podmioty spoza sektora turystyki, długoterminowo związane z miejscem, tendencja ta będzie się utrzymywała w przyszłości. W coraz mniejszym stopniu można więc liczyć na to, że lokale mieszkalne w zabytkowych kamienicach będą odnawiali ich mieszkańcy. Z drugiej strony, zgodnie z niedawno uchwalonym planem miejscowym, katalog usług możliwych do umieszczenia na wyższych kondygnacjach większości kamienic dość nierealistycznie zawężono do takich usług, które w dużej mierze wzmocniają utratę zróżnicowania funkcji obszaru (usługi hotelarskie, obsługi bankowej, nauki, szkolnictwa wyższego lub kultury), często nie uwzględniając m.in. możliwości wynajmu lokali na pracownie plastyczne i projektowe, kancelarie prawne i biura innego rodzaju⁷.

Tab. 1. Niekorzystne tendencje demograficzne: depopulacja i utrata funkcji mieszkalnej obszaru UNESCO w Krakowie

Rok	Dzielnica I (Stare Miasto)		Stare Miasto w obrębie Plant		Stradom		Kazimierz	
	Liczba mieszkańców		Liczba mieszkańców		Liczba mieszkańców		Liczba mieszkańców	
	stałych	ogółem	stałych	ogółem	stałych	ogółem	stałych	ogółem
2003	50 875	54 479						
2007	43 734	47 674	3 997	4 725	3 646	3 988	12 111	13 018
2011	38 808	43 135	3 566	4 253	3 017	3 297	10 816	11 869
2013	36 631	41 366	3 381	4 025	2 768	3 061	10 041	11 171

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych <http://msip2.um.krakow.pl/statkrak>

⁷ Por. Uchwała nr XII/131/11 RADY MIASTA KRAKOWA z dnia 13 kwietnia 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Stare Miasto”, <https://www.bip.krakow.pl>.

Tab. 2. Poziom zadowolenia z warunków życia w Krakowie

Poziom zadowolenia	Śródmieście	Krowodrza	Podgórze	Nowa Huta
Zadowolony(a)	16,7	22,6	19,6	14,9
Raczej zadowolony(a)	48,5	47,2	43,6	52,1
Ani zadowolony(a) ani niezadowolony(a)	18,2	19,2	20,7	23,6
Raczej niezadowolony(a)	11,4	6,4	12,2	5,4
Bardzo niezadowolony(a)	4,5	2,6	3,6	3,7
Nie wiem/trudno powiedzieć	0,8	1,9	0,3	0,4

Źródło: M. Fulbiszewska, E. Lesińska, Ł. Pytliński, *Mieszkańcy Krakowa. Opinie na temat życia w mieście. Wyniki badania opinii publicznej przeprowadzonego wśród mieszkańców Krakowa*, Raport z badań przeprowadzonych dla Gminy Miejskiej Kraków, CEM – Instytut Badania Rynku, Kraków 2013, s. 9.

Na przekształcenia funkcjonalne, podejmowane prace adaptacyjne i remontowe w historycznych budynkach oraz zagospodarowanie przestrzeni publicznych obszaru UNESCO swoją obecnością i ponoszonymi wydatkami znacząco wpływają natomiast coraz liczniej odwiedzający Kraków turyści. Jakkolwiek dane dotyczące liczby odwiedzających miasto oraz wielkości ich wydatków dotyczą całego ośrodka miejskiego, biorąc pod uwagę, iż zabytki obszaru UNESCO stanowią podstawową atrakcję wskazywaną przez turystów (tab. 3), można przyjąć, iż nawet zawiązując wpływy ekonomiczne związane z turystyką dziedzictwa wpisanego na UNESCO do wydatków ponoszonych przez osoby wskazujące na zabytki jako motyw przyjazdu do miasta, łącznie w skali roku wydają one prawie 2 biliony złotych (tab. 4).

Tab. 3. Atrakcje turystyczne w Krakowie wskazywane przez odwiedzających krajowych i zagranicznych w 2012 i 2013 r.

Obiekty i miejsca	Odwiedzający krajowi (%)		Odwiedzający zagraniczni (%)	
	2012	2013	2012	2013
Rynek Główny, Stare Miasto, Droga Królewska	27,7	51,3	23,2	48,1
Wawel	15,4	36,3	25,7	55,6
Dzielnica Kazimierz	8,2	23,1	10,8	28
Muzeum Podziemia Rynku Głównego	4,4	10,7	6	11,7
Sukiennice	6,3	11,1	5,6	11,1
Bazylika Mariacka	4,7	10,5	3,8	9,5
Sanktuarium Bożego Miłosierdzia	5,5	9,4	3,8	7,8
Bulwary wiślane, rz. Wisła	3,7	7,1	4,1	6
Barbakan (Brama Floriańska, mury)	2,9	4,3	4,2	5,6
Muzeum Fabryka Schindlera	0,7	2,3	1,3	5,6

Źródło: K. Borkowski et. al., *Ruch turystyczny w Krakowie w 2013 r. Raport końcowy*, Małopolska Organizacja Turystyczna, Kraków 2013, s. 103.

Tab. 4. Szacunek wielkości wydatków ponoszonych przez odwiedzających Kraków, do których przyczyniło się dziedzictwo kulturowe w 2013 r.

	liczba osób odwiedzających Kraków	wskazujący na zabytki jako motyw przyjazdu (%)	liczba osób odwiedzających Kraków ze względu na dziedzictwo kulturowe	średnia kwota wydatkowana w Krakowie (w PLN)	wydatki turystów kulturowych (w PLN)
turyści krajowi (nocujący w mieście)	4 800 000	31,9	1 531 200	383	586 449 600
turyści zagraniczni (nocujący w mieście)	2 450 000	45,7	1 119 650	914	1 023 360 100
odwiedzający krajowi (bez noclegu)	1 900 000	31,9	606 100	383	232 136 300
odwiedzający zagraniczni (bez noclegu)	100 000	45,7	45 700	914	41 769 800
Razem	9 250 000		3 302 650		1 883 715 800

Źródło: opracowanie własne na podstawie Urząd Miasta Krakowa, Raport o stanie miasta, 2013, UMK, Kraków 2014.

Ważnym pytaniem związanym z zarządzaniem obszarem UNESCO w tym kontekście, jest również, w jaki sposób i jaki odsetek przychodów z turystyki, generowanych przez dziedzictwo UNESCO w Krakowie, przeznaczany jest na poprawę jego stanu zachowania, prace konserwatorskie i remontowe zabytkowych obiektów, skoro to one przyciągnęły turystów w pierwszym rzędzie oraz stanowią podstawę świadczenia usług przez wiele podmiotów obsługujących turystów. Inny słowy, postawienie pytania o to, kto zarabia (korzysta) na wyjątkowych walorach dziedzictwa Śródmieścia Krakowa, a kto ponosi koszty jego utrzymania? Czy po stronie przychodów są to, przynajmniej w pewnym stopniu, lokalni przedsiębiorcy, usługodawcy i rzemieślnicy, mieszkańcy oraz właściciele nieruchomości, których rodziny od pokoleń związane są z miastem czy też raczej zewnętrzni inwestorzy, przedsiębiorcy i inne podmioty?⁸ Inną istotną kwestią jest to, czy przychody osiągane przez stałych mieszkańców miasta dzięki obecności turystów (np. dzięki tworzeniu miejsc pracy, możliwości sprzedaży lokalnie wytworzonej żywności i innych produktów – dzieł sztuki, rzemiosła itp. czy świadczenia przez nich usług), kompensują niedogodności, jakie tworzą oni dla mieszkańców tej części Krakowa oraz ogólnie dla mieszkańców całego miasta (hałas, zatłoczenie, bardzo wysoka liczba przestępstw na 1000 mieszkańców, dodatkowe odpady, zużycie infrastruktury, niekorzystna z perspektywy lokalnych konsumentów struktura lokali usługowych i handlowych, wyższe ceny dóbr i usług, itp.)? Dotychczas uwaga władz miasta oraz propagatorów ruchu turystycznego w Krakowie koncentrowała się jednak głównie na ilości przyjeżdżających oraz ich ogólnych wydatkach bez analizy ich struktury oraz kosztów (tak finansowych, jak i społecznych), jakie generują turyści.

⁸ Jeśli, a tak można przypuszczać, większość z przychodów osiąganych dzięki dziedzictwu Krakowa „odpływa” z miasta, tworząc korzyści dla podmiotów gospodarczych z innych części kraju, jest to oprócz argumentacji odwołującej się do wartości historycznych, symbolicznych i kulturowych, kolejnym ważnym uzasadnieniem udzielania znaczącego wsparcia finansowego odnowy i konserwacji zabytków Krakowa, w większym stopniu niż zabytków innych miast nie tak licznie odwiedzanych przez turystów, z publicznych, ogólnokrajowych źródeł finansowania.

Istotny wpływ na przekształcenia historycznego śródmieścia miasta ma też naturalnie rynek nieruchomości. Jego rola będzie prawdopodobnie wzrastała w najbliższych latach, gdyż po okresie spadku cen i zmniejszenia ilości transakcji po 2008 r. od dwóch lat obserwowana jest znowu tendencja wzrostowa, zarówno jeśli chodzi o liczbę transakcji, jak i cenę za m² powierzchni użytkowej kamienic w Śródmieściu. Przykładowo, w 2013 r. zawarto 30 transakcji sprzedaży kamienic na terenie trzech dzielnic Krakowa (Śródmieście, Krowodrzy i Podgórze). Łączna wartość transakcji kamienicami w 2013 r. wyniosła 235 mln zł. Najwyższa cena uzyskana za kamienicę przekroczyła 25 mln zł, przy średniej cenie rynkowej takich nieruchomości 5,3 mln zł⁹.

3. Formy i źródła finansowania prac konserwatorsko-remontowych w obiektach zabytkowych na terenie historycznych dzielnic

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi, iż za finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach odpowiada jego właściciel, użytkownik wieczysty, osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna sprawująca trwały zarząd nad zabytkiem, posiadająca ograniczone prawa rzeczowe do zabytku lub pozostająca w stosunku zobowiązaniowym, przy czym finansowanie prac konserwatorskich przy zabytkach, do którego tytuł prawny posiada jednostka samorządu terytorialnego jest zadaniem własnym tej jednostki¹⁰. Środki finansowe na cele związane z ochroną zabytków i opieką nad zabytkami mogą jednak pochodzić z różnych źródeł, zarówno **prywatnych**, jak i **publicznych** (tab. 5) oraz **pozarządowych, krajowych i zagranicznych**¹¹.

Tab. 5. Źródła finansowania środków publicznych wydanych na prace konserwatorsko-budowlane w Krakowie w 2013 r.

Źródło finansowania	Kwota (w PLN)	Kwota (w PLN)
Budżet Miasta Krakowa		6 403 228
w tym: dotacja celowa z budżetu GMK na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych na obszarze gminy, niestanowiących jej wyłącznej własności	1 700 000	
Narodowy Fundusz Rewaloryzacji Zabytków Krakowa		39 857 548
w tym: na obiekty GMK	6 156 346	
Budżet Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego		83 454
Rada Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa		42 000
Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego		3 330 708
Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków		100 000
Budżet Województwa Małopolskiego		50 000
Razem		49 866 938

Źródło: Urząd Miasta Krakowa, *Raport o stanie miasta, 2013*, UMK, Kraków 2014, s. 145.

⁹ *Krakowski Rynek Nieruchomości 2013*, Kraków 2014, s. 41.

¹⁰ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z późniejszymi zmianami. Załącznik do obwieszczenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 września 2014 r., Dz. U. 2014, poz. 1446, Art. 71.1, 71.2, 72.

¹¹ Por. także M. Kopeć, *Finansowanie programów rewitalizacji*, C.H. Beck, Warszawa 2011 oraz H. Rojkowska-Tasak et. al., *Program opieki nad zabytkami Gminy Miejskiej Kraków na lata 2010–2014*, Urząd Miasta Krakowa, Kraków 2010, https://www.bip.krakow.pl/wladze/zarzadzenia/pliki/zp_2001_1_10.pdf.

3.1. Publiczne środki finansowe dostępne na poziomie centralnym

Po pierwsze, jednym ze źródeł dofinansowania prac konserwatorskich może być bezpośrednio budżet centralny, gdyż wspomniana ustawa przewiduje, iż prywatni właściciele i posiadacze zabytków oraz jednostki samorządu terytorialnego i inne jednostki organizacyjne mogą ubiegać się o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa na finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku udzielanych przez **ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego** lub przez **wojewódzkiego konserwatora zabytków**, działającego w imieniu wojewody¹².

Wśród programów dotacyjnych i grantowych Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego przewidziana jest więc możliwość dofinansowania prac konserwatorsko-remontowych oraz innych działań związanych z muzeami, ochroną zabytków archeologicznych oraz miejscami pamięci narodowej. W 2015 r. **program** pt. „Dziedzictwo Kulturowe”, którego celem jest „ochrona polskiego dziedzictwa kulturowego w kraju i za granicą, wspieranie działalności muzeów oraz popularyzacja kultury ludowej” obejmuje 7 priorytetów, w tym cztery, które mogą bezpośrednio dotyczyć obszarów UNESCO (por. tab. 6). Instytucje kultury zlokalizowane na obszarach UNESCO mogą także korzystać z innych programów Ministra, takich jak: „Kolekcje”, „Rozwój infrastruktury kultury” i „Edukacja kulturalna”, działając na rzecz popularyzacji, zachowania i poszerzania zasobów dziedzictwa danego terenu. Dla niektórych, szczególnie cennych pod względem kulturowym i symbolicznym w skali kraju obszarów, mogą być także tworzone **fundusze celowe**, takie jak Narodowy Fundusz Rewaloryzacji Zabytków Krakowa (NFRZK), którego dysponentem jest Społeczny Komitet Odnowy Zabytków Krakowa (SKOZK), a głównym źródłem przychodów są od ponad dwóch dekad środki przekazywane przez kancelarię Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej¹³. Specyficzne obiekty i miejsca (np. pomniki, miejsca pamięci) mogą być także wspierane przez wyspecjalizowane instytucje szczebla centralnego takie jak Rada Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa.

Tab. 6. Wybrane priorytety programu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego pt. „Dziedzictwo kulturowe” wdrażanego w 2015 r.

Priorytet	Cele priorytetu
Ochrona zabytków	Zachowanie materialnego dziedzictwa kulturowego (...) przez konserwację i rewaloryzację zabytków nieruchomych i ruchomych oraz ich udostępnianie na cele publiczne.
Wspieranie działań muzealnych	Wspieranie działalności w zakresie opieki konserwatorskiej nad muzealiami, archiwaliami i księgozbiorami, a także prezentacji zbiorów w postaci atrakcyjnych poznawczo projektów wystawienniczych.
Ochrona zabytków archeologicznych	Ochrona dziedzictwa archeologicznego poprzez wspieranie kluczowych dla tego obszaru zadań, obejmujących nieinwazyjne badania archeologiczne, ewidencję i inwentaryzację zabytków archeologicznych oraz opracowanie i publikację wyników przeprowadzonych badań archeologicznych.
Miejsca pamięci narodowej	Wspieranie samorządów w zapewnianiu stabilnej opieki nad najważniejszymi miejscami pamięci, stanowiącymi materialne świadectwo wydarzeń kluczowych dla narodowej tożsamości.

Źródło: ww.mkidn.gov.pl

¹² Ibidem, Art. 73. Przykładowo, dotacje z Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego przeznaczone bezpośrednio na zabytki w Krakowie w 2013 r. dotyczyły m.in.: prac ratunkowych przy remoncie dachu na bazylice Św. Trójcy przy klasztorze oo. Dominikanów, prac zabezpieczających przed katastrofą budowlaną prowadzonych w tzw. Domu Wita Stwosza przy ul. Grodzkiej, prac instalacyjnych w kościele św. Mikołaja oraz remontu i konserwacji krypt w kościele ss. Piotra i Pawła.

¹³ Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o Narodowym Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa, Dz. U. 1985 nr 21 poz. 90 z późn. zmianami. Szczegółowe informacje na temat prac konserwatorskich przy krakowskich zabytkach prowadzonych przy wsparciu tego funduszu oraz zasadach uzyskiwania wsparcia znajdują się na stronie internetowej SKOZK, por. www.skozok.pl.

Prace remontowe w obiektach zabytkowych lub znajdujących się na terenie zabytkowych obszarów mogą być także dofinansowane z krajowych programów i funduszy celowych nie dedykowanych bezpośrednio zabytkom. Przykładem są środki związane z ochroną środowiska wydawane w ramach Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz wojewódzkich funduszy tego typu. Przy wsparciu NFOŚiGW oraz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie w ostatnich latach wdrażano i intensywnie promowano, m.in. wskutek nacisków społecznych i oddolnych inicjatyw takich jak „Krakowski Alarm Smogowy”¹⁴ program wymiany systemów grzewczych „Program Ograniczania Niskiej Emisji na terenie Miasta Krakowa”. W latach 2012–2014 na program wydano łącznie 62,3 mln złotych przyznając środki na wymianę systemów grzewczych w lokalach w Krakowie. Łącznie pozytywnie rozpatrzono jak dotychczas 3190 wniosków. Analiza przestrzennego rozkładu pozytywnie rozpatrzonych wniosków pokazuje przy tym, iż program wymiany systemów grzewczych stał się jednym z istotnych sposobów pośredniego wspierania remontów budynków i lokali mieszkalnych na terenie obszaru UNESCO – prawie 6% pozytywnie rozpatrzonych wniosków dotyczyła lokali na tym obszarze, najwięcej z terenu Kazimierza, który zamieszkuje trzykrotnie więcej ludności niż obszar Starego Miasta w obrębie Plant, natomiast rekrutowało się z niego ośmiokrotnie więcej wnioskodawców (por. tab. 7).

Tab. 7. Program Ograniczania Niskiej Emisji na terenie Krakowa: pozytywnie rozpatrzone wnioski o dofinansowanie według obszarów wchodzących w skład wpisu na listę UNESCO w latach 2012–2014

Obszar	Liczba pozytywnie rozpatrzonych wniosków
Stare Miasto w obrębie Plant	16
Stradom	34
Kazimierz	133
Razem obszary wchodzące w skład wpisu UNESCO	183
Udział obszaru UNESCO w ogóle pozytywnie rozpatrzonych wniosków (w %)	5,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych w Biuletynie Informacji Publicznej

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze tego typu mogą także w określonych przypadkach udzielać wsparcia finansowego na przedsięwzięcia z zakresu ochrony przyrody (np. ochrona gatunkowa roślin i zwierząt, sporządzenie planów ochrony dla obszarów objętych ochroną, nasadzenia drzew i krzewów, zabiegi pielęgnacyjne pomników przyrody), które mogą dotyczyć zabytkowych zespołów zieleni. Podobnie, remonty obiektów zabytkowych, w ramach których zapewniany jest dostęp dla niepełnosprawnych (np. montaż wind) mogą uzyskać dofinansowanie ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) na likwidację barier architektonicznych.

¹⁴ www.krakowskialarmsmogowy.pl

W rozdziale 7 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Zasady finansowania opieki nad zabytkami) w art. 83 wspomniano także, iż „Na zasadach określonych w przepisach o zasadach finansowania nauki, minister właściwy do spraw nauki może przyznać środki finansowe na badania konserwatorskie, architektoniczne, archeologiczne lub inne badania naukowe związane z prowadzeniem prac konserwatorskich i restauratorskich przy zabytkach.” Oznacza to, iż **badania dotyczące zabytków** oraz ich stanu zachowania i pożądaných prac konserwatorskich, poprzedzające takie prace lub im towarzyszące, mogą w określonych przypadkach być **częścią grantów naukowych** realizowanych przy wsparciu finansowym **Narodowego Centrum Nauki** i innych instytucji wspierających finansowo badania naukowe.

3.2. Fundusze samorządu terytorialnego szczebla regionalnego i lokalnego

Prace konserwatorskie przy zabytkach mogą być także wspierane finansowo przez samorządy terytorialne różnych szczebli i mogą dotyczyć, jak już wspomniano, przedsięwzięć realizowanych bezpośrednio przez jednostki samorządu terytorialnego (np. w należących do nich obiektach zabytkowych lub realizowanych przez podległe im instytucje kultury) lub prac podejmowanych przez inne podmioty. Kwestie związane z finansowaniem i zarządzaniem dziedzictwem kulturowym są przede wszystkim istotnym zadaniem władz lokalnych¹⁵. Gmina może wspierać prace konserwatorsko-budowlane przy zabytkach stanowiących jej własność, pośrednio wspierać takie prace konserwatorskie realizowane przez inne podmioty, przekazując dotacje na zadania podległych jej instytucji kultury, a także udzielać dotacji celowych na remonty obiektów zabytkowych nie stanowiących jej wyłącznej własności.

Przykładowo, w 2013 r. w Krakowie wśród prac przy zabytkach stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków finansowanych z jej budżetu znalazły się m.in. remonty lub modernizacje 13 kamienic, w tym 6 na obszarze UNESCO, modernizacje fortów wchodzących w skład Twierdzy Kraków, prace konserwatorsko-remontowe w szkołach, łącznie w 23 placówkach, w tym 3 na obszarze UNESCO, prace konserwatorsko-budowlane na Cmentarzu Rakowickim, naprawa instalacji sygnalizacji pożaru i drzwi wejściowych na Wieżę Hejnałową Kościoła Mariackiego oraz opracowanie opinii rzeczoznawcy pożarowego w zakresie ogrzewania kramów kupieckich i naprawa bram w budynku Sukiennic. Od roku 2006 z budżetu Miasta Krakowa udzielane są też dotacje celowe na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane prowadzone przy zabytkach ruchomych i nieruchomych, nie stanowiących wyłącznej własności Gminy Miejskiej Kraków. Szacuje się, że w latach 2006–2014 na ten cel wydano łącznie prawie 17 mln złotych tj. około 1,8 mln rocznie. Przeznaczono je na 161 projektów konserwatorskich, w tym 79 przedsięwzięć dotyczących remontu fasad zabytkowych kamienic (por. tab. 8)¹⁶. W Krakowie nie jest natomiast na razie stosowana inna forma wsparcia publicznego dla podejmujących prace konserwatorsko-remontowe w postaci **grantów zwrotnych w formie pożyczek dla właścicieli obiektów zabytkowych**¹⁷.

¹⁵ Por. M. Murzyn-Kupisz, *Dziedzictwo kulturowe a rozwój lokalny*, op. cit., s. 196–203; M. Rouba, *Zadania władz publicznych w zakresie ochrony i opieki nad zabytkami w Rzeczypospolitej Polskiej. Ze szczególnym uwzględnieniem obiektów wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa Kulturalnego i Naturalnego UNESCO*, Warszawa 2013.

¹⁶ Por. także K. Bujakowski, H. Rojowska-Tasak, *Zarządzanie na obszarze światowego dziedzictwa w Krakowie*, [w:] *Zarządzanie miejscami wpisanymi na listę Światowego Dziedzictwa UNESCO w Polsce i w Norwegii*, red. J. Purchla, MCK, Kraków 2011, s. 230–249.

¹⁷ Tego typu wsparcie dostępne jest np. dla obiektów na obszarze wpisu UNESCO w Edynburgu. Zob. <http://www.ewht.org.uk/conservation-funding-programme>.

Tab. 8. Dotacje celowe na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych na obszarze Gminy Miejskiej Kraków, nie stanowiących jej wyłącznej własności przyznane w latach 2006–2014

Rok	Kwota dofinansowania w tys. PLN	Łączna liczba dofinansowanych projektów	Prace przy zabytkach nieruchomych, w tym:				Prace przy zabytkach ruchomych, w tym:		
			Remonty konserwatorskie fasad kamienic	Inne prace przy obiektach świeckich (np. remont dachu, wzmocnienie fundamentów)	Remonty konserwatorskie elewacji obiektów sakralnych (kościół, klasztor)	Inne prace w obiektach sakralnych (np. remont dachu, wzmocnienie fundamentów, mury wokół zespołów klasztornych)	Konserwacja obrazów, feretronów, itp., z wnętrza sakralnych	Konserwacja polichromii i innych elementów wystroju wnętrza sakralnych, w tym ołtarzy	Konserwacja rzeźb i płaskorzeźb z wnętrza sakralnych, w tym epitafów, krucyfiksów, itp.
2006	400	10	2	1	3	0	3	0	1
2007	1 500	10	5	0	1	1	2	1	0
2008	1 600	15	11	0	1	1	1	1	0
2009	3 000	23	15	0	1	3	2	1	1
2010	1 500	16	8	1	0	3	3	1	0
2011	2 700	21	11	2	2	4	1	1	0
2012	1 760	21	11	2	0	2	2	2	2
2013	1 700	18	6	5	1	3	1	2	0
2014	2 700	27	10	2	2	7	4	0	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Biuletynu Informacji Publicznej.

Za wydatki samorządu lokalnego wspierające bieżące utrzymanie obiektów zabytkowych na obszarze UNESCO można także uznać **dotacje celowe na instytucje kultury mające siedzibę w zabytkowych obiektach** na tym terenie. Na przykład w Krakowie samorząd lokalny jest organizatorem i udziela dotacji kilku większym instytucjom kultury takim jak Muzeum Historyczne Miasta Krakowa posiadające 8 oddziałów w obrębie obszaru UNESCO (dotacja w wysokości 18,5 mln złotych rocznie w 2013 r.), Śródmiejski Ośrodek Kultury (dotacja w 2013 r. w wysokości 2,5 mln złotych), Galeria Sztuki Współczesnej Bunkier Sztuki (dotacja w 2013 r. w wysokości 1,6 mln złotych) oraz Śródmiejska Biblioteka Publiczna posiadająca dwie filie na Kazimierzu.

Podmiotem finansującym i dofinansowującym prace konserwatorsko-remontowe może być także **samorząd szczebla regionalnego** (organizator instytucji muzealnych i innych instytucji kultury, wła-

ściciel i zarządzający obiektami zabytkowymi na terenie UNESCO, udzielający grantów na prace konserwatorskie innym podmiotom). Przykładowo, samorząd regionu, jako organizator instytucji kultury utrzymuje oraz wspiera modernizację i konserwację obiektów użytkowanych przez kilka znaczących instytucji kultury funkcjonujących na obszarze UNESCO w Krakowie takich jak Teatr. im. J. Słowackiego w Krakowie (dotacja 9 mln złotych w 2013 r.), Muzeum Archeologiczne w Krakowie (3,0 mln złotych), Muzeum Etnograficzne (3,5 mln złotych). W odniesieniu do obszaru UNESCO w Krakowie w 2013 r. dotacje z budżetu samorządu małopolskiego na prace konserwatorskie obejmowały też prace restauratorskie i konserwatorskie w zespole krypt Panteonu Narodowego. Samorząd regionu może również w ramach konkursów grantowych przydzielać środki finansowe na prace konserwatorskie w obiektach architektury i przy ruchomych dziełach sztuki nie stanowiących jego własności, zlokalizowanych na terenie danego województwa¹⁸.

3.3. Pośrednie formy finansowania ochrony i konserwacji obiektów zabytkowych związane z działalnością samorządu lokalnego

Oprócz udzielania bezpośredniego wsparcia finansowego, realizacji zadań związanych z planowaniem przestrzennym i tworzeniem prawnych form ochrony przewidzianych w prawie ochrony zabytków (np. ustanowienie Parku Kulturowego¹⁹), władze lokalne mogą pośrednio lecz istotnie wpływać na kształtowanie się funkcji zabytkowych obszarów spójnych z celem zachowania i uwypuklenia wartości ich dziedzictwa kulturowego. Jedną z takich form wpływu jest **polityka sprzedaży i wynajmu lokali użytkowych pozostających w zasobie gminy**. Gmina może wynajmować stanowiące własność komunalną lokale po preferencyjnych cenach określonym grupom najemców lub z wymogiem prowadzenia w nich określonego typu działalności (rzemieślniczej, artystycznej, usługowej, handlowej). Gmina godzi się tym samym na mniejsze wpływy z tytułu wynajmu nieruchomości w centrum miasta ale w zamian zyskuje placówki, które współtworzą jego klimat i wzmacniają spójną z zabytkowym charakterem przestrzeni miejskiej atmosferę (np. galerie sztuki, warsztaty unikalnych rzemiosł, antykwiariaty i galerie sztuki, pracownie plastyczne). W Krakowie wdrażane są dwa tego typu programy. Pierwszy z nich dedykowany jest galeriom sztuki („Program mecenatu artystycznego i usług publicznych w zakresie kultury – galerie sztuki”). Choć ogólna liczba traktowanych preferencyjnie w zakresie stawek wynajmu galerii jest bardzo niewielka (zaledwie 15 w skali miasta), aż 10 z nich znajduje się na obszarze UNESCO – 7 w obrębie Plant, 3 na Kazimierzu. Drugi program tego typu pn. „Program mecenatu artystycznego i usług publicznych w zakresie kultury – pracownie twórcze” dotyczy wynajmu lokali miejskich artystom i twórcom. W 2013 r. z zasobu Gminy Miasta Krakowa na pracownie twórcze przeznaczono łącznie 196 lokali, które wynajmowało (lub współwynajmowało) 230 artystów. Większość pracowni twórczych znajduje się jednak poza obszarem UNESCO, a jeżeli bardzo sporadycznie pojawiają się oferty z tego terenu, to dotyczą one lokali użytkowych w bardzo złym stanie technicznym, trudnych do użytkowania (brak podstawowych udogodnień, lokalizacja w suterrenach, itp.).

¹⁸ W 2014 r. dotacje na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane w regionie objęły 131 zadań na łączną kwotę 3,5 mln złotych, w tym prace budowlane obiektów zabytkowych (wzmocnienia i izolacje fundamentów, konstrukcji ścian, konserwacje więźb dachowych, wymiany pokrycia dachów), renowacje ruchomości (obrazów, polichromii, ołtarzy, ambon, rzeźb, kapliczek przydrożnych) oraz prowadzenie badań, przygotowanie projektów i dokumentacji konserwatorskich. Wśród beneficjentów znalazły się parafie, zgromadzenia i klasztory, fundacje i stowarzyszenia, jednostki samorządu terytorialnego oraz osoby prywatne. W porównaniu do innych samorządów województw w kraju Województwo Małopolskie cały czas utrzymuje się w ścisłej czołówce samorządów, które przeznaczają na ochronę zabytków największe środki. Łącznie w latach 2007–2014 samorząd Małopolski wydał prawie 42 mln zł na zachowanie materialnego dziedzictwa kulturowego. Por. http://www.małopolskie.pl/Kultura/Ochrona_zabytkow/?id=2287

¹⁹ Por. Uchwała Nr CXV/1547/10 Rady Miasta Krakowa z dnia 3 listopada 2010 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą Park Kulturowy Stare Miasto.

Kolejnym możliwym rozwiązaniem w sposób pośredni motywujący wydatki prywatne jest program zwolnień z podatku od nieruchomości w przypadku, gdy prowadzone są w nich wybrane, pożądane z perspektywy charakteru miasta i jego tradycji oraz utrzymania zróżnicowania funkcjonalnego śródmieścia rodzaje działalności, szczególnie w ramach mikroprzedsiębiorstw²⁰ lub program zwolnień od podatku od nieruchomości, nieruchomości zabytkowych lub nieruchomości na terenie zabytkowego układu urbanistycznego, w których w określonym terminie przeprowadzono pożądane z perspektywy publicznej, zgodne z wymogami konserwatorskimi prace remontowe przynoszące korzyść nie tylko właścicielowi nieruchomości, ale także podnoszące estetykę przestrzeni miejskich (np. remont fasad)²¹. Mogą to być również zwolnienia z podatku od nieruchomości dotyczące nieruchomości nie figurujących w rejestrze zabytków lecz znajdujących się w ewidencji konserwatorskiej lub na terenie zabytkowym objętym programem rewitalizacji, jeśli realizowane inwestycje remontowe są z nim zgodne.

Innym jeszcze instrumentem finansowym może być wykorzystanie opłaty lokalnej jako narzędzia zmuszającego turystów do internalizacji części kosztów, jakie generują korzystając z cennych kulturowo obszarów, pod warunkiem, iż wpływy z tytułu tej opłaty będą przeznaczane na utrzymanie i poprawę stanu zachowania obiektów i obszarów zabytkowych. Przykładowo, dzienna stawka opłaty miejscowej pobieranej od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w Krakowie wynosi 1,60 zł za każdy dzień pobytu²² przyczyniając się do wpływów z tego tytułu w wysokości 1,8 mln złotych rocznie (dane za 2013 r.). W przypadku dawnej stolicy Polski nie wiadomo jednak, w jakim stopniu turyści wspierają tą opłatą krakowskie zabytki, czy też przeznaczana jest na inne zadania komunalne. Należałoby się także zastanowić, czy nie powinna być podniesiona, by uzyskane dzięki niej środki finansowe mogły odegrać większą rolę w dofinansowaniu konserwacji obiektów zabytkowych w mieście.

3.4. Zagraniczne środki finansowe

W ostatnich latach istotnym źródłem wsparcia prac konserwatorsko-remontowych przy zabytkach i zespołach zabytkowych na terenie całej Polski, w tym przy dobrach kultury wpisanych na listę UNESCO stały się środki unijne oraz środki pochodzące z Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF) i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG)²³. Wsparcie finansowe przedsięwzięć konserwatorsko-remontowych w obiektach zabytkowych przewidziano

²⁰ Tego typu ustalenia dotyczą m.in. tzw. branż chronionych, zanikających i preferowanych na obszarze Strefy Staromiejskiej wpisanej na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO w Toruniu por. Załącznik nr 2 do uchwały nr 769/14 Rady Miasta Torunia z dnia 15 maja 2014 r., www.bip.torun.pl/files/doc/769_14_01.pdf

²¹ Przykładem Uchwała Nr LVI/706/08 Rady Miasta Krakowa z dnia 5 listopada 2008 r. w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości budynków lub ich części, w których wykonano remont elewacji z późn. zmianami.

²² Por. Uchwała nr LXVI/614/04 Rady Miasta Krakowa z dnia 1 grudnia 2004 r. w sprawie opłaty miejscowej.

²³ Przegląd możliwości dofinansowania przedsięwzięć dotyczących dziedzictwa kulturowego przewidzianych w Małopolskim Regionalnym Program Operacyjnym na lata 2007–2013 por. M. Murzyn-Kupisz, Dziedzictwo kulturowe a rozwój lokalny, op. cit., s. 280–281.

Ogólne podsumowanie możliwości dofinansowania prac konserwatorskich ze środków unijnych w poprzednich perspektywach programowych Unii Europejskich por. M. Murzyn-Kupisz, Europejskie fundusze pomocowe a konserwacja i adaptacja obiektów zabytkowych. Szanse i zagrożenia, [w:] Adaptacja obiektów zabytkowych do współczesnych funkcji użytkowych, red. B. Szymgin, Politechnika Lubelska, ICOMOS, Lubelskie Towarzystwo Naukowe, Warszawa-Lublin 2009, s. 99–112; A. Etmanowicz, J. Sanetra-Szeliga (red.), Europa – szansa dla kultury. Polskie doświadczenia w korzystaniu ze środków Unii Europejskiej dla kultury, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa 2005; K. Tylus-Sowa et al. (red.), Możliwości finansowania kultury ze środków europejskich w latach 2007–2013, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa, 2009; M. Murzyn-Kupisz, Dziedzictwo kulturowe a rozwój lokalny, op. cit., s. 203–211.

m.in. w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) na lata 2004–2006, a następnie w programach rozwoju regionalnego dla poszczególnych województw na lata 2007–2013, czego przykładem może być Małopolski Regionalny Program Operacyjny na ten okres (MRPO)²⁴. Wśród projektów konserwatorskich dotyczących obszaru UNESCO w Krakowie wybranych do dofinansowania ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach 3 osi priorytetowej MRPO „Turystyka i przemysł kulturowy”, Działanie 3.2 „Rozwój produktu dziedzictwa kulturowego” znalazły się renowacja polichromii i dekoracji malarskich na parterze południowego skrzydła klasztoru OO. Franciszkanów w Krakowie, renowacja krużganków klasztoru OO. Dominikanów w Krakowie oraz „UNIKATOWE. Pilna konserwacja zagrożonych obiektów z kolekcji Muzeum Etnograficznego im. S. Udzieli w Krakowie”. Projekty takie mogły być także potencjalnie finansowane w ramach priorytetu 5. „Krakowski Obszar Metropolitalny”, Działanie pt. „Rozwój Funkcji Metropolitalnych”.

Większe projekty infrastrukturalne o charakterze ponadlokalnym mogły być natomiast dofinansowane w ramach Priorytetu XI „Kultura i dziedzictwo kulturowe” stanowiącego część Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko” na lata 2007–2013 (Działanie 11.1. „Ochrona i zachowanie dziedzictwa kulturowego o znaczeniu ponadregionalnym”). W ramach tego priorytetu wsparcie finansowe w wysokości prawie 11 mln złotych uzyskał m.in. Zamek Królewski na Wawelu – Państwowe Zbiory Sztuki, realizując projekt „Renowacja dziedzińca zewnętrznego oraz adaptacja budynku na centrum promocji i informacji na Wawelu” za ponad 16 mln złotych. Podobne możliwości będą dostępne w ramach bieżącej unijnej perspektywy programowania (2014–2020), zarówno w ramach regionalnych programów operacyjnych (przykład Małopolski por. tab. 9), jak i Programu „Infrastruktura i Środowisko”. Program ten w bieżącej perspektywie programowej uwzględnia bowiem oś priorytetową VI: „Ochrona i rozwój dziedzictwa kulturowego”, której celem są „przedsięwzięcia z zakresu ochrony, rozwoju, udostępniania i promocji zasobów dziedzictwa kulturowego (materialnego i niematerialnego)”²⁵.

W ubiegłych latach prace przy obiektach zabytkowych mogły także pośrednio wspierać inne programy unijne m.in. finansując rozwój umiejętności zawodowych (np. rzemieślniczych, interpretacyjnych) związanych z konserwacją i rewaloryzacją zabytków. Na przykład, w latach 2010–2014 przy wsparciu Europejskiego Funduszu Społecznego (Program Operacyjny Kapitał Ludzki, priorytet VI. „Rynek pracy otwarty dla wszystkich”) Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie realizował kolejne edycje projektu „Konserwator – program aktywizacji zawodowej osób pozostających bez zatrudnienia” w instytucjach i przy realizacji zadań związanych z zachowaniem i udostępnianiem dziedzictwa kulturowego.

Inwestycje na obszarach miejskich mogą być też wsparte przez fundusze strukturalne UE w systemie zwrotnym (przy użyciu tzw. odnawialnych instrumentów finansowych takich jak pożyczki i gwarancje) w ramach inicjatywy JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas), do której przystąpiły już niektóre województwa w Polsce. Jako instrument inżynierii finansowej opracowany przez Komisję Europejską, Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) oraz Bank Rozwoju Rady Europy (CEB) JESSICA ma „wypełnić” lukę na rynku finansowym pomiędzy bezzwrotnymi dotacjami a ściśle komercyjnymi kredytami, wspierając inwestycje realizowane przy współpracy partnerów publicznych i komercyjnych (banki, przedsiębiorstwa) uznane za istotne dla rozwoju miast (inwestycje związane z rewitalizacją, kulturą, turystyką, transportem, odnawialnymi źródłami energii, itp.), które w założeniu są dochodowe lecz także społecznie pozytywne²⁶.

²⁴ Por. także W. Biernacki et al., *Ocena wpływu projektów realizowanych w ramach Osi priorytetowej 3. MRPO „Turystyka i przemysł kulturowy” na podniesienie konkurencyjności turystycznej regionu wraz z opracowaniem raportu końcowego z przeprowadzonego badania. Raport końcowy*, Centrum Studiów Regionalnych UNIREGIO, Kraków 2010.

²⁵ Szerzej por. http://www.pois.gov.pl/2014_2020/Strony/glowna.aspx.

²⁶ http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/RPO/Aktualnosci/Strony/Jessica_240310.aspx

Tab. 9. Możliwości dofinansowania przedsięwzięć konserwatorsko-remontowych przewidziane w projekcie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020

Powiązanie z dziedzictwem kulturowym	Oś priorytetowa	Cel tematyczny	Priorytet inwestycyjny
Bezpośrednie	2.6 Dziedzictwo regionalne	Zachowanie i ochrona środowiska oraz promowanie efektywnego gospodarowania zasobami	Zachowanie, ochrona, promowanie i rozwój dziedzictwa kulturalnego i naturalnego
Pośrednie	2.4 Regionalna polityka energetyczna	Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach	
	2.11 Rewitalizacja przestrzeni regionalnej		
	2.12 Infrastruktura społeczna	Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem	Wspieranie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności obszarów miejskich i wiejskich

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Projekt Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020*, Kraków kwiecień 2014, www.malopolskie.pl/Pliki/2014/v4_MRPO_final_1IV2014.pdf.

Akcesja Polski do Unii Europejskiej otworzyła także możliwości korzystania z **Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF EOG)** i **Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF)**. Środki finansowe w ramach MF EOG oraz NMF przyznane zostały państwom beneficjentom na realizację przedsięwzięć w ramach wybranych obszarów priorytetowych. Wśród obszarów wsparcia zdefiniowanych dla Polski na lata 2004–2008, jeden tj. „Ochrona kulturowego dziedzictwa europejskiego, w tym transport publiczny i odnowa miast” odnosił się bezpośrednio do dziedzictwa kulturowego, w tym dóbr kultury na liście UNESCO.²⁷ Z tej możliwości finansowania w pierwszym okresie programowania skorzystały aż cztery instytucje w Krakowie (tab. 10) a także trzy inne przedsięwzięcia dotyczące miejsc na liście Światowego Dziedzictwa UNESCO w innych miastach w Polsce²⁸. Podobne możliwości dofinansowania istnieją w ramach bieżącego programu „**Konserwacja i rewitalizacja dziedzictwa kulturowego**”, finansowanego ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF EOG), Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF) oraz budżetu państwa na lata 2009–2014. W ramach tego programu w Krakowie realizowane są dotychczas takie przedsięwzięcia na terenie obszaru UNESCO jak „Muzeum interaktywne w Narodowym Starym Teatrze (Centrum Edukacji Teatralnej)” oraz „Remont i przebudowa obiektów Teatru im. J. Słowackiego”²⁹.

²⁷ Por. *Mechanizmy Finansowe – katalizatory rozwoju społeczno-gospodarczego w Europie. Raport podsumowujący działania prowadzone w Polsce w obszarach priorytetowych Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego w latach 2004–2008*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.

²⁸ Projekt dotyczący Malborka „Zespół Rezydencjonalny Wielkich Mistrzów na Zamku Średnim w Malborku – Pałac wraz ze Skrzydłem Zachodnim – Kontynuacja prac”, „Konserwacja, renowacja i adaptacja na cele kultury zespołu fortyfikacji Starego Miasta w Zamościu”; „Renowacja i adaptacja na cele kulturalne piwnic Starego Miasta Warszawy na obszarze wpisu na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO”.

²⁹ „Biuletyn dla Programu „Konserwacja i rewitalizacja dziedzictwa kulturowego”, nr 1, 2014.

Tab. 10. Przedsięwzięcia realizowane w Krakowie wsparte w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF EOG) i Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF) w latach 2004–2008

Tytuł projektu	Nazwa beneficjenta	Wartość ogółem (w zł)	Dofinansowanie MF EOG/NMF (w zł)
Remont i modernizacja Galerii Sztuki Polskiej XIX wieku w krakowskich Sukiennicach	Muzeum Narodowe w Krakowie	41 303 393	20 600 251
Zabezpieczenie przed zniszczeniem i kradzieżą zasobów Fundacji XX Czartoryskich przy Muzeum Narodowym w Krakowie jako forma ochrony kulturowego dziedzictwa europejskiego	Fundacja XX Czartoryskich	18 986 748	16 138 737
Modernizacja budynku oficyny siedziby Międzynarodowego Centrum Kultury w Krakowie	Międzynarodowe Centrum Kultury w Krakowie	15 621 657	6 988 990
Jezuickie perły południa – ochrona kulturowego dziedzictwa europejskiego	Towarzystwo Jezusowe Polska Prowincja Jezusowa	9 278 558	7 886 776

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Mechanizmy Finansowe...*, op. cit.

Pewne, choć ograniczone możliwości uzyskania dofinansowania dla potrzeb przedsięwzięć związanych z zabytkami oferowały także w przeszłości i mogą oferować **międzynarodowe organizacje pozarządowe** takie jak **Światowy Fundusz Zabytków** (World Monuments Fund – WFM)³⁰ czy **międzynarodowe instytucje finansowe**, takie jak **Bank Światowy** (World Bank), udzielające niekiedy kredytów na cele związane z dziedzictwem kulturowym lub działaniami na obszarach UNESCO. Programy dedykowane kwestiom powiązanim z dziedzictwem kulturowym są jednak obecnie realizowane przez Bank Światowy przede wszystkim w mniej zamożnych krajach pozauropczyjskich (w ostatnich latach m.in. na Haiti, w Libanie czy Gruzji), najczęściej pod szyldem łącznej ochrony dziedzictwa kulturowego i naturalnego, ochrony środowiska lub zrównoważonego rozwoju³¹.

Działania związane z zachowaniem dziedzictwa kulturowego wpisanego na listę UNESCO mogą również pośrednio wspierać **fundusze**, ukierunkowanych na działalność na terenie Polski lub Europy Środkowej, **organizacji pozarządowych** i instytucji, **które skupiają się na finansowaniu projektów o charakterze nieinwestycyjnym** (tzw. projektów miękkich). Środki tych instytucji pomagają w budowaniu pozytywnych postaw wobec dziedzictwa kulturowego i jego popularyzacji, a niekiedy także, niejako przy okazji przedsięwzięć miękkich o innym ukierunkowaniu (np. związanych z wolontariatem, budowaniem społeczeństwa obywatelskiego czy porozumienia pomiędzy różnymi nacjami), mogą w praktyce umożliwiać realizację pewnych działań inwentaryzacyjnych, promocyjnych, restauratorskich lub porządkowych na terenie obszarów czy obiektów zabytkowych. Wśród tego typu organizacji znajdują się m.in. Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej, Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki (Visegrad Fund), Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności (Polish-American Freedom Foundation), Fundacja im. Stefana Batorego (np. programy fundacji skierowane do młodych ludzi związane z wolontariatem w projektach poświęconych wielokulturowemu dziedzictwu ziem polskich).

³⁰ Ze wsparcia tego funduszu skorzystano na przykład pod koniec lat 90. ubiegłego wieku przy konserwacji wnętrza synagogi Tempel w Krakowie.

³¹ Por. M. Cernea, *Cultural heritage and development. A framework for action in the Middle East and North Africa*, The World Bank, Washington 2001.

3.5. Inne, w tym komercyjne źródła finansowania

W Europie Zachodniej i Stanach Zjednoczonych wsparcia finansowego dla projektów konserwatorskich tradycyjnie udzielają także często **prywatni mecenas i sponsorzy** (osoby prywatne, mecenas i instytucjonalni), łącząc bezpośrednio na konkretny obiekt czy przedsięwzięcie lub ofiarując środki finansowe **fundacjom i stowarzyszeniom**³². Ta forma wsparcia istnieje, choć nie jest niestety wystarczająco rozwinięta w naszym kraju³³. Organizacje pozarządowe, w tym organizacje pożytku publicznego, których celem statutowym jest wspieranie rozwoju określonego obszaru (np. dzielnicy, gminy) lub dbałość o określony rodzaj dziedzictwa kulturowego (np. przemysłowe, określonej proveniencji etnicznej, z pewnego okresu historycznego), niekiedy tworzone przy instytucjach kultury, mogą wspierać finansowo i merytorycznie prace konserwatorsko-remontowe dotyczące obszaru lub typu dziedzictwa, na jakim skupia się ich działalność. Mechanizmem stymulującym przeznaczanie prywatnych środków na rzecz organizacji pozarządowych zajmujących się dziedzictwem kulturowym stała się w pewnym stopniu możliwość przekazywania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych wybranym, uznanym za **organizację pożytku publicznego**, organizacjom pozarządowym w Polsce, przewidziana w ustawie z dn. 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie³⁴. Osoby prawne mogą natomiast odliczyć od podstawy opodatkowania (w wysokości nieprzekraczającej 10% dochodu) darowizny przekazane na cele określone w ww. ustawie³⁵. Za działalność pożytku publicznego uznaje się bowiem w myśl ustawy (art. 3 pkt 1.): „(...) działalność społecznie użyteczną, prowadzoną przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie”, obejmujących m.in. (art. 4) zadania w zakresie „4) podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej”; „5) działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego”; „16) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego”; „19) turystyki i krajoznawstwa” oraz „26) działalności na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijaniu kontaktów i współpracy między społeczeństwami”³⁶.

Teoretycznie sposobem finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych na terenie historycznych śródmieść może być też **partnerstwo publiczno-prywatne**³⁷. W kontekście polskim jest ono jednak nadal bardzo rzadko stosowane, a jeśli już dochodzi do skutku, to dotyczy najczęściej inwestycji w dziedzinie transportu (parkingi, transport miejski), sportu i rekreacji.

Podstawą finansowania prac konserwatorsko-remontowych w nieruchomościach zabytkowych winny zgodnie z prawem, i często rzeczywiście są **środki własne prywatnego właściciela (osoby prawnej lub fizycznej)**, obejmujące nadwyżki finansowe osiągnięte z działalności gospodarczej niezwiązanej z finansowaną nieruchomością a także środki generowane przez daną nieruchomość (np. przychody z wynajmu lokali użytkowych) lub z działalności gospodarczej prowadzonej w obiekcie (np. hotelarskiej, gastronomicznej, handlowej, innej działalności usługowej), inwestowane w niego. Na koniec trzeba wspomnieć, iż remonty i adaptacje obiektów zabytkowych mogą być także finansowane przy użyciu standardowych, komercyjnych źródeł finansowania tego typu inwestycji, takich jak **kredyty hipoteczne**, dostępnych dla prywatnych właścicieli nieruchomości i wspólnot mieszkaniowych oraz dla jednostek samorządu terytorialnego.

Istniejące oraz potencjalne źródła finansowania prac konserwatorskich, remontowych i adaptacyjnych na terenie obszarów UNESCO w Polsce całościowo podsumowano w tab. 11.

³² W przywoływanym już przykładzie Edynburga każda osoba fizyczna może wesprzeć fundusz odnowy obszaru UNESCO wpłacając roczną składkę na rzecz organizacji zarządzającej terenem UNESCO, stając się członkiem Koła „Przyjaciół” Dziedzictwa Światowego w Edynburgu (a Friend of Edinburgh World Heritage). Zob. <http://www.ewht.org.uk/what-we-do/support-us/friends>.

³³ Przykładem Fundacja Kronenberga przy banku Citi Handlowy.

³⁴ Ustawa z dn. 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z późn. zmianami, art. 27.

³⁵ Ustawa z dn. 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych z późn. zmianami, art. 18, ust. 1.

³⁶ Ustawa z dn. 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, z późn. zmianami, art. 3, art. 4.

³⁷ Ustawa z dn. 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. 2009 nr 19 poz. 100, z późn. zmianami.

Tab. 11. Istniejące i potencjalne źródła finansowania prac konserwatorskich i remontowych na terenie obszarów UNESCO w Polsce

Rodzaj środków	Dysponujące nimi instytucje i programy
Krajowe środki publiczne	
Środki publiczne na szczeblu centralnym	Dotacje i inne fundusze krajowe ukierunkowane na zabytki i dziedzictwo kulturowe pochodzące z budżetu centralnego (programy Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Rada Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa, Wojewódzkie Urzędy Ochrony Zabytków, NFRZK)
	Krajowe fundusze celowe skupione na innych sferach publicznych, takich jak ochrona środowiska, integracja osób niepełnosprawnych, nauka i badania naukowe (NFOŚiGW, PFRON, NCN)
Środki publiczne na szczeblu regionalnym (środki własne samorządów województw)	Dotacje i inne formy dofinansowania ochrony zabytków pochodzące z budżetu samorządów województw (programy grantowe wspierające obiekty położone na obszarze województwa nie stanowiące wyłącznej własności samorządu regionu, wspieranie własnych obiektów i instytucji kultury)
Środki publiczne na szczeblu powiatowym	Dotacje wspierające obiekty zabytkowe w gestii powiatów oraz instytucje kultury, dla których organizatorem jest powiat
Środki publiczne na szczeblu lokalnym (środki własne gminy, w tym środki pozyskane z opłaty lokalnej oraz wynajmu pomieszczeń użytkowych w obiektach zabytkowych i na obszarach zabytkowych)	Środki finansowe wydawane na prace konserwatorsko-remontowe w obiektach stanowiących własność gminy oraz dotacje dla samorządowych instytucji kultury
	Dotacje celowe z budżetu gminy na prace przy zabytkach położonych na obszarze gminy nie stanowiących jej wyłącznej własności
Pośrednie formy finansowania ochrony zabytków przez samorząd lokalny	Ulgi podatkowe i inne zwolnienia z opłat związanych z nieruchomościami zabytkowymi (nieruchomości w rejestrze zabytków, ewidencji konserwatorskiej lub na obszarze rewitalizacji)
	Granty zwrotne w formie pożyczek dla właścicieli obiektów zabytkowych
	Polityka sprzedaży i wynajmu lokali użytkowych pozostających w zasobie gminy
Zagraniczne środki publiczne i pozarządowe	
	Fundusze i programy Unii Europejskiej (m.in. programy operacyjne w poszczególnych województwach – RPO, Program „Infrastruktura i Środowisko”, fundusze strukturalne w systemie zwrotnym – JESSICA)
	Fundusze Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego (EOG/NMF)
	Fundusze instytucji finansowych i organizacji pozarządowych o światowym zasięgu, np. Bank Światowy, Światowy Fundusz Zabytków
	Międzynarodowe instytucje i organizacje pozarządowe działające w Polsce lub regionie Europy Środkowo-Wschodniej

Środki prywatne	
	Środki własne właściciela/inwestora, w tym osiągnięte z działalności gospodarczej nie związanej z nieruchomością zabytkową
	Środki własne właściciela/inwestora wypracowane dzięki działalności gospodarczej w obiekcie lub wynajmowi nieruchomości zabytkowej
	Sponsoring i mecenat prywatny, krajowy i zagraniczny
	Komercyjne źródła finansowania: kredyty, kredyty hipoteczne
Środki krajowych organizacji pozarządowych	
	Finansowanie prac prowadzonych w obiektach stanowiących własność lub pozostających w zarządzie organizacji pozarządowych
	Nagrody i granty udzielane przez organizacje pozarządowe innym podmiotom
Partnerstwo publiczno-prywatne	

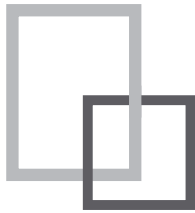
Źródło: opracowanie własne

4. Podsumowanie

W kontekście przedstawionych powyżej społeczno-ekonomicznych uwarunkowań, kwestie, które warto uwzględnić podczas tworzenia planu zarządzania obszarem UNESCO oraz innych powiązanych dokumentów strategicznych (w tym dotyczących zagospodarowania przestrzennego) obejmują:

1. Rozpoznanie wielości **interesariuszy** związanych z danym obszarem zabytkowym, ich postaw wobec dziedzictwa kulturowego, możliwości finansowych i organizacyjnych, potrzeb i oczekiwań a także możliwych konfliktów pomiędzy interesariuszami, w tym rozpoznanie stanu prawnego nieruchomości.
2. Rozpoznanie najważniejszych **procesów przemian funkcjonalnych** zachodzących na terenie obszaru zabytkowego. Uwzględnienie monitorowania tego typu przemian (np. sposoby wykorzystania i funkcje nieruchomości, tendencje demograficzne) wśród wymogów dotyczących monitoringu przekształceń obszaru.
3. Uwzględnienie **potrzeb społeczności lokalnej** (zarówno mieszkańców danego obszaru, jak i stałych mieszkańców całego miasta). Wzięcie pod uwagę nie tylko korzyści lecz także kosztów, jakie tworzy komercyjne wykorzystanie dziedzictwa kulturowego danego obszaru, szczególnie dla potrzeb turystyki, zwłaszcza analiza kosztów z perspektywy społeczności lokalnej (infrastruktura, jakość życia, koszty utrzymania).
4. Rozważenie, jakie oprócz tradycyjnej funkcji mieszkaniowej, kulturalnej i turystycznej zazwyczaj proponowanej na zabytkowych obszarach, inne funkcje, mogą przynosić dochód właścicielom nieruchomości a jednocześnie sprzyjać zachowaniu wyjątkowych wartości zabytkowego obszaru. Rozpoznanie funkcji, które są szczególnie szkodliwe dla autentyczności tkanki zabytkowej, wizerunku i kulturotwórczej roli obszaru oraz wykorzystanie możliwości ograniczania niepożądanych lub prowadzących do monofunkcyjności obszaru działalności poprzez wymogi planowania przestrzennego, politykę wynajmu gminnych lokali użytkowych a także w ramach wydawania koncesji na pewnego typu działalność handlową i usługową.
5. Sporządzenie możliwie szerokiego katalogu dostępnych źródeł finansowania prac konserwatorsko-remontowych, uwzględniając fundusze i programy bezpośrednio dedykowane dziedzictwu oraz inne możliwe do wykorzystania na obszarze zabytkowym (por. zestawienie w tab. 11).

6. Sporządzenie możliwie szerokiego katalogu sposobów pośredniego wspierania zachowania charakteru i kształtowania funkcji zabytkowego obszaru (np. polityka wynajmu nieruchomości miejskich, koncesji, funkcje obiektów i obszarów przewidziane w planach miejscowych).
7. Stworzenie platformy wymiany informacji i współpracy pomiędzy agendami różnych szczebli władzy publicznej (centralny, regionalny, gminny), instytucjami i urzędami ukierunkowanymi na ochronę dziedzictwa kulturowego (NID, terenowe oddziały NID, urzędy konserwatorskie, miejski/gminny konserwator zabytków), wydziałami urzędu miasta/gminy, których działalność w jakiś sposób wpływa na zabytkowy obszar (zajmującymi się m.in. tworzeniem strategii rozwoju, strategii rewitalizacji, planowaniem przestrzennym, inwestycjami komunalnymi i infrastrukturą komunalną, kulturą i turystyką, ochroną środowiska, zarządzaniem miejskim zasobem nieruchomości, rejestrującymi działalność gospodarczą i wydającymi koncesje, zajmującymi się pobieraniem opłat miejskich) oraz innymi istotnymi interesariuszami (właściciele nieruchomości, przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą na zabytkowym obszarze, mieszkańcy, organizacje pozarządowe).



MONITORING ZABYTEKÓW W KONTEKŚCIE ZARZĄDZANIA MIEJSCEM ŚWIATOWEGO DZIEDZICTWA

Andrzej Siwek

1. Monitoring – definicja i miejsce w systemie ochrony zabytków

1.1. Wprowadzenie – istota monitoringu

Najbardziej ogólna definicja monitoringu stwierdza, że są to regularne jakościowe i ilościowe pomiary lub obserwacje zjawiska, przeprowadzane przez z góry określony czas.

Monitoring występuje w wielu dyscyplinach badawczych i w praktyce wielu dziedzin życia. Zależnie od specyfiki dyscypliny, celów oraz przedmiotu monitorowania stosuje się rozmaite metodologie działań, rozmaite narzędzia oraz wielorakie systemy gromadzenia, opracowania i interpretacji danych.

Najbardziej rozpowszechnione są systemy stosowane w celu gromadzenia informacji na temat dynamiki stanu ilościowego danego przedmiotu badań, obecności (lub nieobecności) konkretnych składników systemu, lub zachodzących interakcji. Jednym słowem monitoring śledzi i dokumentuje zmiany. Przedmiotem obserwacji są zjawiska sytuowane w czasie i przestrzeni. Interpretacja danych wymaga wypracowania właściwych skali oceny zjawiska. Zgromadzone dane ułatwiają wybór właściwych działań w systemie zarządzania oraz tworzenia strategii perspektywicznych. Pozwalają także na podjęcie akcji naprawczych lub usuwania skutków w już istniejącej sytuacji np. zagrożenia powodziowego czy ekologicznego. Zatem monitoring we współczesnym świecie jawi się, jako akademicka metoda badawcza, ale również, w niemniejszym stopniu, jako element stosowanych systemów zarządzania i bezpieczeństwa.

Wskazuje się trzy generalne zasady monitoringu:

- cykliczność pomiarów,
- unifikacja sprzętu i metodyk wykorzystywanych do pomiarów i obserwacji,
- unifikacja interpretacji wyników.

Każda z tych zasad ma zastosowanie uniwersalne, niezależnie od specyfiki systemu, czy przedmiotu obserwacji. Niezależnie od dyscypliny wyniki monitoringu nabierają wartości, jeśli udaje się go prowadzić według jednolitych zasad, cyklicznie, przez możliwie długi czas. Wówczas incydentalne dane, poddają się znacznie bardziej zaawansowanym analizom i pozwalają zarówno na syntezy retrospektywne, jak i na projekcje tendencji rozwojowych danego zjawiska.

1.2. Analogia – rola monitoringu w systemie ochrony przyrody

W zakresie oceny stanu zachowania przedmiotu badań, skuteczności zarządzania oraz projekcji spodziewanych, lub oczekiwanych zmian, szczególnie zaawansowany w Polsce i innych krajach Europy jest monitoring środowiska. W skali kraju funkcjonują skodyfikowane, oparte o stabilne źródła finansowania struktury monitorujące rozmaite składniki ekosystemu. Monitoring ten znalazł odzwierciedlenie w ustawodawstwie. Zadania Państwowego Monitoringu Środowiska zostały ujęte w ustawie o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska z dnia 20.07.1991 roku (Dz. U. nr 77, poz. 35).

Odpowiednio do zróżnicowania środowiska przyrodniczego określono strukturę organizacyjną Państwowego Monitoringu Środowiska oraz jego powiązania administracyjne. Celem Państwowego Monitoringu Środowiska jest zwiększenie skuteczności działań na rzecz ochrony środowiska, przez zbieranie, analizowanie i udostępnianie danych dotyczących stanu środowiska i zmian w nim zachodzących.¹ Zatem monitoring środowiska przyrodniczego jest nie tylko techniką badawczą, ale autonomicznym systemem pomiarowym, który sukcesywnie określa swój przedmiot i metody badań, który współdziała w kreowaniu polityki ochrony środowiska w kraju.

Funkcjonowanie systemu można przedstawić na przykładzie Zintegrowanego Monitoringu Środowiska Przyrodniczego. Jest to część Państwowego Monitoringu Środowiska, która ma na celu rejestrację i analizę krótko i długookresowych zmian zachodzących w systemach ekologicznych pod wpływem zmian klimatu, zanieczyszczeń i innych przejawów ingerencji człowieka. Ustala bilans energetyczny i materialny systemu ekologicznego, zmiany jego struktury wewnętrznej, przedstawia prognozę i plan ochrony. Program ZMŚP, podobnie jak innych monitoringów specjalistycznych określa i zatwierdza Główny Inspektor Ochrony Środowiska. Koordynator programu ZMŚP powołany przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska przedstawia formę realizacji programu w oparciu o sieć Stacji Bazowych. Z kolei Stacje Bazowe uzgadniają realizację programu z odpowiednim Wojewódzkim Inspektoratem Ochrony Środowiska i innymi instytucjami w oparciu o zawarte porozumienia. W celu powiązania sieci monitoringu krajowego z kontynentalnym, dostosowano krajowy program pomiarowy do wymogów europejskiego programu Integrated Monitoring. Dane zbierane przez Stacje Bazowe dają możliwość identyfikowania prawidłowości w różnych skalach przestrzennych – lokalnej, regionalnej, kontynentalnej i globalnej.² To szerokie odwołanie do przykładu dyscypliny, którą można w pewnym zakresie uznać, za pokrewną ochronie zabytków, gdyż wśród celów działania ma silnie akcentowaną misję ochrony wartości przyrodniczych, ukazuje dysproporcje systemowe w zakresie monitoringu „natury” i „kultury”. Bowiern sytuacja w systemie ochrony zabytków w Polsce, w zakresie monitorowania stanu zasobu, przedstawia się odmiennie. Można powiedzieć, że wciąż brak jest systematycznych mechanizmów monitorowania, a potrzeba ich stworzenia jest zaledwie przedmiotem ponawianych dyskusji.

1.3. Monitoring w systemie ochrony zabytków w Polsce

W ustawie z 23.07.2003 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie występuje słowo „monitoring”. Zgodnie z zapisem ustawy Wojewódzki Konserwator Zabytków realizuje *kontrolę stanu zachowania i przeznaczenia zabytków* (Art. 4, p. 5) oraz *Wojewódzki Konserwator Zabytków lub działający z jego upoważnienia pracownicy wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków prowadzą kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami* (Art. 38, p. 1). Przy wykonywaniu kontroli wojewódzki konserwator zabytków lub osoby upoważnione przez niego są uprawnione do:

- 1) *wstępu na teren nieruchomości, jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie zniszczenia lub uszkodzenia zabytku;*
- 2) *oceny stanu zachowania, warunków przechowywania i zabezpieczenia zabytków wpisanych do rejestru, a także zabytków znajdujących się w muzeach, bibliotekach oraz w zbiorach lub zasobach innych państwowych jednostek organizacyjnych i jednostek samorządu terytorialnego, w terminie uzgodnionym z ich właścicielem lub posiadaczem;*

¹ A. Kostrzewski, M. Mazurek, A. Stach, *Zasady organizacji i system pomiarowy Zintegrowanego Monitoringu Środowiska Przyrodniczego*, Warszawa 1995.

² Z. Mirek, *Monitoring Miejsc Światowego Dziedzictwa [w:] Wyjątkowa Uniwersalna Wartość, a monitoring dóbr światowego dziedzictwa*, red. B. Szymgin, Warszawa 2011, s. 42 – 57; A. Kostrzewski, M. Mazurek, A. Stach, *Zasady organizacji i system pomiarowy Zintegrowanego Monitoringu Środowiska Przyrodniczego*, Warszawa 1995.

- 3) sprawdzania zgodności wszelkich działań podejmowanych przy zabytkach wpisanych do rejestru oraz prowadzonych badań archeologicznych z zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu i zatwierdzonej dokumentacji;
- 4) żądania ustnych lub pisemnych informacji w zakresie niezbędnym dla ustalenia stanu faktycznego dotyczącego zakresu kontroli;
- 5) żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z zakresem kontroli;
- 6) dokonania wpisu w dzienniku budowy w zakresie określonym przepisami Prawa Budowlanego.³

Przytoczone uwarunkowania prawne wskazują jednoznacznie, iż obowiązki przypisane Wojewódzkim Konserwatorom Zabytków nie mają na celu budowy krajowego, czy regionalnego systemu monitoringu zabytków. Owe działania Urzędów Konserwatorskich mają z zasady charakter incydentalny, związany z konkretną „sprawą”, z rozpoznanymi zagrożeniami, a zakres obserwacji ograniczony jest do kwestii przestrzegania prawa ochrony zabytków. Nie ma też mechanizmów ujednoliconego systemu przechowywania i transmisji danych z owych działań.

Niezależnie od aktywności administracji konserwatorskiej szereg instytucji badawczych i administracyjnych prowadzi wycinkowe monitoringi, w zakresie zainteresowań, lub odpowiedzialności. Jednak są to działania nieskoordynowane i nie budują one zintegrowanego systemu, który zapewnia obieg i gromadzenie informacji. W skali kraju podejmowano kilkakrotnie próby zebrania danych o stanie prawnym i technicznym obiektów zabytkowych objętych ochroną konserwatorską. Jednak były to bądź tylko propozycje teoretyczne, bądź akcje jednostkowe, niepowtarzalne, co za tym idzie, nie mające waloru cykliczności, niezbędnego w procesach monitorowania.

Z pośród zrealizowanych prób, lub wypowiedzi należy szczególnie odnotować:

- *Monitoring miejskiego zespołu zabytkowego dziedzictwa światowego UNESCO w Zamościu* w 1998. Projekt został opracowany i zrealizowany przez Polski Komitet Narodowy ICOMOS. Nadzór naukowy i koordynacja K. Pawłowski, realizacja: M. Sarnik-Konieczna, A. Cygnarowski, B. Skórzyńska-Terlecka, W. Siemiński, M. Witwicki, U. Fidecka. Zespół opracował projekt kwestionariusza monitoringu miejsca światowego dziedzictwa, który następnie zweryfikowano na przykładzie Zamościa. Była to istotna próba pilotażowa wprowadzenia monitoringu miejsc światowego dziedzictwa w Polsce. Nie podjęto jednak jej kontynuacji.⁴
- *Monitoring miejsc o szczególnym znaczeniu dla polskiego dziedzictwa kulturowego* – projekt opracowany w ramach prac Regionalnego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków w Krakowie i Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków w Warszawie w 2006. Opracowanie zrealizowano pod kierunkiem R. Marcinka, na podstawie doświadczeń z przygotowania *Raportu Okresowego dla miejsc światowego dziedzictwa w Polsce*. Był to zaawansowany projekt ustanowienia krajowego monitoringu zabytków, jednak został zawieszony na etapie rozważań teoretycznych.⁵
- Monitoring zabytków skupiał również w ostatnich latach uwagę w istotnych projektach badawczych dotyczących miejsc światowego dziedzictwa UNESCO. Należy wspomnieć:

³ Art. 38, p. 3, Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z 23.07.2003.

⁴ A. Fortuna – Marek, *Przegląd dotychczasowych prób organizowania monitoringu zabytków*, mpis. Rzeszów 2013. Opracowanie w ramach prac NID, Zespołu ds. monitoringu zabytków.

⁵ R. Marcinek, A. Siwek, *Monitoring miejsc o szczególnym znaczeniu dla polskiego dziedzictwa kulturowego, [w:] Stare miasteczka w nowych czasach. Ochrona zespołów staromiejskich a turystyka masowa. Kazimierz miasto zagrożone, Materiały z konferencji naukowej Kazimierz Dolny 30 listopada – 1 grudnia 2006*, red. Szymgin B., TOnZ Warszawa 2007, s. 158 – 175.

- » „Projekt ICOMOS” z 2011 – propozycje monitoringu wypracowane w ramach projektu norweskiego (ICOMOS – NID – Riksantikvaren) zawarte w publikacji *Wyjątkowa Uniwersalna Wartość a Monitoring Dóbr Światowego Dziedzictwa*, pod red. B. Szmygina, Warszawa 2011.
- » „Projekt MCK” z 2011 – propozycje zawarte w opracowaniu: *Zarządzanie miejscami wpisanymi na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO w Polsce i Norwegii*, red. J. Purchla Kraków 2011.

W obu wypadkach są to wypowiedzi teoretyczne, o odmiennych założeniach metodologicznych, zawierające przesłanki do budowy systemu, jednak nie doprowadzone do fazy projektu wykonawczego i nie wprowadzone w życie.

- W skali regionalnej istotne odniesienia do problematyki monitoringu znajdują się w dokumentach strategicznych samorządów. Jako znaczący przykład należy przywołać „*Plan Ochrony Parku Kulturowego „Stare Miasto” w Krakowie*” opracowany w 2013, pod kierunkiem Z. Myczkowskiego. W dokumencie tym „monitoring” występuje, jako metoda weryfikacji skuteczności działania planu ochrony.⁶
- Monitoring jest też przywoływany w wojewódzkich, powiatowych i gminnych Programach Opieki nad Zabytkami. Można powiedzieć, że sam ustawodawca przewidział potrzebę owego monitoringu zobowiązując uchwalających dany program do składania cyklicznych sprawozdań z jego realizacji.⁷ Jednak i w tych dokumentach „monitoring” odnosi się zazwyczaj do oceny skuteczności strategii zarządzania zawartej w dokumencie, a system sprawozdań funkcjonuje incydentalnie.
- W przyjętym w 2014 r. Krajowym Programie Ochrony Zabytków odnajdujemy również rozdział „Monitoring”. Jednak „monitoring” występujący w *Krajowym Programie* odnosi się wyłącznie do realizacji programu, nie dotyczy zabytków. Jednak z treści *Programu* wynika, iż funkcjonowanie systemu monitoringu (przynajmniej zabytków o statusie najcenniejszych) może być istotne dla realizacji celów i działań przewidzianych w *Krajowym Programie*, zwłaszcza odnośnie celu szczegółowego 2 – *Wzmocnienie synergii działania organów ochrony zabytków*.
- Z inicjatywy instytucji centralnych działających na rzecz ochrony zabytków w Polsce kilkakrotnie podejmowano próby określenia stanu zasobu zabytków w kraju. Jako istotne, ogólnopolskie, jednorazowe akcje monitorowania wybranej kategorii zabytków należy odnotować:
 - » Sporządzenie *Raportu Okresowego dla miejsc światowego dziedzictwa w Polsce w latach 2003–2005*, według wytycznych Centrum Światowego Dziedzictwa. Prace nad Raportem koordynował Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków, dane dostarczali gospodarze obiektów, a ich opracowaniem zajmował się zespół KOBiDZ pod kierunkiem R. Marcinka.
 - » *Raport o stanie zabytków nieruchomych w Polsce* przygotowany przez Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków w 2004 r. w oparciu o dane przekazane przez Wojewódzkich Konserwatorów Zabytków, według jednolitego w skali kraju formularza pytań. (W części województw dane zbierały Regionalne Ośrodki Badań i Dokumentacji Zabytków, przekazywały je Wojewódzkim Konserwatorom Zabytków, a ci kierowali dane do Warszawy, do KOBiDZ). Akcja dostarczyła szereg istotnych danych statystycznych odnośnie struktury zasobu zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków w kraju, stanu własnościowego, stanu zachowania i zagrożeń. Działanie miało charakter jednorazowy.

⁶ Z. Myczkowski, U. Forczek-Brataniec, K. Wielgus, *Plan ochrony Parku Kulturowego Stare Miasto w Krakowie w kontekście ochrony i planowania krajobrazu miasta* [w:] *Planowanie krajobrazu. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Lublinie 2013, s. 38–60.

⁷ Ustawa z 23.07.2003 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Art. 86.2; 87.5; 87. 6.

- » *Raport o stanie Pomników Historii w Polsce* – wykonane w 2011 r. zebranie i zweryfikowanie danych dotyczących stanu prawnego i stanu konserwacji Pomników Historii. Opracowano kwestionariusz pytań jednolity dla wszystkich obiektów. Dane zbierali i opracowywali gospodarze obiektów, lub Oddziały Terenowe Narodowego Instytutu Dziedzictwa. Raport podsumowujący, dla potrzeb Kancelarii Prezydenta RP, sporządzono w Narodowym Instytucie Dziedzictwa w Warszawie. Działanie miało charakter jednorazowy.
- » *Weryfikacja rejestru zabytków nieruchomości* – działanie prowadzone przez Narodowy Instytut Dziedzictwa w latach 2010–2014. Celem prac była terenowa weryfikacja stanu zasobu zabytków nieruchomości oraz konfrontacja stanu faktycznego z zapisami w decyzjach o wpisie do rejestru zabytków. Przyjęto wspólną w skali kraju metodologię działania, którą realizowali pracownicy Oddziałów Terenowych Narodowego Instytutu Dziedzictwa. W ramach prac istotnymi elementami było wykonanie fotografii dokumentalnej każdego obiektu oraz przyporządkowanie go do jednej ze zdefiniowanych a priori grup weryfikacyjnych.⁸ Wyniki działań są podsumowywane w raportach powiatowych i wojewódzkich. Finalnie na podstawie zgromadzonych materiałów ma zostać opracowany Krajowy Raport o stanie zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków. Podsumowanie akcji jest planowane w 2015.

1.4. Konkluzja – miejsce monitoringu w systemie ochrony zabytków

Odnosząc się do powyższego przeglądu działań i dokumentów można stwierdzić, że monitoring w kontekście obiektów zabytkowych jest różnie ukierunkowywany i rozumiany. Jednak nie podlega dyskusji jego potrzeba. Tym bardziej dotkliwym wydaje się fakt, iż odmiennie niż w sferze przyrodniczej, system ochrony zabytków w Polsce, nie doczekał się dotąd opracowania konsekwentnego i umocowanego ustawowo krajowego, czy choćby regionalnego monitoringu zabytków.

Odnotować należy dwa rozumienia terminu „monitoring”:

1. Obserwacja i dokumentowanie stanu zasobu zabytków i zmian w nim zachodzących (w rozumieniu całości zasobu, lub wybranych grup zabytków);
2. Obserwacja wybranych wskaźników określających skutki działania oraz realizację celów według przyjętej strategii w konkretnym dokumencie z zakresu ochrony dziedzictwa;

Wariant pierwszy, to monitoring „statyczny”, niezbędny do opracowywania analiz stanu zasobu oraz syntez stanowiących podstawę charakterystyki danego zjawiska.

Wariant drugi, to monitoring „dynamiczny”, służący przede wszystkim weryfikacji założeń konkretnej polityki ochrony zabytków, dedykowany bezpośrednio narzędziom zarządzania, jakimi są dokumenty strategiczne. Ów monitoring pośrednio może dostarczać również istotne dane odnośnie zasobu, czyli dopełniać, lub w skrajnych przypadkach zastępować monitoring „statyczny”.

Oba warianty są niezbędnymi elementami budowania systemu zarządzania obiektami zabytkowymi. Pierwszy szczególnie w fazie koncepcyjno – badawczej, drugi w fazie realizacyjno – strategicznej.

2. Monitoring, jako element zarządzania dziedzictwem

2.1. Zarządzanie dziedzictwem, a monitoring

Zmiany funkcjonowania mechanizmów gospodarczych i społecznych współczesnego świata dotyczą w sposób nieunikniony również sfery ochrony zabytków. Coraz częściej dostrzega się, iż tradycyjna „ochrona konserwatorska” oparta o dogmaty doktrynalne okazuje się bezradna, lub tylko niewystarczająca dla przekazania „przeszłości – przyszłości”, wobec tradycyjnych zagrożeń i relatywizmu nowoczesności. Refleksja ta prowadzi do poszukiwań nowych rozwiązań. Jedną z propozycji jest

⁸ Częstkowe wyniki weryfikacji omówiono w: *Kurier Konserwatorski*, Narodowy Instytut Dziedzictwa, nr 12; 2012.

ewolucja systemu ochrony zabytków – od statycznego, tradycyjnego, z dominującą rolą zakazów i nakazów formalnych, których szafarzem jest Urząd Konserwatorski – do systemu dynamicznego, w którym nie rezygnuje się z doktrynalnych dogmatów i instrumentów prawnych, ale wyznacza się im miejsce równoprawne wśród innych uwarunkowań. Inne uwarunkowania wynikają z konfrontacji potrzeby ochrony, ze wspomnianymi mechanizmami gospodarki, życia społecznego, mentalności konkretnych społeczności i grup interesu.⁹ Metodą zapanowania nad nieuniknionymi sprzecznościami, które pojawiają się w tak złożonym środowisku, jest zarządzanie. Samo pojęcie zarządzania wywodzi się z nauk ekonomicznych. Jedną z klasycznych definicji wskazuje, iż jest to: *sztuka bądź praktyka rozumnego stosowania środków dla osiągnięcia wyznaczonych celów*. Bardziej rozwinięta definicja wyjaśnia, iż: *zarządzanie to zestaw działań (planowanie, organizowanie, motywowanie, kontrola) skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe, informacyjne) wykorzystywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji*.¹⁰ Zarówno dla planowania, kontroli, jak i dla określenia wszelkich zasobów niezbędne są informacje, które mogą pochodzić z monitorowania danego zjawiska.

Znaczenie pozyskiwania informacji, po przez monitorowanie interesującego obszaru, jest niezmiennie podkreślane w teorii zarządzania. Jako dogmat powtarza się stwierdzenie, że monitoring, to element zarządzania strategicznego. Monitoring, to informacja, a informacja w rozumieniu nauki o zarządzaniu, to jeden z podstawowych zasobów. W zarządzaniu, aby osiągać założone cele i realizować odpowiednie zadania, a przez to spełniać przyjętą misję – uruchamia się liczne procesy transformacji, które polegają przede wszystkim na przekształcaniu zasobów pobieranych z otoczenia w efekty przekazywane do otoczenia. Zmiany zachodzące w procesach, zjawiskach i trendach, jakie mają miejsce wokół organizacji, wpływają na jej działalność. Zmiany te stanowią dla organizacji szanse lub zagrożenia, mogą bowiem ułatwić jej rozwój lub zagrozić przetrwaniu. Organizacje muszą więc stale je obserwować i adekwatnie na nie reagować. Zatem konieczny jest monitoring otoczenia.¹¹

Kwestie zarządzania dziedzictwem nie są jeszcze doprecyzowane w polskim systemie ochrony zabytków. Znajdują jednak szeroki oddźwięk w dokumentach programowych światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego UNESCO.

Kluczową rolę wśród nich odgrywiają *Wytyczne Operacyjne do realizacji Konwencji Światowego Dziedzictwa*.¹² Jest to rodzaj zaleceń, przepisów wykonawczych, dopełniających *Konwencję w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego*, która daje podstawę funkcjonowania Listy Światowego Dziedzictwa UNESCO. *Wytyczne Operacyjne* stwierdzają jednoznacznie, iż każde miejsce światowego dziedzictwa powinno posiadać plan zarządzania bądź system zarządzania, który będzie instrumentem do planowania ochrony, konserwacji oraz zrównoważonego użytkowania i rozwoju miejsca światowego dziedzictwa. Wytyczne dotyczące systemu zarządzania miejscem światowego dziedzictwa są ogólne, lecz podkreślają, że system taki ma być instrumentem ochrony, konserwacji i prezentacji dobra. Wśród elementów skutecznego systemu zarządzania wymienia się: dogłębne rozpoznanie

⁹ J. Purchla, *Dziedzictwo kulturowe, a kapitał społeczny [w:] Dlaczego i jak w nowoczesny sposób chronić dziedzictwo kulturowe. Materiały pokonferencyjne*, Polski Komitet do spraw UNESCO, red. Rottermund A., Warszawa 2014, s. 21–30.

¹⁰ Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 1996.

¹¹ S. Kowalczyk, *Informacja w monitorowaniu otoczenia organizacji [w:] Monitorowanie otoczenia, przepływ i bezpieczeństwo informacji. W stronę inteligencji przedsiębiorstwa*, Zakamycze 2003, s. 15–31.

¹² *Operational Guidelines for the implementation of the World Heritage Convention*. Dokument w wersji aktualnej dostępny na stronie Światowego Dziedzictwa UNESCO <http://whc.unesco.org/en/guidelines/>. Tłumaczenie na język polski wg angielskiej wersji językowej z 2012 r. *Wytyczne Operacyjne do realizacji Konwencji Światowego Dziedzictwa* oprac.: K. Piotrowskiej i B. Szmygina, na stronie Polskiego Komitetu Narodowego ICOMOS <http://www.icomos-poland.org/index.php/pl/dokumenty-doktrynalne>

wartości dobra, właściwy cykl planowania, wdrażania, monitorowania oraz oceny i weryfikacji dokumentów strategicznych, zaangażowanie partnerów i interesariuszy, zwiększanie kompetencji oraz zapewnienie odpowiednich środków i zasobów. W systemie zarządzania centralną rolę odgrywa dokument strategiczny – plan zarządzania.¹³ Jego opracowywanie, wdrażanie i weryfikacja, to proces ciągły, który pozwala elastycznie reagować na zachodzące zmiany. Owe zmiany mają być odnotowywane przez ujęty w planie zarządzania system monitoringu. Zatem monitoring jawi się, jako swoista oś procesu zarządzania i niezbędny element aktualizacji wszelkich dokumentów zarządczych.

Miejsce monitoringu w systemie zarządzania przedstawia schemat:



2.2. Struktura monitoringu

Podsumowując różnorodność propozycji teoretycznych i prób pilotażowych monitoringu zabytków, można wskazać zasadnicze obszary zainteresowań – typy monitoringu obecne w sferze ochrony zabytków i zarządzania dziedzictwem:

Lp.	TYP MONITORINGU	ZAKRES
1.	Monitoring zasobu	ocena stanu zachowania, substancji i obserwacja zmian w tym zakresie
2.	Monitoring zagrożeń	ocena prawdopodobieństwa wystąpienia i identyfikacja charakteru czynników destrukcyjnych dla zabytku
3.	Monitoring zarządzania	identyfikacja zmian w zakresie dysponowania i zarządzania dobrem oraz uwarunkowań prawnych z nim związanych
4.	Monitoring działania	ocena skuteczności konkretnego programu, projektu, procesu na podstawie wybranych wskaźników

Aby skutecznie (i celowo) monitorować trzeba precyzyjnie określić:

- przedmiot badań
- strukturę działań – gromadzenie danych – źródła danych
- periodiczność działań
- wykonawcę

¹³ Ringbeck B., *Management Plans for World Heritage Sites. A practical guide*, Bonn 2008.

- odbiorców i cel
- skalę ocen i system interpretacji danych
- zasady opracowywania, archiwizowania i udostępniania wyników.

W zakresie ochrony zabytków istotnymi elementami monitoringu będą obserwacje w zakresie:

- Tego co służy zarządzaniu;
- Tego co podlega zmianie;

Są to zbiory łączne, choć nie tożsame. W szczególności pola obserwacji obejmują:

- Stan prawny (w tym stan ochrony administracyjnej)
- Stan własności (w tym identyfikacja interesariuszy procesu zarządzania)
- Stan badań (wymiar naukowy)
- Stan zachowania (szczegółowy kwestionariusz dotyczący stanu zachowania obiektu w różnych skalach i aspektach materialnych)
- Zagrożenia (odnotowane i potencjalne – monitoring retrospektywny i prewencyjny)
- Potrzeby (odnotowane i potencjalne – monitoring retrospektywny i prewencyjny)
- Działania (inicjatywy dotyczące stanu konserwatorskiego i zagospodarowania obiektu)

Sposób monitorowania zależy od skali i specyfiki przedmiotu – innych narzędzi wymaga monitoring złożonego zespołu urbanistycznego typu Kraków, rozległego zespołu krajobrazowego typu Kalwaria Zebrzydowska, czy obiektu jednostkowego typu Kościół Pokoju. Odrębnym, umykającym uwagi, jest zagadnienie monitoringu obiektów „seryjnych” wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa.

2.3. Monitoring w pragmatyce światowego dziedzictwa

Zagadnienia monitoringu są obecne niemal we wszystkich dokumentach i działaniach związanych z problematyką światowego dziedzictwa.

Dyskusję o potrzebie monitorowania miejsc oraz sposobów wdrażania *Konwencji Światowego Dziedzictwa* podjęto na forum Komitetu już w 1982. Początkowo opracowano projekt *Raportu o stanie zachowania miejsca* (state of conservation reports – SOC reports). Od 1987 trwały dyskusje o formie sprawozdawczości okresowej. W 1992 pojawiło się oficjalne stwierdzenie, że jednym z celów działania jest stworzenie systematycznego monitoringu dóbr światowego dziedzictwa (kierunki strategiczne; cel 4). W 1998 formalnie przyjęto *Zasady i wzór sprawozdania okresowego*. Jest to rok rozpoczęcia I cyklu sprawozdań (raportów) okresowych. Pierwszy raport okresowy w skali świata był opracowywany w latach 1998 – 2006. Kolejna edycja raportu jest w toku. Jej realizację określono na lata 2008–2015. Na podstawie dokumentów związanych z raportami oraz Wytocznych Operacyjnych można precyzyjnie scharakteryzować system monitorowania dóbr funkcjonujący w pragmatyce Światowego Dziedzictwa.¹⁴

W Wytocznych Operacyjnych od 2011 zawarte są zalecenia, by kwestie monitoringu były dogłębnie przedstawione już na etapie formułowania dokumentacji wnioskowej o wpis na Listę Światowego Dziedzictwa. Wskazuje się, iż charakterystyka stanu zachowania dobra w momencie wpisu ma fundamentalne znaczenie dla procesu monitorowania dobra w przyszłości. To swoisty „stan zero”, z którym mają być porównywane kolejne informacje o miejscu. Dlatego już we wniosku nominacyjnym wymagane jest określenie osób i instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie, sytemu zarządzania, uwarunkowań prawnych, ale też stanu fizycznego dobra, zagrożeń oraz działań konserwatorskich podejmowanych w obiekcie, metod konserwacji dobra, częstotliwości kontroli konserwatorskich. Oczekuje się też informacji o funkcjonującym w danym obszarze systemie monitorowania dobra. Zgodnie z najnowszymi tendencjami w pragmatyce Światowego Dziedzictwa zaleca się wskazanie we wniosku istniejących

¹⁴ <http://whc.unesco.org/en/118/>

i/lub proponowanych kluczowych wskaźników do mierzenia i oceny stanu zachowania dobra.¹⁵ Ponieważ w większości starszych wniosków nominacyjnych owych wskaźników nie precyzowano, zaleca się ich retrospektywne określenie dla każdego dobra.

Dla obiektów wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa Konwencja Światowego Dziedzictwa nakłada na Państwa-Strony obowiązek cyklicznego raportowania na temat realizacji postanowień Konwencji. Dla prawidłowego wdrażania Konwencji Komitet Światowego Dziedzictwa ustanowił proces monitoringu kontrolnego i proces sprawozdawczości okresowej.

Monitoring kontrolny prowadzi się doraźnie, w przypadku pozyskania sygnałów o zagrożeniu, lub potrzebie wsparcia ochrony danego miejsca. Jego zakres jest elastycznie dostosowywany do potrzeb i specyfiki danego miejsca. Charakter powtarzalny i systemowy ma natomiast monitoring związany z raportem okresowym. Jako główne cele sporządzania raportów okresowych wskazuje się:

- ocenę stosowania Konwencji światowego dziedzictwa przez Państwo-Stronę;
- sprawdzenie czy wyjątkowa uniwersalna wartość dobra została zachowana;
- dokumentowanie zmieniających się okoliczności oddziałujących na dobro i stanu zachowania tych dóbr.
- tworzenie mechanizmów współpracy regionalnej i wymiany informacji oraz doświadczeń dotyczących wdrażania Konwencji.

Raport okresowy zawiera dwie części:¹⁶

Część I dotyczy przepisów prawnych i administracyjnych, jak również wszelkich innych działań podjętych w celu stosowania Konwencji;

Część II dotyczy stanu zachowania poszczególnych dóbr światowego dziedzictwa położonych na terytorium danego Państwa-Strony.

Sprawozdania (raporty) okresowe są składane w cyklach 6-cio letnich. Zakończenie cyklu wiąże się z przyjęciem planu działania dla każdego regionu UNESCO. Sprawozdanie (Raport) składa Państwo-Strona Konwencji światowego dziedzictwa według wzoru ustalonego przez Komitet Światowego Dziedzictwa. Można zaobserwować tendencję do poszerzania kwestionariusza pytań w kolejnych edycjach raportu.

Aktualny *Formularz sprawozdawczości okresowej z realizacji Konwencji Światowego Dziedzictwa* oraz *Komentarz do Formularza* zawierają rozbudowany zestaw ukierunkowanych pytań dotyczących stanu dobra, jego ochrony, zarządzania i udostępniania. Podkreśla się, że w raporcie okresowym należy wziąć pod uwagę wskaźniki, które zostały wymienione w schemacie wniosku o wpis na Listę. W kwestionariuszu raportu okresowego UNESCO zwrócono uwagę na szeroką gamę czynników mających wpływ na dobro. Zostały one bardzo szczegółowo wskazane. Są to: wskaźniki monitoringu dotyczące oceny efektywności zarządzania dobrem światowego dziedzictwa, a także budynki i rozwój zabudowy, infrastruktura transportowa, infrastruktura techniczna, zanieczyszczenia, wykorzystanie/modyfikacja zasobów biologicznych, wydobycie surowców naturalnych, warunki lokalne oddziałujące na fizyczną materię miejsca (czynniki środowiskowe lub biologiczne, które sprzyjają lub wpływają na pogorszenie stanu danego miejsca, np. wiatr, temperatura, wilgotność, promieniowanie/światło, kurz/pył, woda, szkodniki, mikroorganizmy), Społeczne/kulturowe sposoby wykorzystania dziedzictwa (w tym wpływ turystyki na dobro); Inne działania ludzkie (w tym działania nielegalne, agresja, celowe niszczenie), Zmiany klimatu i skrajne zjawiska atmosferyczne (np. powodzie, burze, huragany), Nagłe zdarzenia ekologiczne lub geologiczne, Czynniki zarządcze i instytucjonalne (np. działania badawcze/kontrolne) oraz Inne czynniki

¹⁵ Marshall D., *Preparing World Heritage Nominations (Second edition, 2011). Resource Manual*, UNESCO/ICCROM /ICOMOS/IUCN, 2011.

¹⁶ http://whc.unesco.org/include/tool_video.cfm?youtubeid=h8AfydDp_RI&autoplay=1

(do uzupełnienia przez wypełniającego raport, zgodnie ze specyfiką dobra). Łącznie pytania dotyczą 76 czynników potencjalnie oddziałujących na miejsce światowego dziedzictwa. Owe czynniki należy zidentyfikować, określić, czy występują oraz (co szczególnie istotne) ocenić pod względem wpływu na dobro jako oddziaływanie – pozytywne/negatywne; – aktualne/potencjalne; – wewnętrzne/zewnętrzne. We wszystkich zakresach tematycznych zastosowano skalę typu „0–1” – „zachodzi – nie zachodzi” oraz wykluczające się wyróżniki wskazujące na charakter oddziaływania. Dla czynników zidentyfikowanych, jako negatywne wprowadzono dodatkową skalę ocen doprecyzowujących oddziaływanie. Całość ma służyć sformułowaniu raportu i wniosków, co do pożądanych kierunków ewolucji systemu ochrony, zarządzania i prezentacji miejsca.

Oddrębną kwestią wymagającą omówienia, jest określenie granic zainteresowania monitorujących, w przypadku miejsca światowego dziedzictwa. Miejsce w granicach wpisu na Listę Światowego Dziedzictwa jawi się jako obszar oczywisty. Jednak monitoring dotyka również strefy buforowej, a niejednokrotnie uwzględnia czynniki wykraczające daleko poza tę strefę. Szerokość zainteresowania wynika zatem z jednej strony z holistycznego traktowania zabytku – miejsca światowego dziedzictwa, a z drugiej jest uwarunkowana umiejętnym doбором wskaźników, które pozwalają „mierzyć” i analizować dane dostarczane przez monitoring.

2.4. Konkluzja – struktura monitoringu, jako elementu zarządzania dziedzictwem

Syntetyzując dane zawarte w dokumentach Światowego Dziedzictwa odnoszące się do kwestii zarządzania i monitorowania, można wskazać pożądaną strukturę monitoringu miejsca. W strukturze tej istotną rolę odgrywa zdefiniowanie sfer obserwacji oraz powiązanie ich z właściwymi wskaźnikami. Możliwe rozwiązanie ukazuje zamieszczona poniżej tabela.

Monitoring dobra – sfery monitoringu

– czynniki mające wpływ na obiekt i jego otoczenie

nazwa elementu / sfery monitoringu	Wskaźniki
Wartość obiektu określona przez atrybuty OUV	Wskaźniki odnoszące się do wartości, a zarazem fizycznej postaci dobra.
System zarządzania	zmiany własnościowe zmiany administracyjne zmiany kwalifikacji prawnej /formy ochrony/ finansowanie (źródła finansowania, poziom finansowania, struktura dochodów – wysokość przyznanych środków, środki zarobione, pozyskane inaczej) istnienie/ aktualność planu zarządzania
Dokumentacja, badania i popularyzacja	Publikacje dokumentacje programy badawcze prace archeologiczne wydarzenia konferencje wystawy ruch turystyczny kadra edukacyjna – przewodnicy związani z miejscem zaplecze badawcze – związane z miejscem

Konserwacja	prace konserwatorskie zidentyfikowane potrzeby prac konserwatorskich ocena jakości prac konserwatorskich ocena celowości prac
Bezpieczeństwo czynniki zewnętrzne/zagrożenia – przyrodnicze – antropogeniczne – funkcjonalne /sfera opisana atrybutami OUV/	obecność i stan zabezpieczeń obecność i stan systemów sprawdzających występowanie zagrożeń klęski i katastrofy
Użytkowanie	dostępność obiektu natężenie ruchu turystycznego zmiany funkcjonalne zmiany demograficzne

3. Metodologia monitoringu

w odniesieniu do systemu atrybutów wartości miejsca światowego dziedzictwa

3.1. Wyjątkowa Uniwersalna Wartość (OUV) i jej atrybuty

Niezbywalnym warunkiem skutecznej ochrony, czy zarządzania dobrem, jest precyzyjne określenie przedmiotu zainteresowania. Zdefiniowanie miejsca światowego dziedzictwa, wskazanie jego granic i wartości to kluczowe elementy charakteryzujące dobro wpisane na Listę Światowego Dziedzictwa. Metodologia owego definiowania przedmiotu zainteresowania ewoluuje w perspektywie trwania i rozbudowy Listy. W obowiązującej pragmatyce Światowego Dziedzictwa fundamentalną rolę definicji miejsca odgrywa Deklaracja Wyjątkowej Uniwersalnej Wartości – Outstanding Universal Value – OUV. Najpełniej zdefiniowano ją w Wytycznych Operacyjnych z 2005, gdzie stwierdzono, że:

Wyjątkowa uniwersalna wartość to znaczenie kulturowe lub przyrodnicze, które jest tak wyjątkowe, że przekracza granice narodowe i ma powszechne znaczenie dla obecnych i przyszłych pokoleń całej ludzkości. W związku z tym stała ochrona tego dziedzictwa ma dla społeczności międzynarodowej, jako całości, pierwszorzędne znaczenie. Komitet Światowego Dziedzictwa definiuje kryteria wpisywania dóbr na Listę Światowego Dziedzictwa.

Aby posiadać wyjątkową uniwersalną wartość, dobro musi również spełniać warunki integralności lub autentyczności oraz posiadać odpowiedni system ochrony i zarządzania zapewniający jego zachowanie.¹⁷

Dopełnieniem definicji miejsca są wyprowadzone z tekstu deklaracji OUV atrybuty miejsca oraz stworzony dla nich system wskaźników. Atrybuty i wskaźniki, które powinny mieć charakter „mierzalny” służą stworzeniu aparatu monitorowania Miejsca Światowego Dziedzictwa. Problematyka budowania systemu atrybutów i wskaźników została opracowana w programie *Doskonalenie systemów ochrony i zarządzania dóbr wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO – opracowanie deklaracji wyjątkowej uniwersalnej wartości i wskaźników monitoringu na podstawie doświadczeń Norwegii i Polski*, w 2011.¹⁸ Odnotowania wymaga fakt, że znaczna część dóbr wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa nie ma dotąd zbudowanego systemu atrybutów i wskaźników, a deklaracje OUV tworzone według zmieniających się wzorców nie ułatwiają unifikacji systemu. Sposobem na zaradzenie tej (nieuniknionej) różnorodności jest zalecenie formułowania retrospektywnych deklaracji OUV, według obecnie

¹⁷ Wytyczne operacyjne, luty 2005 (WHC.05/02 2 February 2005), par. 49 i 78.

¹⁸ Podsumowanie programu zawiera publikacja: *Wyjątkowa Uniwersalna Wartość, a monitoring dóbr światowego dziedzictwa*, red. B. Szymgin, Warszawa 2011.

obowiązującej metodologii oraz określanie atrybutów wartości dla każdego z miejsc na nowo. Jest to o tyle istotne, że w obowiązującej pragmatyce Światowego Dziedzictwa, to atrybuty wartości są filarem systemu monitoringu dobra. Monitoring zaś stanowi integralny i niezbędny element systemu zarządzania w rozumieniu Wytycznych Operacyjnych i dokumentów programowych Światowego dziedzictwa.

3.2. Monitoring atrybutów OUV

Monitoring atrybutów OUV jest realną szansą uchwycenia istoty zmian dotyczących miejsc światowego dziedzictwa. Zakładamy bowiem, że OUV reprezentuje stan wyjściowy, „stan zero” miejsca, w momencie wpisu na Listę. Atrybuty odnoszące się do fizycznych cech dobra, z natury rzeczy są podatne na zmiany. Uchwycenie dynamiki owych zmian to sedno monitoringu, a zarazem fundamentalna informacja dla kreujących politykę i strategię ochrony (zarządzania) miejscem. Mechanizm powiązania atrybutów – wskaźników i metod obserwacji, na przykładach *Historycznego centrum Krakowa*, oraz *Kościółów Drewnianych południowej Małopolski*, jako miejsc Światowego Dziedzictwa ilustrują tabele opracowana w ramach programu *Doskonalenie systemów ochrony i zarządzania dóbr wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO – opracowanie deklaracji wyjątkowej uniwersalnej wartości i wskaźników monitoringu na podstawie doświadczeń Norwegii i Polski, 2011*.¹⁹

Monitoring dobra w odniesieniu do poszczególnych atrybutów OUV
/Historyczne centrum Krakowa/

Lp.	ATRYBUT	WSKAŹNIK	SPOSÓB BADANIA
1.	układ urbanistyczny – suma zespołów osadniczych	Zachowanie odmienności poszczególnych (3) elementów składowych zespołu.	Zdjęcia satelitarne Podkłady mapowe Porównanie okresowe
2.	układ urbanistyczny – w każdym z zespołów osadniczych	Zachowanie układu ulic, zabudowy, proporcje zabudowy, zajętość terenu.	Zdjęcia satelitarne Podkłady mapowe Porównanie okresowe
3.	granice – materialne i niematerialne	Czytelność rozgraniczeń przestrzennych administracyjnych, urbanistycznych i mentalnych.	Zdjęcia satelitarne Podkłady mapowe Porównanie okresowe zmian prawnych Ankieta socjologiczna, lub przegląd wypowiedzi medialnych
4.	siatka ulic i placów	Stabilność ram kompozycji urbanistycznej.	Zdjęcia satelitarne Podkłady mapowe Analiza inwestycji miejskich – lokalizacja, temat.
5.	siatka działek katastralnych	Stabilność ram podziałów własnościowych.	Analiza map katastralnych.
6.	układ bloków zabudowy	Stabilność wypełnienia kanwy układu urbanistycznego.	Zdjęcia satelitarne Podkłady mapowe Analiza inwestycji miejskich – lokalizacja, temat.

¹⁹ Tabelę dla Krakowa oprac. A. Siwek, dla Kościołów Drewnianych oprac. A. Fortuna – Marek.

7.	wielofazowa zabudowa zabytkowa	Zachowanie substancji architektonicznej.	Analiza wydanych pozwoleń konserwatorskich i budowlanych oraz interwencji nadzoru budowlanego dla danego obszaru. Przejście i dokumentacja fotograficzna wybranych obszarów.
8.	wielofunkcyjność zabudowy	Stabilność tradycyjnych funkcji budowli, lub dobór funkcji nie sprzecznych z charakterem zabytkowym obiektu.	Przejście i dokumentacja fotograficzna wybranych obszarów. Analiza wydanych pozwoleń na zmianę sposobu użytkowania obiektów zabytkowych.
9.	gabaryt zabudowy	Zachowanie historycznego gabarytu zabudowy.	Analiza wydanych pozwoleń konserwatorskich i budowlanych oraz interwencji nadzoru budowlanego dla danego obszaru. Przejście i dokumentacja fotograficzna wybranych obszarów.
10.	wystrój elewacji,	Zachowanie historycznego wystroju elewacji.	Analiza wydanych pozwoleń konserwatorskich i budowlanych oraz interwencji nadzoru budowlanego dla danego obszaru. Przejście i dokumentacja fotograficzna wybranych obszarów.
11.	wyposażenie – ruchomości	Zachowany zasób wystroju wewnątrz oraz kolekcji publicznych i prywatnych. 1. Zasób dostępny – wewnątrz publiczne. 2. Zasób tezauryzowany – wewnątrz i kolekcje prywatne.	Analiza wydanych pozwoleń konserwatorskich (konserwacja zabytków ruchomych). Przejście i dokumentacja fotograficzna wybranych obszarów. Przejście doniesień medialnych. Ankieta.
12.	przestrzeń publiczna	Stabilność zagospodarowania i organizacji przestrzeni publicznych w mieście. 1. Wymiar architektoniczny. 2. Wymiar funkcjonalny.	Przejście i dokumentacja fotograficzna wybranych obszarów. Analiza dokumentów planistycznych. Analiza prawodawstwa miejskiego w zakresie organizacji przestrzeni i ruchu miejskiego.

13.	zieleń zabytkowa	Stabilność historycznej szaty roślinnej i zielonych układów kompozycyjnych w mieście.	Przegląd i dokumentacja fotograficzna wybranych obszarów, pod kątem pielęgnacji zieleni. Analiza wydanych pozwoleń konserwatorskich na pielęgnację zieleni zabytkowej. Analiza decyzji agend ochrony środowiska (zgody na wycinki).
14.	nawierzchnie	Zachowanie nawierzchni historycznych, harmonizowanie nowych nawierzchni z charakterem miejsca.	Analiza wydanych pozwoleń konserwatorskich i budowlanych oraz interwencji nadzoru budowlanego dla danego obszaru. Przegląd i dokumentacja fotograficzna wybranych obszarów
15.	mała architektura	Utrzymanie charakteru małej architektury zgodnego z zabytkowym charakterem miejsca.	Analiza wydanych pozwoleń konserwatorskich i budowlanych oraz interwencji nadzoru budowlanego dla danego obszaru. Przegląd i dokumentacja fotograficzna wybranych obszarów
16.	panorama	Sylweta miasta widziana z wybranych punktów i kierunków kluczowych.	Analiza fotografii wykonywanych z wybranych punktów charakterystycznych.
17.	osie widokowe	Powiązania widokowe kluczowych obiektów, osie kompozycyjne	Analiza fotografii wykonywanych z wybranych punktów charakterystycznych.
18.	widok na zabytek – widoki wybrane	Ekspozycja konkretnych obiektów, historyczna, bądź ukształtowana współcześnie.	Analiza fotografii wykonywanych z wybranych punktów charakterystycznych.
19.	wartości niematerialne – powiązane z poszczególnymi obiektami	Tradycyjne funkcje, nazewnictwo, związane z obiektem legendy i wydarzenia.	Analiza przekazów medialnych i przegląd obiektów.
20.	wartości niematerialne – powiązane z miastem, jako organizmem funkcjonalnym	Niematerialna tradycja i obyczajowość miejsca.	Analiza przekazów medialnych. Ankieta wśród turystów – przybyszy.
21.	warstwy i relikty archeologiczne – eksponowane	Wydobyte, zabezpieczone i udostępnione relikty archeologiczne.	Analiza wydanych pozwoleń na prace archeologiczne i na konserwację (nieruchomych) obiektów archeologicznych.
22.	warstwy archeologiczne – zachowane	Zidentyfikowane i domniemane warstwy archeologiczne niepoddane badaniom i nieeksponowane.	Prospekcja wybranych obszarów (ewentualnie weryfikacyjne badania powierzchniowe).

Monitoring dobra w odniesieniu do jego atrybutów
/Kościoły Drewniane południowej Małopolski/

Nazwa atrybutu	Nazwa wskaźnika	Sposób pomiaru/badania
Materiał		
podwalina, zrąb ścian, stropy, więźba, stolarka itp.	<ul style="list-style-type: none"> - stopień zachowania zabytkowego budulca - wierność wykonania zastępowanych elementów nowym budulcem - występowanie uszkodzeń mechanicznych - zawilgocenie, zagrzybienie, obecność drewnojadów 	<p>dokumentowanie (m. in. foto) i wykaz (lista) wymienianych elementów</p> <p>ocena (tak/nie) każdego wymienianego elementu</p> <p>wykaz (opis) uszkodzeń</p> <p>wykaz ilościowy zaatakowanych elementów</p>
gont	<ul style="list-style-type: none"> - stopień nasycenia środkami ochronnymi - występowanie uszkodzeń mechanicznych i biologicznych - rodzaj i sposób obróbki wymienianego gontu 	<p>data ostatnio wykonanej wymiany lub konserwacji i ocena stanu</p> <p>procentowo ilość uszkodzonych klepek</p> <p>ocena jakości nowego materiału</p>
blacha	<ul style="list-style-type: none"> - stan zachowania blachy - rodzaj i sposób obróbki wymienianej blachy 	<p>data ostatnio wykonanej wymiany lub konserwacji blachy i ocena stanu zachowania</p> <p>ocena jakości nowego materiału i jego dostosowania do zabytkowego obiektu</p>
Konstrukcja		
zrąb, łączenia ciesielskie, więźba, zaskrzynienia, zaczepty, konstrukcja wieży i izbicy	<ul style="list-style-type: none"> - stan zachowania elementów konstrukcyjnych - wierność wykonania zastępowanych elementów konstrukcyjnych 	<ul style="list-style-type: none"> - ocena stanu technicznego - lista wymienianych elementów oraz opis wszelkich niezgodności
Forma architektoniczna		
bryła	przekształcenie bryły	zakres ewentualnego przekształcenia bryły – opis zmian w odniesieniu do ostatniego monitoringu
detale wystroju architektonicznego	przekształcenie elementu	zakres przekształcenia – opis zmian w odniesieniu do ostatniego monitoringu
Elementy ciesielskie, kowalskie, inskrypcje		
zaczepty, portale, obramienia okienne, inne	<ul style="list-style-type: none"> - stopień uszkodzeń mechanicznych i biologicznych - wierność wykonania zastępowanych elementów 	<ul style="list-style-type: none"> - opis uszkodzenia, zniszczenia - lista wymienianych elementów, opis wszelkich niezgodności

znaki ciesielskie	stopień i stan zachowania	notowanie zmian w odniesieniu do wykonanej wcześniej inwentaryzacji; ocena stanu technicznego
inskrypcje na zrębie	stopień i stan zachowania	notowanie zmian w odniesieniu do wykonanej wcześniej inwentaryzacji; ocena stanu technicznego
Polichromia		
	<ul style="list-style-type: none"> - stan zachowania warstwy malarskiej - wilgotność powietrza - prace konserwatorskie - jakość i celowość przeprowadzonych prac konserwatorskich 	<ul style="list-style-type: none"> - opis zagrożeń i zmian (zawilgocenie, zagrzybenie, zabrudzenia, plamy, przebarwienia, odspojenia, złuszczenia warstwy mal., czynne drewnojady, ubytki mal., inne) - pomiar wilgotności - wykaz prac przeprowadzonych przy polichromii (w oparciu o listę obiektów objętych wpisem do rejestru zabytków), w formie tabeli: obiekt, zakres prac, data wykonania (rozpoczęcia i odbioru, źródła finansowania) - ocena przeprowadzonych prac, analiza danych
Wypożenie		
	<ul style="list-style-type: none"> - kompletność elementów wyposażenia - prace konserwatorskie - jakość i celowość przeprowadzonych prac konserwatorskich - autentyzm elementów wyposażenia (oryginały czy kopie) 	<ul style="list-style-type: none"> - liczba elementów wyposażenia (sprawdzenie ze spisem wykonanym w momencie „0”) - wykaz prac przeprowadzonych przy elementach wyposażenia (w oparciu o listę obiektów objętych wpisem do rejestru zabytków), w formie tabeli: obiekt, zakres prac, data wykonania (rozpoczęcia i odbioru, źródła finansowania) - ocena przeprowadzonych prac, analiza danych - wykaz elementów wyposażenia zastąpionych kopiami
Funkcja		
sakralna	<ul style="list-style-type: none"> - zgodność z pierwotnym przeznaczeniem - dostępność obiektu dla zwiedzających 	<ul style="list-style-type: none"> - tak/nie/ okazjonalnie - niedostępny/trudno dostępny/łatwo dostępny
trwanie kultu łaskami słynącego wizerunku	natężenie ruchu pielgrzymkowego	liczba pielgrzymów

Otoczenie/zespół zabytkowy (w granicach wpisu UNESCO)		
zabytkowe elementy otoczenia	<ul style="list-style-type: none"> – kompletność zabytkowych elementów zespołu – stan zachowania zabytkowych elementów zespołu (np. budynki, ogrodzenie, starodrzew, cmentarz, kapliczki itp.) 	<ul style="list-style-type: none"> – wykaz zmian w odniesieniu do ostatniego monitoringu, dokumentacja fotograficzna – ocena stanu technicznego
starodrzew	<ul style="list-style-type: none"> – stan zachowania – prace pielęgnacyjne 	<ul style="list-style-type: none"> – liczba drzew od momentu 0, ocena stanu zdrowotnego, – wykaz i analiza wydanych pozwoleń konserwatorskich na pielęgnację zieleni zabytkowej i ocena wykonanych prac pielęgnacyjnych
zagospodarowanie otoczenia	<ul style="list-style-type: none"> – stan zagospodarowania otoczenia – zmiany zagospodarowania, wprowadzanie nowych elementów 	<ul style="list-style-type: none"> – wyznaczenie elementów podlegających monitoringowi (lista – np. ogrodzenie, parking, obejście, nowoprojektowana zieleni, oświetlenie). Fotografie ze stałych, wyznaczonych punktów. Analiza i opis zmian w odniesieniu do ostatniego monitoringu.
Krajobraz		
krajobraz w granicach strefy buforowej	<ul style="list-style-type: none"> – zmiany w krajobrazie w granicach strefy buforowej – zapisy w mpzp mające wpływ na obiekt i jego otoczenie – inwestycje w granicach strefy buforowej 	<ul style="list-style-type: none"> – zdjęcia satelitarne, podkłady mapowe, fotografie wykonywane ze stałych charakterystycznych punktów. Analiza i opis zmian w odniesieniu do ostatniego monitoringu. – wykaz mpzp i ocena wpływu zapisów na obiekt i jego otoczenie – zdjęcia satelitarne, podkłady mapowe, wykaz i analiza (ocena) wydanych pozwoleń budowlanych
zachowane wglądy na obiekt	zmiany krajobrazowe	<ul style="list-style-type: none"> – fotografie wykonywane ze stałych charakterystycznych punktów. Analiza i opis zmian w odniesieniu do ostatniego monitoringu.

4. Podsumowanie – sugestie dla autorów Planu Zarządzania

4.1. Uwagi ogólne

Jak wynika z przytoczonych powyżej uwarunkowań i analiz monitoring jest ważnym elementem systemu ochrony i zarządzania dobrem oraz koniecznym składnikiem konstrukcji każdego Planu Zarządzania miejscem.

W pragmatyce Światowego Dziedzictwa zakłada się, że system monitoringu powinien być opracowany już w momencie wpisywania dobra na Listę Światowego Dziedzictwa. Zazwyczaj jednak stan faktyczny, zwłaszcza w odniesieniu do starszych wpisów, jest odmienny i powołanie monitoringu miejsc jest zadaniem wciąż aktualnym.

Głównym źródłem szczegółowych informacji na temat monitoringu oczekiwanego przez Komitet ds. Światowego Dziedzictwa są Wytyczne Operacyjne do wdrażania Konwencji o ochronie światowego dziedzictwa, załączony do nich schemat wniosku o wpisanie dobra na Listę Światowego Dziedzictwa oraz obowiązujący aktualnie formularz sprawozdawczości okresowej.

Celem monitoringu jest diagnozowanie stanu dobra oraz wszelkich zmian tego stanu (korzystnych i niekorzystnych). W pragmatyce Światowego Dziedzictwa monitoring służy sprawdzeniu czy dobro wpisane na Listę zachowuje wartość, ze względu na którą zostało wpisane na Listę.

Monitoring polega na gromadzeniu danych, które można regularnie aktualizować i sprawozdawać, tak aby można było wskazać, jakie są tendencje ilościowe i jakościowe zmian, w określonym czasie. Zasadnicze zadania, to monitoring zasobu i zagrożeń.

Definiowaniu przedmiotu monitorowania służy OUV (Deklaracja Wyjątkowej Uniwersalnej Wartości), jej atrybuty i związane z nimi wskaźniki.

Analiza systemu zarządzania dobrem powinna ujawniać atrybuty (jeżeli są określone) lub stanowić podstawę do ich identyfikacji. Deklaracja Wartości (OUV) i jakość (Autentyzm + Integralność) miejsca powinny być powiązane z systemem atrybutów, natomiast monitoring z systemem powiązanych z atrybutami wskaźników.

Istotne, by wskaźniki były – w miarę możliwości – wymierne (pożądane są wskaźniki „przedstawiane liczbowo”). Powinno być też możliwe przedstawianie wskaźników w sposób powtarzalny, co umożliwia określenie ich zmian na przestrzeni czasu. Wskaźniki mogą mieć bardzo różny charakter, co wynika ze specyfiki monitorowanych obiektów. Trafność i efektywność wskaźników powinna podlegać powtarzalnej ocenie i modyfikacji.

W systemie zarządzania mają zastosowanie oba typy monitoringu:

1. „Statyczny”, czyli obserwacja i dokumentowanie stanu zasobu zabytków i zmian w nim zachodzących (w rozumieniu całości miejsca światowego dziedzictwa i jego wartości);
2. „Dynamiczny”, czyli obserwacja wybranych wskaźników określających skutki działania oraz realizację celów Planu Zarządzania;

Struktura wyjątkowej Uniwersalnej Wartości (OUV) i związanych z nią atrybutów decyduje o wzajemnej proporcji typów monitoringu w procesie zarządzania.

4.2. Uwagi redakcyjne (szczegółowe)

Przystępując do opracowania Planu Zarządzania w pierwszym rzędzie należy precyzyjnie zdefiniować dobro, przedmiot zarządzania (i monitorowania). Niezbędne jest graficzne wskazanie granic dobra oraz strefy buforowej.

Materiałem wyjściowym są: Dokumentacja wnioskowa o wpis na Listę, decyzja Komitetu o wpisaniu dobra na Listę, ewentualnie dalsze decyzje zmieniające charakterystykę dobra (zmiana lub doprecyzowanie granic, zmiana nazwy, etc.) oraz aktualna deklaracja wyjątkowej uniwersalnej wartości.²⁰

Istotne jest zweryfikowanie, czy powyższe dokumenty pozwalają na określenie „stanu zero”, stanu dobra w momencie wpisu na Listę. Jeśli nie, konieczne jest dookreślenie stanu dobra na podstawie źródeł zewnętrznych.

Udokumentowanie stanu wyjściowego jest koniecznym elementem monitoringu, pozwala na wskazanie zmian i interpretację ich znaczenia.

²⁰ Komplet obowiązujących dokumentów dla każdego miejsca można zweryfikować za pośrednictwem oficjalnej strony UNESCO, w zakładce Lista Światowego Dziedzictwa, odnajdując opis danego miejsca i zakładkę „dokumenty”. Przykładowo dla Krakowa: <http://whc.unesco.org/en/list/29/documents/>

Wstępnym etapem działań w zakresie formułowania Planu Zarządzania powinno być zweryfikowanie informacji o istniejących systemach monitorowania dobra oraz o innych źródłach pozyskiwania danych o miejscu.

Jeśli miejsce nie ma sformalizowanego systemu monitorowania, który można „przejąć” na potrzeby planu zarządzania, trzeba taki system zaprogramować.

Wówczas niezbędne jest określenie:

- struktury działań
- zasad gromadzenia danych
- źródła pozyskiwania danych
- mechanizmów i instytucji zaangażowanych w pozyskiwanie danych
- periodyczność działań
- wykonawców
- odbiorców i celów monitoringu
- skalę ocen i system interpretacji danych
- zasady opracowywania, archiwizowania i udostępniania wyników
- systemu przyjmowania wniosków z monitoringu, do aktualizacji planu zarządzania i strategii zarządzania miejscem.

Każdy z powyższych punktów może wyglądać inaczej, w zależności od skali i struktury monitorowanego miejsca. Wytyczne Operacyjne wskazują wręcz konieczność dostosowywania narzędzi i metod działania do specyfiki miejsca. Zatem strukturę monitoringu należy za każdym razem odnosić do OUV i jej atrybutów.

W tabeli poniżej przedstawiono przykładową strukturę monitoringu miejsca.

Wartość obiektu określona przez atrybuty OUV	- Stan zachowania (szczegółowy kwestionariusz odwołujący się do atrybutów, dotyczący stanu zachowania obiektu w różnych skalach i aspektach materialnych)
System zarządzania	- Stan prawny (w tym stan ochrony administracyjnej) - Stan własności (w tym identyfikacja interesariuszy procesu zarządzania)
Dokumentacja, badania i popularyzacja	- Stan badań (wymiar naukowy) - Działania promocyjne i informacyjne
Konserwacja	- Potrzeby (odnotowane i potencjalne – monitoring retrospektywny i prewencyjny) - Działania (inicjatywy dotyczące stanu konserwatorskiego i zagospodarowania obiektu)
Bezpieczeństwo czynniki zewnętrzne/zagrożenia - przyrodnicze - antropogeniczne - funkcjonalne /sfera opisana atrybutami OUV/	- Zagrożenia (odnotowane i potencjalne – monitoring retrospektywny i prewencyjny)
Użytkowanie	- Potrzeby (odnotowane i potencjalne – monitoring retrospektywny i prewencyjny) - Działania (inicjatywy dotyczące stanu konserwatorskiego i zagospodarowania obiektu)

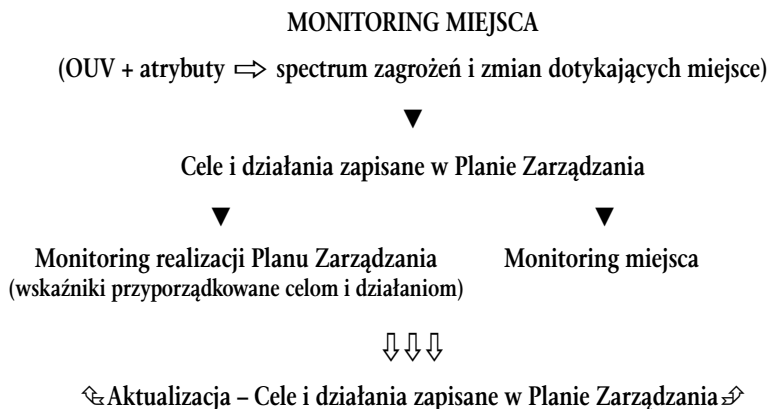
4.3. Monitoring Planu Zarządzania

Monitoring miejsca (w systemie odwołania do jego wartości, atrybutów i wskaźników) powinien dostarczać informacji o stanie, potrzebach i zagrożeniach miejsca.

Z analizy tych danych powinny wynikać sformułowania Planu Zarządzania dotyczące celów i działań związanych z zarządzaniem i ochroną miejsca.

Cele i działania zapisane w Planie Zarządzania powinny być powiązane z systemem wskaźników pozwalających oceniać skuteczność działań, ich realny wpływ na miejsce, jego wartość i ochronę.

Spójny system powinien zatem funkcjonować, jak w przedstawionym schemacie:



Monitoring realizacji (skuteczności) Planu Zarządzania powinien funkcjonować, jako niezależny element systemu służący optymalizacji zarządzania. Wskaźniki powinny umożliwiać ocenę ilościową i jakościową realizacji celów oraz skuteczności poszczególnych działań im towarzyszących.

Podsumowując, można stwierdzić, że zarządzanie dziedzictwem, którego wyrazem są dokumenty strategiczne, czyli plany zarządzania miejscem, to nowa perspektywa ochrony zabytków. Swoista odpowiedź na ewolucje współczesnego świata i pojmowanie roli zabytków w nim. Monitoring natomiast jest elementem składowym zarządzania, obecnym w każdym etapie działań – bądź jako źródło informacji, bądź jako narzędzie weryfikacji podjętych decyzji. Od jakości danych monitoringu zależy jakość i skuteczność strategii zarządzania, czyli praktycznie los obiektów zabytkowych (miejsca światowego dziedzictwa).



„REKOMENDACJA
O HISTORYCZNYM KRAJOBRAZIE MIEJSKIM” –
NOWE PODEJŚCIE DO OCHRONY
DÓBR ŚWIATOWEGO DZIEDZICTWA

Bogusław Szmygin

Przedmiotem ochrony i zarządzania dóbr uznanych za Światowe Dziedzictwo są przede wszystkim elementy, które mają znaczenie z punktu widzenia kryteriów kwalifikujących je do uzyskania tego statusu. W praktyce oznacza to, że ochrona i zarządzanie dobrą powinny być skoncentrowane na zachowaniu jego wartości OUV, autentyzmu i integralności. W istocie cały system ochrony i zarządzania dobrem, który jest przedstawiany w dokumentach i procedurach Światowego Dziedzictwa, jest podporządkowany maksymalnemu zachowaniu tych właśnie elementów i cech.

Jednoznaczne określenie priorytetów w ochronie i zarządzaniu dóbr Światowego Dziedzictwa nie oznacza jednak, że wszystkie pozostałe aspekty ich funkcjonowania nie mają znaczenia. Dobra Światowego Dziedzictwa to w znaczącej części tzw. dziedzictwo żyjące – czyli obiekty, miejsca i zespoły współcześnie użytkowane przez różne grupy interesariuszy. Dziedzictwo pełni więc wiele różnych funkcji – mieszkania, urzędy, miejsca wydarzeń kulturalnych, ekspozycje, przestrzeń komercyjna, miejsca komunikacji, transportu, obiekty turystyczne, itd. Każda z tych funkcji ma określone wymagania, standardy, ograniczenia. System ochrony i zarządzania dóbr Światowego Dziedzictwa musi je w pewnym zakresie uwzględniać. Kluczowe pytanie więc brzmi; jak powinna przebiegać granica pomiędzy wymaganiami konserwatorskimi a potrzebami współczesnych użytkowników dziedzictwa?

W pierwszych dekadach funkcjonowania Listy Światowego Dziedzictwa określanie zasad kompromisu pomiędzy ochroną a współczesnym użytkowaniem dóbr nie było kwestią pierwszoplanową. Organizatorzy ruchu Światowego Dziedzictwa koncentrowali się na tworzeniu Listy, na popularyzacji i poszerzaniu idei Światowego Dziedzictwa, ratyfikacji Konwencji przez kolejne Państwa-Strony, pozyskiwaniu nowych nominacji, na doskonaleniu procedur ich oceny. Dopiero w latach 90-tych, gdy ruch Światowego Dziedzictwa zdobył globalną pozycję, a na Liście znalazły się setki dóbr, dostrzeżono, że więcej uwagi trzeba poświęcić ochronie i zarządzaniu dóbr już wpisanych na Listę¹. To ujawniło problemy związane z zawsze istniejącymi konfliktami pomiędzy ochroną a współczesnym funkcjonowaniem dziedzictwa².

Funkcjonowanie setek obiektów Światowego Dziedzictwa pokazało – przede wszystkim raporty *State of Conservation*, że konflikty pomiędzy ochroną a współczesnym funkcjonowaniem dóbr narastają – są coraz powszechniejsze i głębsze. Niewłaściwe i nierealne w praktyce byłoby jednak ich rozwiązywanie poprzez wzmocnienie rygorów konserwatorskich. Dlatego też konieczne stało się przededefiniowanie podejścia do dziedzictwa i jego ochrony. Proces ten dokonał się w wielu aspektach. Jednym z ważnych jego efektów było przyjęcie przez Zgromadzenie Generalne UNESCO w 2011 roku Rekomendacji o Historycznym Krajobrazie Miejskim (*Historic Urban Landscape Recommendation – HUL*). Dokument ten radykalnie zmienił tradycyjne rozumienie dziedzictwa i podejście do jego ochrony, tym samym wpływa

¹ Już w pierwszej dekadzie funkcjonowania na Listę Światowego Dziedzictwa wpisano ponad 300 dóbr.

² Tylko w roku 1992 na Listę Dóbr Zagrożonych wpisano aż 7 dóbr – tyle samo co przez całą pierwszą dekadę funkcjonowania Listy Światowego Dziedzictwa (1978–1989).

na sposób ochrony i zarządzania dobrami Światowego Dziedzictwa. Dlatego okoliczności jego powstania, proces przejścia, a przede wszystkim jego treść, powinna być znana zarządcom dóbr Światowego Dziedzictwa.

I. Proces powstania Rekomendacji o Historycznym Krajobrazie Miejskim – uwarunkowania i geneza.

W konserwacji i ochronie dziedzictwa funkcję programową i normatywną spełniają tzw. dokumenty doktrynalne, przyjmowane przez różnego rodzaju gremia międzynarodowe. To sprawia, że niektóre z tych dokumentów mają rzeczywiście istotny wpływ na kształtowanie konserwacji i ochrony dziedzictwa. Zależy to od kilku czynników.

Przede wszystkim istotne jest gremium przyjmujące dokument. Im większy jest jego autorytet i zasięg międzynarodowy, tym wyższa jest pozycja dokumentu. Z eksperckiego punktu widzenia największe znaczenie mają dokumenty doktrynalne przyjmowane przez Zgromadzenie Generalne ICOMOS, natomiast z formalnego punktu widzenia najwyższą pozycję mają dokumenty przyjmowane przez Zgromadzenie Generalne UNESCO (w obszarze kultury jest najbardziej globalnym forum). Rekomendacja jest dokumentem bardzo wysokiej rangi – w odniesieniu do ochrony dziedzictwa Zgromadzenie Generalne UNESCO przyjęło tylko 4 dokumenty tego typu, a ostatni z nich w roku 1976³.

Bardzo ważny jest również temat i zakres obowiązywania dokumentu. Dokumenty dotyczące najbardziej znaczących grup dziedzictwa – do takich należą miasta historyczne, mają automatycznie wysoką pozycję i popularność. Ważne jest również zakres ich obowiązywania – pewne dokumenty dotyczą na przykład tylko pewnych regionów świata⁴.

Niezwykle istotnym czynnikiem jest też stosunek treści dokumentu do realiów. Z tego punktu widzenia można w uproszczeniu wydzielić dwie grupy dokumentów. Jedną stanowią teksty formułujące wzorcowe, idealistyczne zasady – czyli formułujące teorię, do której powinna dopasować się rzeczywistość (np. *Karta Wenecka*). Drugą grupę stanowią teksty syntetyzujące, porządkujące i sankcjonujące zasady, które już obowiązują – czyli dopasowują teorię do rzeczywistości (np. *Nara Document on Authenticity*). Dokumenty należące do drugiej grupy mają oczywiście większe praktyczne znaczenie.

Wymienione aspekty sprawiają, że Rekomendacja HUL jest dokumentem znaczącym – przyjęta została przez Zgromadzenie Generalne UNESCO, dotyczy miast historycznych, sankcjonuje szeroko uznane podejście do dziedzictwa. To zaś sprawia, że Rekomendacja o Historycznym Krajobrazie Miejskim będzie miała znaczący wpływ na teorię i praktykę konserwatorską. Dlatego też ważne jest przedstawienie kontekstu w jakim dokument ten powstawał, a który określił jego treść.

1.1. Ochrona miast historycznych wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa – narastający problem

Zmiana podejścia do ochrony i zarządzania ma obecnie miejsce w stosunku do całego zbioru dziedzictwa. Jednak obszarem, na którym się rozpoczęła – i którego formalnie dotyczy Rekomendacja HUL, są miasta historyczne. To właśnie ochrona i zarządzanie miastami historycznymi stały się ważnym elementem przekształceń i swoistej modernizacji ruchu Światowego Dziedzictwa.

³ Zgromadzenie Generalne UNESCO przyjęło (do roku 2011) następujące Rekomendacje: *Recommendations concerning "the Safeguarding of the Beauty and Character of Landscapes and Sites"*(1962), *"the Preservation of Cultural Property endangered by Public or Private works"*(1968), *"the Protection, at National Level, of the Cultural and Natural Heritage"*(1972), *"The Safeguarding and Contemporary Role of Historic Areas"*(1976).

⁴ Przekładami regionalnych dokumentów doktrynalnych są *China Principles* czy *Burra Charter*. Dokumenty są wysoko oceniane merytorycznie, ale ich zasięg jest z założenia ograniczony.

Miasta historyczne są oczywiście od samego początku obecne na WHL i stanowią największą typologiczną grupę dóbr wpisanych na Listę⁵. Jednak od początku istnienia Listy Światowego Dziedzictwa nie opracowano odrębnych metodologii, które umożliwiałyby analizę wartości miast historycznych uwzględniając ich specyfikę⁶. W konsekwencji analiza miast historycznych była podobna jak pojedynczych zabudowanych obiektów (stosowano podobne pojęcia, zasady i wymagania w tworzeniu planów ochrony).

Brak odrębnych zasad regulujących ochronę miast historycznych – również tych wpisanych na WHL, był podtrzymywany przede wszystkim przez teorię konserwatorską. Cały czas bowiem formalnie obowiązywał uniwersalizm zasad konserwatorskich i równocześnie dziedzictwa. Powstawały wprawdzie dokumenty doktrynalne poświęcone tylko miastom historycznym (np. „Karta Waszyngtońska” – *ICOMOS Charter for the Conservation of Historic Towns and Urban Areas*, 1987), jednak cały czas równolegle deklarowano aktualność zasad „Karty Weneckiej”. Jednocześnie kolejne dokumenty doktrynalne (np. „Dokument z Nara” – *Nara Document on Authenticity*, 1994) nadal miały obowiązywać w stosunku do całego zasobu dziedzictwa. W konsekwencji w ochronie miast historycznych narastała niezgodność zasad i możliwości ich realizacji oraz nieadekwatność narzędzi analizy w stosunku do potrzeb rzeczywistości. W efekcie środowiska konserwatorskie traciły kontrolę nad coraz głębszymi przekształceniami miast historycznych.

Problemy nie pojawiły się oczywiście dopiero w ostatnich latach. Konflikt wynikający z potrzeb modernizacji miast narastał od wielu dziesięcioleci. Problem dostrzegano i uznawano za ważny, czego dowodem była już poprzednia „miejska” rekomendacja UNESCO uchwalona w 1976 roku. Dowodził tego jednoznacznie jej przedmiot określony w tytule – *Recommendation concerning the Safeguarding and Contemporary Role of Historic Areas*. Rekomendacja koncentrowała się na problemach wynikających z ochrony miast historycznych w obliczu współczesnych potrzeb (*preservation of historic cites and their integration into the modern environment*). Ówczesne podejście nie rozwiązywało jednak problemu. Miasto historyczne (jako przedmiot ochrony) było postrzegane przede wszystkim jako zespół materialnych obiektów. Jego ochrona (zgodnie z ówczesnymi zasadami konserwatorskimi) była więc sprowadzana do ochrony materialnej substancji i formy. Takie ujęcie nie tworzyło pola do kompromisu; ochrona była sprowadzana do alternatywy – chronić albo modernizować.

Konflikt wynikający z takiego ujęcia problemu nie ujawniał się jednak w sposób drastyczny, gdyż rozwój miast w latach 60-tych, 70-tych i 80-tych odbywał się przede wszystkim przez zajmowanie nowych terenów. Dlatego w czasach gdy modernistyczne wizje rozwoju miast realizowano przede wszystkim na niezabudowanych terenach, historyczne centra pozostawały poza głównym nurtem przekształceń – trwały na swoistym marginesie współczesności.

Sytuacja zaczęła się zmieniać w latach 90-tych, a w następnej dekadzie stała się poważnym problemem również w wielu najcenniejszych zespołach wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa. Przede wszystkim coraz powszechniejsze stało się budowanie w centrach miast nowych obiektów (przede wszystkim wysokościowców), które w zamyśle inwestorów i projektantów miały również pełnić funkcje nowych ikon miejskich. Dlatego wszelka odmienność i oryginalność tych budynków – formy, skali, materiału – stawała się wręcz pożądanym wyróżnikiem. Obiekty te coraz mocniej ingerowały w historyczny krajobraz miast, dominując go w nieznaną do tej pory skalę. Tego typu zagrożenia pojawiły się między innymi w miastach wpisanych na Listę UNESCO – w Wiedniu, Pradze, Kolonii,

⁵ Wśród 12 wpisów dokonanych w roku 1978 były dwa miasta historyczne. Przez dekadę lat 80-tych i 90-tych miasta zdecydowanie stanowiły najliczniejszą grupę typologiczną dziedzictwa wpisywaną na Listę. Obecnie w nowych wpisach przeważają krajobrazy kulturowe, jednak sumarycznie miasta historyczne stanowią nadal najliczniejszą grupę dóbr na Liście.

⁶ Za takie narzędzia nie mogą być uznawane tzw. dokumenty doktrynalne (np. ICOMOS-u).

Sankt Petersburgu, Grazu, Liverpoolu, Timbuktu. Nowe realizacje i plany inwestycyjne sprawiły, że środowiska odpowiedzialne za ochronę miast Światowego Dziedzictwa (konserwatorzy i zarządcy) uznały, iż problemy te trzeba w nowy sposób uporządkować⁷.

Nowe podejście do ochrony zespołów staromiejskich wymusiły też doświadczenia związane z funkcjonowaniem miast pozaeuropejskich. Na Listę Światowego Dziedzictwa wpisywano coraz więcej miast afrykańskich, azjatyckich czy południowoamerykańskich, o których charakterystyce decydowała nie tylko historyczna zabudowa. Miasta te odzwierciedlały i utrwalały przede wszystkim charakter i strukturę lokalnych społeczności i ich kultur. Wiele elementów zagospodarowania i użytkowania tych przestrzeni miało więc znaczenie dla tożsamości tych społeczności. Mniejsze znaczenie miało zachowanie materialnej formy i substancji budynków, większe znaczenie miało zachowanie ciągłości sposobu użytkowania i budowania (powtarzanie tradycyjnych wzorców w modyfikowanych formach i nowszych materiałach). Dlatego programy ochrony tych miast powinny być odmiennie niż miast europejskich. W konsekwencji coraz powszechniej zaczęło rozumieć konieczność wypracowania narzędzi analizy i ochrony, które pomogą ująć specyfikę tych miast⁸.

Potrzeba zredefiniowania sposobu działania w miastach historycznych została formalnie wyrażona również w wielu dokumentach konserwatorskich. Środowiska konserwatorskie koncentrowały się przede wszystkim na poszerzeniu współczesnego rozumienia dziedzictwa (jako przedmiotu ochrony) oraz na określaniu jego roli w rozwoju i funkcjonowaniu współczesnych społeczeństw. Wyrazem tego były m.in.: *ICOMOS Xi'an Declaration – ICOMOS General Assembly 2005, Xi'an, (Setting of Monuments and Sites)*; *ICOMOS General Assembly 2008, Québec, (Spirit of Place)*; *Valletta Principles – ICOMOS General Assembly 2011, Paris*. Działania te były podejmowane przede wszystkim przez ICOMOS, co wynika z międzynarodowego charakteru tej organizacji.

Podobne wnioski wynikały z dokumentów przyjmowanych przez zgromadzenia poświęcone współczesnemu rozwojowi miast oraz wykorzystaniu dziedzictwa jako elementu tego rozwoju. Tu można wymienić m.in.: *HABITAT II Conference in Istanbul (1996)*, *UNESCO Intergovernmental Conference on Cultural Policies for Development in Stockholm (1998)*, *World Bank-UNESCO Conference on Culture in Sustainable Development – Investing in Cultural and Natural Endowments (1998)*, *Faro Declaration (Council of Europe 2005)*.

Tego typu inicjatywy były wyrazem konieczności ujęcia specyfiki ochrony miast historycznych wobec narastających procesów urbanizacji, modernizacji, globalizacji. Były też próbami podsumowania, oceny i kodyfikacji tych zagadnień.

Na podstawie analizy i oceny sytuacji zawartej w wymienionych dokumentach, można więc zestawić wnioski sumujące sytuację we współczesnej ochronie miast historycznych.

1. Traktowanie miasta historycznego jako zamkniętego, statycznego dzieła jest niewłaściwe ze względu na charakter i złożoność współczesnych procesów; miasto historyczne i jej ochrona powinny być postrzegane jako proces.
2. Separacja działań służących ochronie obszarów historycznych od współczesnych programów i potrzeb rozwojowych prowadzi do konfliktów, braku koordynacji, małej efektywności w funkcjonowaniu tych obszarów.

⁷ W taki sposób ujmował genezę i cel tworzenia nowego dokumentu (postulując uchwalenie nowej rekomendacji UNESCO) Francesco Bandarin, dyrektor Centrum Światowego Dziedzictwa UNESCO, w prezentacji podczas konferencji w Wiedniu – F.Bandarin, *The Vienna Memorandum*, Wiedeń 12 maja 2005.

⁸ Por. np.: Stefano Bianca, *Historic cities in the 21st century: core values for a globalizing world*, [w:] *Managing Historic Cities*, World Heritage Centre, Paris 2010, ss.27–33

3. Poszerzenie pojęcia dziedzictwa tworzy nowe wyzwania i potrzeby; coraz większe znaczenie ma dziedzictwo niematerialnym (m.in. tradycyjne formy zagospodarowania przestrzeni, funkcje, panoramy – *townscape, roofscape*).
4. Konieczne jest zwiększenie roli i udziału społeczności lokalnych w decydowaniu o formach działania (ochrony) miast historycznych.
5. Tradycyjne formy ochrony obszarów historycznych, polegające na tworzeniu obszarów (*historic areas, protected areas*) o liniowo określonych granicach, są niewystarczające – na wartości obszaru istotnie mogą wpływać inwestycje podejmowane poza jego granicami.
6. Nowa zabudowa (szczególnie wysoka) powstająca w sąsiedztwie obszarów historycznych, coraz częściej pełni funkcje ikoniczne; dlatego parametry wyróżniające te budynki (wysokość, forma, materiał) są wspierane przez inwestorów i lokalne władze.
7. Coraz większe znaczenie w najcenniejszych miastach historycznych mają inwestycje związane z obsługą inwestorów i użytkowników zewnętrznych (przede wszystkim turystyka); prowadzi to do przekształceń i zmiany skali wielu elementów decydujących o charakterystyce miast historycznych.

Przedstawione punkty jednoznacznie pokazują, że tradycyjny sposób ochrony zespołów staromiejskich przestaje odpowiadać współczesnym uwarunkowaniom. To doprowadziło do zmiany paradygmatu ochrony dziedzictwa miast historycznych ⁹.

1.2. Kształtowanie koncepcji Historycznego Krajobrazu Miejskiego i przyjęcie Rekomendacji.

Problemy związane ze współczesnym funkcjonowaniem miast historycznych w sposób szczególny ujawniały się w miastach wpisanych na WHL. Komitet Światowego Dziedzictwa na kolejnych sesjach był zmuszony oceniać sytuację wielu miast zagrożonych niekorzystnymi inwestycjami. Omawiano między innymi przypadki Drezna, Wiednia, Kolonii, Londynu, gdzie nowe inwestycje niszczyły historyczne panoramy, stanowiące integralną i kluczową wartość tych miast. Presja inwestycyjna i procesy modernizacyjne odzwierciedlała lawinowo narastającą liczbą raportów o zagrożeniach dla dóbr WH (tzw. *State of Conservation*). Pod koniec ostatniej dekady na dorocznych sesjach Komitetu WH oceniano ponad setkę raportów, których znaczna część dotyczyła miast historycznych ¹⁰. Co więcej, raporty dotyczące tych samych miast rozpatrywano rok po roku, ponieważ sytuacja nie ulegała poprawie.

Rosnąca potrzeba usprawnienia systemów ochrony i zarządzania dobrami wpisanymi na WHL sprawiła, że podczas 25 sesji Komitetu WH (2001 rok) postanowiono zorganizować 6 wieloletnich programów tematycznych, poświęconych ważnym grupom dziedzictwa. Ich celem było skoordynowanie i skoncentrowanie różnych międzynarodowych działań i inicjatyw, związanych z poszczególnymi grupami dziedzictwa. Jeden z programów został poświęcony miastom historycznym (*The World Heritage Cities Programme*.) Utworzenie programu poświęconego miastom historycznym stało się impulsem do podjęcia szeregu problemów związanych z tą tematyką – to w ramach tego programu rozpoczęto opracowanie koncepcji HUL.

⁹ Należy podkreślić, że jako rozwiązanie problemu nie mogą być traktowane odrębne zapisy wprowadzone do *Wytucznych Operacyjnych* (Aneks 3). Zapisy te jedynie doprecyzowują typologie miast, które mogą być uznane za historyczne, natomiast nie przedstawiają wskazań dotyczących metodologii analizy i oceny tego typu dóbr.

¹⁰ Do roku 2015 opracowano 3147 raportów na temat stanu zachowania 512 dóbr (blisko połowa dóbr wpisanych na WHL). Tylko podczas 39 sesji WHC w Bonn, ocenie powinno podlegać 141 dóbr.

Zasadniczą inspiracją dla utworzenia programu dotyczącego miast historycznych były oczywiście problemy z nowymi inwestycjami. Najbardziej spektakularny okazał się problem historycznego centrum Wiednia, który pojawił się bezpośrednio po wpisaniu na WHL w 2001¹¹. W Wiedniu postanowiono rozbudować kompleks wysokich budynków w sąsiedztwie dworca (budowa została nawet rozpoczęta), które istotnie naruszały wizualną integralność historycznej panoramy miasta. Na temat tych zagrożeń Komitet Światowego Dziedzictwa zmuszony był debatować podczas kolejnych sesji – 26 (2002r.) i 27 (2003r.)¹².

Efektom debat była decyzja podjęta przez Komitet WH (*Decision 27 COM 7B.108*) by patronować (wraz z rządem austriackim) konferencji, która miała problem kompleksowo przedyskutować. Konferencja odbyła się w Wiedniu, w maju roku 2005 – *International Conference on World Heritage and Contemporary Architecture – Managing the Historic Urban Landscape*. Tematem konferencji były przede wszystkim problemy nowej architektury w miastach o największej wartości historycznej (światowego dziedzictwa)¹³. Ze względu na udział osób szerokiego grona specjalistów i spopularyzowanie wyników spotkania, konferencja okazała się przełomowa dla podjętej problematyki¹⁴.

Ustalenia konferencji podsumowano w dokumencie nazwanym *Vienna Memorandum*¹⁵. Memorandum nie ograniczyło się jednak do problemu nowej zabudowy na obszarach historycznych; problem miast został ujęty w sposób znacznie szerszy. Przede wszystkim podkreślono okoliczności, które w nowej skali trzeba uwzględnić w funkcjonowaniu miast. Dotyczy to skali współczesnej architektury, procesów modernizacyjnych, artykulacji potrzeb przez lokalne społeczności, zagrożeń środowiskowych, etc. Nowa skala tych okoliczności powinna zostać uwzględniona w funkcjonowaniu miast i obszarów historycznych. Możliwości takie tworzy ujęcie miasta historycznego w skali krajobrazowej. Jednocześnie zaproponowano by potrzeby współczesnego funkcjonowania miast i jego mieszkańców traktować na równi z potrzebami ochrony wartości historycznych.

W Memorandum nie sformułowano konkretnych zasad postępowania – nie miało więc takiego charakteru jak inne dokumenty doktrynalne, raczej określono sposób podejścia i cele. Również definicja HUL zapisana w Memorandum była jeszcze bliska tradycyjnym ujęciom, skoncentrowanym na fizycznych komponentach krajobrazu¹⁶. Tym niemniej dokument ten od początku wzbudził kontrowersje

¹¹ Historyczne centrum Wiednia (*Historic Centre of Vienna*) wpisano na Listę w roku 2001 na podstawie kryterium II, IV i VI. Obszar wpisu i strefy buforowej jest relatywnie duży, jak na centrum miasta i stolicę kraju (wpis 371 ha, strefa buforowa 462 ha).

¹² Opracowanie Vienna Memorandum nie zakończyło oczywiście problemów historycznego centrum Wiednia. Problemy i wątpliwości dotyczących zachowania wartości OUV i pozostałych parametrów istotnych z punktu widzenia uznania za dobro Światowego Dziedzictwa są przedstawiane w kolejnych raportach o stanie dobra (*State of Conservation*), które w tym przypadku są przygotowywane praktycznie bez przerwy (2002, 2003, 2004, 2008, 2009, 2010, 2011, 2013). W roku 2011 podczas konsultacji przedstawiciele UNESCO i ICOMOS określono dopuszczalną wysokość budynków wokół historycznego centrum Wiednia na 70 m – *The Historic Centre of Vienna. World Cultural Heritage and Vibrant City, City of Vienna*, (nie podano roku wydania)

¹³ Cel został określony m.in. w końcowym dokumencie konferencji – *The Vienna Memorandum focuses on the impact of contemporary development on the overall urban landscape of heritage significance...* Memorandum (pkt.11).

¹⁴ W konferencji wzięło udział ponad 600 ekspertów reprezentujących 55 krajów.

¹⁵ Trzeba podkreślić, że Vienna Memorandum zostało opracowane we współpracy i konsultacji wielu organizacji, m.in. World Heritage Centre i organizacje doradcze (ICCROM and ICOMOS), International Union of Architects, International Federation of Landscape Architects, Organization of World Heritage Cities, International Federation for Housing and Planning and the City of Vienna

¹⁶ W Memorandum sformułowano następującą definicję: *'historic urban landscape' as 'ensembles of any group of buildings, structures and open spaces, in their natural and ecological context, including archaeological and palaeontological sites, constituting human settlements in an urban environment over a relevant period of time, the cohesion and value of which are recognized from the archaeological, architectural, prehistoric, historic'*

w środowisku konserwatorskim¹⁷. Rozumiano, że może być w różny sposób interpretowany i wykorzystywany w różnych kontekstach, dlatego na przykład międzynarodowy ICOMOS nie potraktował go jako tekstu doktrynalnego (choć był w gronie organizacji konsultujących). Tym niemniej oczywiste stało się, że tradycyjne podejście do ochrony miast historycznych nie może być kontynuowane, a kierunek nowych poszukiwań będzie związany z pojęciem „krajobrazu”¹⁸.

W istocie od uchwalenia *Vienna Memorandum* koncepcja HUL stała się trwale obecna w działaniach związanych ze Światowym Dziedzictwem¹⁹. Podczas kolejnych sesji Komitetu WH (sesje 29–34) problematyka HUL była systematycznie rozwijana i opracowywana. Przede wszystkim podczas 29 sesji Komitetu WH w Durbanie (2005 rok) przyjęto formalnie dokument dotyczący *Vienna Memorandum* (WHC-05/29.COM/5). Rekomendowano (*Decision 29 COM 5D*) między innymi by Zgromadzenie Generalne Państw-Stron Konwencji (*General Assembly of States Parties to the Convention*) podczas 15 sesji (2005) na bazie Memorandum Wiedeńskiego przyjęło „*Deklarację o Konserwacji HUL*” (*Declaration on the Conservation of Historic Urban Landscapes*) (pkt.7), oraz by Konferencja Generalna UNESCO (*General Conference of UNESCO*) przyjęła nową Rekomendację, uzupełniając tym samym już istniejącą (pkt.8). Zalecono też by podejście HUL wprowadzić w dokumentacjach i planach zarządzania nowych nominacji kandydujących na Listę UNESCO (pkt.4). Potwierdzono też konieczność zastosowania podejścia krajobrazowego podczas analizy integralności dóbr nominowanych i wpisanych na WHL (pkt.6)²⁰.

Propozycje te zostały wkrótce zrealizowane. Podczas zorganizowanego jesienią 2005 roku 15 Zgromadzenia Generalnego Państw-Stron WHC (*WHC-05/15.GA/7*) przyjęto postulowany dokument na temat HUL. Miał on postać *Deklaracji na temat konserwacji HUL* (*Declaration on the Conservation of Historic Urban Landscapes*). Ten bardzo krótki dokument nie zawierał merytorycznych zapisów, po prostu potwierdzał stanowisko wyrażone przez Komitet na 29 sesji dotyczące pełnej akceptacji dla Memorandum.

Przyjęcie tej Deklaracji zintensyfikowało działania prowadzące do określenia pojęcia Historycznego Krajobrazu Miejskiego. Odbyło się szereg spotkań i debat, szczególnie w środowiskach konserwatorskich, na których rozważano w jaki sposób można uaktualnić istniejące podejście, aby uwzględnić nowe wyzwania, zagrożenia, możliwości. Pomiędzy rokiem 2006 a 2010 odbyło się kilka znaczących międzynarodowych spotkań (część z nich współorganizowało Centrum Światowego Dziedzictwa), podczas których coraz wyraźniej definiowano nowe okoliczności i potrzeby, określające ochronę i funkcjonowanie miast historycznych²¹.

¹⁷ Fakt ten był jednoznacznie podkreślany na przykład w oficjalnym komentarzu przygotowanym przez ICOMOS International (I.5) – *ICOMOS comments on the proposed UNESCO Recommendation on the Historic Urban Landscape (HUL)*, ref. GJ/04, 24 December 2010.

¹⁸ Ron van Oers w artykule wprowadzającym do problematyki utrzymania miast historycznych o największej wartości podkreśla rolę „*Vienna Memorandum*” w kształtowaniu współczesnego podejścia do tych zespołów. - Ron van Oers, *Managing cities and the historic urban landscape initiative – an introduction*, [w:] *Managing Historic Cities*, World Heritage Centre, Paris 2010, s. 8.

¹⁹ Kompleksowe przedstawienie okoliczności powstania rekomendacji HUL zawiera publikacja przygotowana przez jej współautorów – Francesco Bandarin, Ron van Oers, *The Historic Urban Landscape: Managing Heritage in an Urban Century*, Wiley Blackwell, 2012

²⁰ Wszystkie przywołane rekomendacje są powtórzeniem rekomendacji zawartych w Memorandum Wiedeńskim, a skierowanych właśnie do Komitetu Światowego Dziedzictwa (w pkt.32)

²¹ W latach 2006–2010 odbyło się osiem międzynarodowych spotkań eksperckich: Jerusalem (czerwiec 2006), Siedziba UNESCO Paris (wrzesień 2006), Saint Petersburg, Russian Federation (styczeń 2007), Olinda, Brazil (listopad 2007), Chandigarh, India (grudzień 2007), Siedziba UNESCO Paris (listopad 2008), Stone Town, Zanzibar (grudzień 2009), Rio de Janeiro, Brazil (grudzień 2009).

Wnioski z tych spotkań dotyczyły kilku ważnych obszarów. Przede wszystkim uwzględnienia współczesnych procesów i potrzeb rozwoju gospodarczego i modernizacyjnego miast. Uwzględnienia w analizie i ochronie miast historycznych również aspektów kulturowych, społecznych, widokowych. Opracowania nowych narzędzi pojęciowych, które umożliwią uwzględnienie całej złożoności zjawiska, jakim jest współczesne miasto historyczne oraz wprowadzenie tych instrumentów między innymi do *Wytycznych Operacyjnych*. Spotkania te wyraźnie potwierdziły więc, że istnieje potrzeba opracowania nowego dokumentu, który odpowie na współczesne potrzeby i zaktualizuje *Recommendation concerning the Safeguarding and Contemporary Role of Historic Areas*, pochodzącą z roku 1976.

Równoległe do prac eksperckich postępowały prace na forum oficjalnym. W 2008 roku podczas 16 Zgromadzenia Generalnego Państw-Stron Konwencji przyjęto kolejny raport na ten temat postępu prac związanych z opracowaniem Rekomendacji o Historycznym Krajobrazie Miejskim²².

W toku tych wszystkich działań zakreślono ostateczny horyzont czasowy dalszych prac. W dwa lata – pomiędzy 2009 i 2011, postanowiono ostatecznie sformułować i przyjąć Rekomendację HUL przez Konferencję Generalną UNESCO (właśnie w 2011). Decyzję formalną o konieczności przyjęcia nowego dokumentu podjęto podczas 35 sesji Konferencji Generalnej UNESCO w 2009 roku²³. Zdecydowano, że istniejące instrumenty dotyczące miast historycznych powinny być uzupełnione o nowy dokument – Rekomendację o Historycznym Krajobrazie Miejskim²⁴.

Pierwszą wersję (draft) Rekomendacji opracowano w oparciu o wyniki prac grupy międzynarodowych ekspertów, którzy spotkali się podczas sesji w paryskiej siedzibie UNESCO w lutym 2010 roku. W oparciu o ich wnioski, uwagi i propozycje pierwsza wersja Rekomendacji została opracowana przez sekretariat. Dokument ten został w sierpniu 2010 roku rozesłany do Państw Członkowskich, z prośbą o komentarze i uwagi (do końca grudnia 2010). Z Państw Członkowskich nadesłano w sumie około 30 różnego rodzaju uwag i propozycji. Dotyczyły one wielu aspektów – koncepcji Rekomendacji, jej układu, poszczególnych sformułowań²⁵. O uwagi został poproszony również ICOMOS International.

Zebrane w tym procesie informacje stały się punktem wyjścia kolejnego spotkania ekspertów, które zorganizowano w maju 2011. Podczas tego spotkania międzyrządowa grupa ekspertów oceniła pierwszą wersję Rekomendacji w świetle uwag, komentarzy i propozycji nadesłanych przez Państwa Członkowskie. Warto przy tym podkreślić, że uwagi istotnie zmieniły pewne zapisy Rekomendacji, przede wszystkim tonując sformułowania, które mogły nadać zbyt radykalny charakter dokumentowi²⁶. Z punktu widzenia wzmocnienia problematyki ochrony dziedzictwa szczególnie ważną rolę spełniły komentarze ICOMOS-u,

²² *Report on the Development of a Revised Recommendation on the Conservation of Historic Urban Landscape* (Document WHC-07/16.GA/11) został przyjęty podczas 16 sesji Zgromadzenia Generalnego Państw-Stron Konwencji o Ochronie Światowego Dziedzictwa Kultury, 2008.

²³ Procedury przyjmowania nowych dokumentów w UNESCO są określone w dokumencie – *Rules of Procedure (Rules of Procedure concerning recommendations to Member States and international conventions covered by the terms of Article IV, paragraph 4, of the Constitution)*

²⁴ Postanowienia te zapisano w dokumencie 35C/Resolution 42 – “*The General Conference of UNESCO decided at its 35th session (October 2009) that existing UNESCO standard-setting instruments relating to urban heritage should be supplemented by a new Recommendation on the Historic Urban Landscape*”.

²⁵ Komentarze nadesłane przez Państwa Członkowskie są dostępne na stronie: <http://whc.unesco.org/en/activities/638>

²⁶ Przykładem zbyt radykalnego stwierdzenia, które wywołało reakcję ICOMOS-u była definicja tzw. zarządzania zmianami (*The Management of Change: The Historic Urban Landscape approach considers that current principles and practices are now insufficient to define the limits of acceptable change....*). ICOMOS postulował zmianę tego zapisu i został on ostatecznie usunięty – Komentarz I.8, *ICOMOS comments on the proposed UNESCO Recommendation on the Historic Urban Landscape (HUL)*, ref. GJ/04, 24 December 2010.

które konsekwentnie zmierzały do podkreślenia roli jaką w Rekomendacji powinna mieć ochrona dziedzictwa. W toku tych prac powstał tekst, który został przedstawiony Konferencji Generalnej UNESCO podczas 36 sesji (przełom października i listopada roku 2011). Formalnie Konferencja Generalna UNESCO przyjęła Rekomendację o Historycznym Krajobrazie Miejskim przez aklamację 10 listopada 2011 roku.

II. Analiza treści Rekomendacji o Historycznym Krajobrazie Miejskim.

Najoczywistszą formą analizy treści dokumentów takich jak Rekomendacja o Historycznym Krajobrazie Miejskim jest analiza kolejnych punktów tworzących jej strukturę. W przypadku Rekomendacji HUL jej strukturę można określić jako standardową²⁷.

Dwa pierwsze (nienumerowane) rozdziały – Preambuła i Wstęp (*Preamble, Introduction*), stanowią rodzaj wprowadzenia; są tu zwyczajowe odniesienia rozpoczynające tego typu dokumenty oraz wyjaśnienia osadzające dokument w pewnym kontekście i uzasadniające jego powstanie. W rozdziale pierwszym stosunkowo szeroko sformułowano i skomentowano definicje służące rozumieniu pojęcia HUL (pkt.9–14). Kolejny rozdział zawiera krótką syntezę współczesnych zagrożeń oraz podkreślenie wartości miast historycznych. Punkt trzeci określa politykę i zakres działań, które powinny być podejmowane w miastach w celu wdrożenia podejścia HUL. Rozdział czwarty opisuje narzędzia – a właściwie wskazuje na konieczność ich stworzenia, by podejście HUL mogło być zrealizowane. Natomiast dwa ostatnie rozdziały służą wskazaniu obszarów i działań, która mają na celu szerokie przygotowanie i rozpowszechnienie podejścia HUL.

Powyższy układ Rekomendacji ma oczywiście swoją logikę i uzasadnienie. Jednak dokonanie syntezy treści Rekomendacji wymaga spojrzenia całościowego, czyli bez ograniczeń narzucanych przez tę strukturę.

2.1. Założenia wyjściowe Rekomendacji o Historycznym Krajobrazie Miejskim.

Analizując treści Rekomendacji na początku trzeba podkreślić kilka ważnych kwestii, które stanowią swoistą podstawę i uzasadnienie dla dalszych zapisów.

Przede wszystkim w Rekomendacji podkreślono ogromne znaczenie jakie we współczesnym świecie mają miasta i ich rozwój. Podkreślono, że dokonujący się obecnie proces urbanizacji nie ma precedensu w historii rozwoju ludzkości²⁸. To zaś sprawia, że całkowicie zmieniły się okoliczności, potrzeby i wymagania określające rozwój miast. W konsekwencji zmieniły się również okoliczności, które określiły tradycyjne zasady funkcjonowania i ochrony miast historycznych.

Rekomendacja podkreśla ogromną rolę procesu urbanizacji w obecnym rozwoju ludzkości. Szeroko rozumiana urbanizacja jest ważnym czynnikiem sprzyjającym podnoszeniu poziomu życia w wielu społeczeństwach, jest czynnikiem sprzyjającym obniżaniu poziomu ubóstwa (edukacja, praca, opieka zdrowotna, etc).

Podkreślono też, że proces rozwoju miast powinien być procesem zrównoważonym. I w tym kontekście konieczne jest aktywne podejścia do istniejących zasobów, w tym zasobu jakim jest dziedzictwo.

Drugą ważną kwestią jest właśnie problem dziedzictwa. W Rekomendacji jednoznacznie podkreśla się wieloaspektową wartość dziedzictwa i jego kluczowe znaczenie jako czynnika stabilizującego rozwój i tożsamość miast historycznych. Na przykład wyraźnie podkreślona jest rola dziedzictwa w kształtowaniu

²⁷ Rekomendacja o Historycznym Krajobrazie Miejskim ma następującą strukturę: PREAMBLE, INTRODUCTION, I. DEFINITION, II. OPPORTUNITIES AND CHALLENGES FOR THE HISTORIC URBAN LANDSCAPE, III. POLICIES, IV. TOOLS, V. CAPACITY-BUILDING, RESEARCH, INFORMATION AND COMMUNICATION, VI. INTERNATIONAL COOPERATION

²⁸ Z konieczności przybliżone szacunki wskazują, że w 2008 liczba mieszkańców miast po raz pierwszy w historii ludzkości przekroczyła liczbę ludności wiejskiej; prawdopodobnie w 2050 w miastach będzie mieszkało ok. 70 % ludzkości.

i utrzymaniu spójności społeczeństw (pkt.3). Podkreśla się też potencjał obiektów i przestrzeni historycznych, które mogą być wykorzystane dla różnorodnych współczesnych funkcji. Wykorzystanie tego potencjału – na przykład turystyczne, może stanowić bardzo ważny czynnik rozwoju miast (pkt.19).

Trzecia kwestią są liczne niekorzystne procesy, które tworzą różnorodne zagrożenia dla miast. (pkt.15, 16, 17). Przede wszystkim zwraca się uwagę na takie zjawiska jak globalizacja, unifikacja, nadmierna zabudowa, brak kontroli i planowania, przeskalowanie nowej zabudowy. Te wszystkie zjawiska niszczą wartości historyczne miast, ich tożsamość, prowadzą do powszechnego ujednolicenia przestrzeni i zabudowy (pkt. 2).

Podkreśla się degradację miast na skutek suburbanizacji (*suburbanization and urban sprawl*) czy fragmentacji planowania przestrzennego, które również prowadzą do niszczenia funkcjonalnej wartości obszarów historycznych (pkt.18).

Kolejną podniesioną kwestią jest ewolucja pojęcia dziedzictwa oraz podejścia do dziedzictwa i jego zarządzania (*the evolution of the concepts of culture and heritage, and approaches to their management*). Na przestrzeni ostatnich dekad pojęcie dziedzictwa uległo bardzo znacznemu poszerzeniu (objęło wiele dodatkowych elementów materialnych i niematerialnych). W nowy – bardzo poszerzony, sposób zdefiniowano pojęcie autentyczności (1994 *Nara Meeting on Authenticity*). W analizie dziedzictwa zaczęto wprowadzać w coraz szerszym zakresie kontekst jego funkcjonowania (2005 *ICOMOS General Assembly on the Setting of Monuments and Sites in Xi'an – Xi'an Declaration*; 2008 *ICOMOS General Assembly on the Spirit of Place in Québec*).

Ważnym elementem zmiany w rozumieniu dziedzictwa było coraz szersze powiązanie ochrony dziedzictwa z procesami rozwoju. Dziedzictwo zaczęto postrzegać przez pryzmat jego znaczenia dla funkcjonowania i tożsamości społeczności (1982 *World Conference on Cultural Policies in Mexico City*; 1995 *summit of the World Commission on Culture and Development*; 1996 *HABITAT II Conference in Istanbul with ratification of Agenda 21*; 1998 *UNESCO Intergovernmental Conference on Cultural Policies for Development in Stockholm*; 1998 *joint World Bank-UNESCO Conference on Culture in Sustainable Development – Investing in Cultural and Natural Endowments*)

Proces poszerzania pojęcia dziedzictwa objął oczywiście również miasta historyczne. Konieczność ujęcia specyfiki ochrony miast historycznych w kontekście narastających procesów urbanizacji, modernizacji, globalizacji, itd., była oczywiście dostrzegana w środowiskach zajmujących się rozwojem i ochroną. Dlatego podejmowano inicjatywy zmierzające do podsumowania, oceny i regulacji tych zagadnień. Między innymi: 1987 *ICOMOS Charter for the Conservation of Historic Towns and Urban Areas (Washington Charter)*; 2005 *International Conference on World Heritage and Contemporary Architecture in Vienna (Vienna Memorandum)*, 2011 *ICOMOS General Assembly in Paris (Valletta Principles)*.

Przedstawione wyliczenie zawiera najważniejsze założenia, które można zidentyfikować w Rekomendacji, jako uzasadnienie jej powstania. Wszystkie wymienione kwestie pokazują, że miasta historyczne znajdują się obecnie w obliczu nowej jakościowo sytuacji, w stosunku do roku 1976, gdy powstała *Recommendation concerning the Safeguarding and Contemporary Role of Historic Areas*. To sprawia, że konieczne jest nowe podejście do problemów utrzymania, ochrony i rozwoju miast historycznych. I to ma uzasadnić wprowadzenie pojęcia i podejścia HUL.

2.2. Kształtowanie pojęcia Historycznego Krajobrazu Miejskiego w procesie tworzenia Rekomendacji HUL

Najważniejszym elementem Rekomendacji HUL jest oczywiście samo pojęcie Historycznego Krajobrazu Miejskiego. Jego pełna identyfikacja jest warunkiem zrozumienia i wdrożenia tego dokumentu. Nie jest to jednak proste zadanie, chociaż kilka punktów Rekomendacji zawiera zapisy definiujące – a raczej należałoby powiedzieć, opisujące to pojecie. Trudność w syntetycznym zdefiniowaniu pojęcia HUL wynika z jego złożoności (pojęcie ma obejmować wiele elementów o różnym charakterze) oraz

niejednoznaczności (określenie „krajobraz” jest szerokie i mało precyzyjne)²⁹. Określenie Historyczny Krajobraz Miejski (*Historic Urban Landscape*) składa się z 3 elementów, przy czym nową jakością ma stworzyć określenie „krajobraz” odniesione do „miasta historycznego”. Zestawienie to ma otworzyć problematykę miejską na bardzo szerokie ujęcie, które jest skojarzone z pojęciem „krajobraz”. Jednak owa szerokość ujęcia wprowadza też wskazywaną już nieokreśloność, nieprecyzyjność, otwartość interpretacyjną. Niektórzy autorzy wskazują nawet, że pojęcie krajobrazu jest raczej kategorią poznawczą, a nie fizycznie istniejącym bytem podlegającym analizie. Dlatego krajobraz może być raczej „doświadczany” (*experienced*) niż „obserwowany” (*observed*)³⁰.

Ten stan rzeczy sprawia, że pomimo formalnego przyjęcia Rekomendacji, pojęcie Historycznego Krajobrazu Miejskiego jest nadal w fazie definiowania. Dlatego by w pełni je zrozumieć warto przywołać kilkuletni proces jego formułowania, który dokonał się w ramach przygotowania Rekomendacji HUL. Tym bardziej, że to pomaga ujawnić cechy i elementy charakteryzujące HUL.

Z formalnego punktu widzenia pojęcie HUL zostało ukształtowane w bardzo krótkim czasie. Ledwie 6 lat minęło bowiem pomiędzy wprowadzeniem tego pojęcia do Vienna Memorandum, a nadaniem mu kluczowego statusu w Rekomendacji HUL.

W rzeczywistości w tak krótkim czasie nie mogła zostać dokonana tak istotna jakościowo zmiana. Potrzeba zmian tradycyjnego – statycznego, materialnego i ograniczonego – rozumienia miasta historycznego i uwzględnienia szerszych uwarunkowań w jego ochronie, narastała już od dawna. Jej wyrazem były na przykład badania morfologii miasta, które zmierzały do identyfikacji różnych jednostek, z których zbudowane jest miasto i pokazaniu ich w przekroju diachronicznym. W tych badaniach zaczęło się pojawiać pojęcie krajobrazu miasta (*urban landscape*) i jednostek krajobrazu (*urban landscape units*)³¹. Sformułowania na temat konieczności uwzględnienia presji i potrzeb współczesnego rozwoju w miastach historycznych pojawiły się już w Rekomendacji z 1976 roku. Podobnie cały późniejszy proces poszerzania pojęcia dziedzictwa i doskonalenia narzędzi jego analizy i ochrony tworzył zaplecze i podstawy dla nowego ujęcia problematyki ochrony miast.

Jednak wszystkie działania poszerzające i modyfikujące tradycyjne podejście do miast historycznych nie tworzyły nowej, spójnej całości. W tworzonych dokumentach cały czas odwoływano się do Karty Weneckiej, tym samym podkreślając aktualność tradycyjnego rozumienia zabytku i jego ochrony. Nowe dokumenty dotyczyły albo pewnych grup dziedzictwa, albo specyficznych warunków w jakich była realizowana ochrona dziedzictwa (np. specyfika regionów)³². Dlatego aż do sformułowania pojęcia i podejścia HUL można było uznawać, że ochrona miast historycznych jest cały czas realizowana w ramach tradycyjnego paradygmatu ochrony zabytków.

Jako pierwszą definicję HUL można potraktować zapisy sformułowane w 2005 roku w Vienna Memorandum. Definicja ta obejmowała szerokie spectrum elementów (przede wszystkim fizycznych), tworzących strukturę historycznego miejskiego zespołu oraz ich wzajemne relacje z bardzo różnych punktów widzenia (pkt.7 VM). Definicja ta miała postać następującą.

²⁹ Problem braku precyzyjnych ustaleń pojęcia “krajobraz” w kontekście Rekomendacji HUL został podniesiony m.in. w publikacji: Bruno Gabrielli, *Urban planning challenged by historic urban landscape*, [w:] *Managing Historic Cities*, World Heritage Centre, Paris 2010, ss.18–25

³⁰ Julian Smith, *Marrying the old with the new in historic urban landscapes*, [w:] *Managing Historic Cities*, World Heritage Centre, Paris 2010, s.45

³¹ Przy pomocy “jednostek krajobrazu miasta” podejmowano już próby analizy miast wpisanych na WHL – Jeremy Whitehand, *Urban morphology and historic urban landscapes*, [w:] *Managing Historic Cities*, World Heritage Centre, Paris 2010, ss.33–44

³² Jako przykłady regionalnych dokumentów, które uwzględniają zarówno specyfikę dziedzictwa jak warunków jego ochrony, można wskazać: *Burra Charter*, *New Zealand Charter*, *China Principles*.

The historic urban landscape, building on the 1976 “UNESCO Recommendation concerning the Safeguarding and Contemporary Role of Historic Areas”, refers to ensembles of any group of buildings, structures and open spaces, in their natural and ecological context, including archaeological and paleontological sites, constituting human settlements in an urban environment over a relevant period of time, the cohesion and value of which are recognized from the archaeological, architectural, prehistoric, historic, scientific, aesthetic, socio-cultural or ecological point of view.

W kolejnych zapisach Memorandum definicja to została dopełniona. Wymieniono przykłady elementów, które również określają przestrzeń miejską i powinny być objęte podejściem HUL (pkt.8 i 9) – *elements that include land uses and patterns, spatial organization, visual relationships, topography and soils, vegetation, and all elements of the technical infrastructure, including small scale objects and details of construction (curbs, paving, drain gutters, lights, etc.*

Pomimo obszerności definicji – ale zgodnie z nawiązaniem do Rekomendacji z 1976 roku – zasadniczy nacisk był wciąż położony na szerokie *spectrum* fizycznych elementów tworzących krajobraz. Jest w tym logiczne nawiązanie do pojęcia „krajobraz”, które stało się punktem wyjścia dla pojęcia HUL. Pojęcie „krajobraz” rozumiane jako kategoria typologiczna dziedzictwa, jest szersze i pojemniejsze od pojęcia „zespołu obiektów”, dlatego zostało wykorzystane w tworzeniu określenia HUL. Potwierdza to pośrednio treść punktu 11 – *historic urban landscape goes beyond traditional terms of “historic centres”, “ensembles” or “surroundings”, often used in charters and protection laws, to include the broader territorial and landscape context.* Jednak ten rodowód sprawia, że definicja sformułowana w Vienna Memorandum jest nadal skoncentrowana na elementach fizycznych i ich relacjach, czyli jest wciąż bliska tradycyjnie rozumianemu krajobrazowi. To ukierunkowanie miało uzasadnienie – konferencja w Wiedniu i Memorandum były sprowokowane nową architekturą i jej wpływem na historyczne miasta, nawet gdy była lokowana poza fizycznymi granicami ochrony tych miast³³.

Definicja Historycznego Krajobrazu Miejskiego sformułowana w Vienna Memorandum stała się oczywiście przedmiotem dyskusji. Kolejne spotkania ekspertów i konsultacje doprowadziły wkrótce do jej poszerzenia. Jako następną fazę definiowania HUL można uznać sformułowania powstałe w związku ze spotkaniem eksperckim w 2008 roku³⁴.

Historic urban landscape is a mindset, an understanding of the city, or parts of the city, as an outcome of natural, cultural and socio-economic processes that construct it spatially, temporally, and experientially. It is as much about buildings and spaces, as about rituals and values that people bring into the city. This concept encompasses layers of symbolic significance, intangible heritage, perception of values, and interconnections between the composite elements of the historic urban landscape, as well as local knowledge including building practices and management of natural resources. Its usefulness resides in the notion that it incorporates a capacity for change.

W tej definicji zawarte jest już większe *spectrum* elementów niż w definicji zawartej w Vienna Memorandum. Uwzględniane są wszelkie procesy, które kształtują miasto (jego fizyczne elementy), wartości niematerialne, sposoby zarządzania, etc. Przedstawiona definicja ujmuje praktycznie wszelkie elementy i czynniki, które tworzą i stanowią o mieście.

Jednak równie ważne – a nawet może ważniejsze – jest stwierdzenie o możliwości (konieczności) zmian. Uznanie, że zmiana jest częścią charakterystyki miasta, sprawia, iż całkowitemu przewartościowaniu ulegają dotychczasowe poglądy dotyczące zasad ochrony zespołów historycznych. Tradycyjnie

³³ Problem ten jednoznacznie podkreślał Francesco Bandarin, dyrektor Centrum Światowego Dziedzictwa UNESCO, w prezentacji podczas konferencji w Wiedniu – F.Bandarin, *The Vienna Memorandum*, Wiedeń 12 maja 2005.

³⁴ Przytoczona definicja była przedmiotem obrad ekspertów podczas Expert Planning Meeting on Historic Urban Landscapes, które odbyły się w Siedzibie Główniej UNESCO w listopadzie 2008. (van Oers s.12)

nadrzędnym celem ochrony dziedzictwa była bowiem jego ochrona, rozumiana jako utrzymanie historycznego zasobu. Dlatego wszelkie zmiany były z zasady niepożądane – celem działań konserwatorskich było maksymalne ograniczenie zmian. W przytoczonej definicji „zmiany” stają się elementem (cechą), która stanowi o charakterystyce miasta historycznego. Ten aspekt stał się trwałym elementem podejścia HUL³⁵.

Kolejne dyskusje, konsultacje i spotkania ekspertów doprowadziły do sformułowania definicji HUL, która została ostatecznie zapisana w Rekomendacji HUL przyjętej jesienią 2011 roku.

Obecne określenie HUL zostało skrócone w stosunku do poprzednich definicji i zawiera niewiele elementów (pkt.9). Według obowiązującego ujęcia „historyczny krajobraz miejski” to historyczny obszar miejski, wraz z wartościami kulturowymi i naturalnymi, postrzegany w szerokim kontekście, wykraczający poza pojęcie „historycznego centrum” czy „zespołu”.

The historic urban landscape is the urban area understood as the result of a historic layering of cultural and natural values, extending beyond the notion of “historic centre” or “ensemble” to include the broader urban context and its geographical setting.

Kluczowe dla tej definicji jest natomiast pojęcie „kontekstu”, które zostało sformułowane w kolejnym punkcie Rekomendacji (pkt.10). Kontekst jest sformułowany bardzo szeroko, szerzej niż w tradycyjnym rozumieniu krajobrazu. Tradycyjne – materialnie rozumiane – podejście krajobrazowe obejmuje bowiem trzy komponenty: geografę, naturę i kulturę. Jednak te wszystkie elementy postrzegane są raczej statycznie. Uznaje się, że wszystkie komponenty mają istotny udział i wartość w tworzeniu krajobrazu, jednak tak rozumiany krajobraz jest bytem już gotowym, stworzonym, zamkniętym – dlatego w istniejącej (ukształtowanej historycznie) postaci podlega ochronie. Tymczasem w ujęciu Rekomendacji w pojęciu HUL zawarte są również wartości i procesy niematerialne – np. tradycje, wzorce, widoki, tożsamość, oraz procesy z natury dynamiczne – rozwój i wzrost.

This wider context includes the site’s topography, geomorphology and natural features; its built environment, both historic and contemporary; its infrastructures above and below ground; its open spaces and gardens; its land use patterns and spatial organization; its visual relationships; and all other elements of the urban structure. It also includes social and cultural practices and values, economic processes, and the intangible dimensions of heritage as related to diversity and identity, all of which establish the basic role of the city as an agent for communal growth and development.

To właśnie pojęcie „rozwoju” i „wzrostu” jest kluczowym i nowym elementem, który poszerza podejście HUL. Do tej pory pojęcia tworzone na użytek ochrony dziedzictwa nie zawierały tak jednoznacznie określonych zobowiązań do uwzględniania innych aspektów funkcjonowania miasta. Natomiast w tych zapisach rozwój i wzrost mają być brane pod uwagę. Podkreśla się jednoznacznie, że podejście HUL polega również na tym, że identyfikacja, ocena i zarządzanie miastem historycznym powinno być dokonywane w kontekście zrównoważonego rozwoju (pkt.11).

This definition provides the basis for a comprehensive approach for the identification, assessment, conservation and management of historic urban landscapes within an overall sustainability framework.

To oznacza, że cele rozwojowe są immanentną częścią podejścia HUL. I to jest kolejny ważny aspekt w charakterystyce HUL.

2.3. Zasady (sposób) traktowania dziedzictwa.

Kolejną ważną kwestią wynikającą z interpretacji treści Rekomendacji HUL jest fundamentalna zmiana w sposobie traktowania dziedzictwa. Zmiana w sposobie traktowania dziedzictwa była już wymieniana jako jedna z przyczyn uzasadniających opracowanie Rekomendacji HUL. Tam jednak odwoływano się do zmian, które zaszły już poprzednio, czego dowodem były przywołane różnego

³⁵ Oczywiście pogląd o konieczności uwzględnienia zmian w ochronie miast historycznych był już bardzo jednoznacznie prezentowany podczas Konferencji w Wiedniu w 2005 roku – por. np.: Manfred Wehdorn, *Memorandum on “World Heritage and Contemporary Architecture”. The Viennese Position.*

rodzaju dokumenty konserwatorskie. Tworzy to wrażenie, że wyszczególnione zapisy dotyczące działania w miastach historycznych są oczywistą konsekwencją zmian, które się już dokonały. Tak jednak nie jest. To Rekomendacja HUL kształtuje nowe granice (przesuwa je jeszcze dalej) w sposobie traktowania dziedzictwa. I to jest kwestia, która wymaga bardzo wyraźnego podkreślenia.

Sposób traktowania dziedzictwa jest absolutnie kluczowy dla całego systemu ochrony dziedzictwa. Jeżeli bowiem wartości dziedzictwa uzna się za nadrzędne, to tym samym tworzy się podstawę do uznania, że wszelkie działania dotyczące dziedzictwa mogą być oceniane (i podporządkowane) jego ochronie. Przyjęcie takiego założenia pozwala na usytuowanie dziedzictwa w centrum tworzonego systemu, który ma służyć jego ochronie. Taką postawę w stosunku do dziedzictwa uznawano za prawidłową w tradycyjnym konserwatorstwie i wsparciu takiej postawy służyła tradycyjna teoria konserwatorska.

Analiza Rekomendacji HUL w tym aspekcie może być trochę myląca. Jest w niej bowiem wiele zapisów, które deklarują poszanowanie wartości zabytkowych i zalecają ich ochronę. Przede wszystkim już w Preambule zapisano, że zachowują ważność istniejące dokumenty konserwatorskie, w tym Karta Wenecka, która jest przecież najważniejszym dokumentem doktrynalnym tradycyjnego konserwatorstwa³⁶. W kolejnych punktach również podkreślono znaczenie dziedzictwa, jednak odniesienia te są dokonywane przede wszystkim w aspekcie współczesnych inwestycji i interwencji. Na przykład zakłada się, że współczesny rozwój powinien respektować historyczne otoczenie i być z nim zharmonizowany (*contemporary interventions respect and are harmonious with heritage in a historic setting* – pkt.13). Zaleca się też by generalnie rozwój był zharmonizowany i wykorzystywał lokalne tradycje rozwojowe (pkt.14). Współczesne interwencje architektoniczne powinny respektować istniejące otoczenie i wzorce; powinny być kontynuowane tradycje w zagospodarowaniu przestrzeni (*Respect for historic values should be the guiding principle for architectural interventions. Continuity of composition, which does not disrupt existing architecture, deserves priority.* – pkt.22) Podkreśla się też konieczność zachowania równowagi pomiędzy architekturą nową a historyczną (*Special emphasis should be put on a balanced relation between urban continuity and contemporary architecture* – pkt. 22).

Tak więc ochrona wartości dziedzictwa jest konsekwentnie łączona ze w współczesnymi interwencjami i celami. To w rzeczywistości podważa deklaracje o respektowaniu tradycyjnych (restrykcyjnych przecież) dokumentów konserwatorskich. Tradycyjna teoria konserwatorska – ograniczająca interwencje w obiektach zabytkowych do konserwacji, restauracji i anastylozy (Karta Wenecka), nie może być w praktyce pogodzona ze „współczesnymi interwencjami”.

Rekomendacja HUL zawiera szereg dalszych zapisów, które jednoznacznie prezentują nowe podejście do miast historycznych. Zapisy te można uznać za formułujące owe „podejście HUL”.

Przede wszystkim wyraźnie zmienia się pozycja dziedzictwa w hierarchii celów formułowanych w miastach historycznych. Podejście HUL polega bowiem na tym, że działania dotyczące miasta historycznego (a więc dziedzictwa) powinny być dokonywane w szerokim kontekście, uwzględniającym różnorodne uwarunkowania (społeczne, gospodarcze, kulturowe, rozwojowe, etc. Podejście HUL zakłada, że ten kontekst będzie obejmował wszystkie działania, poczynając nawet od identyfikacji dziedzictwa – *It suggests a landscape approach for identifying, conserving and managing historic areas within their broader urban contexts, by considering the inter-relationships of their physical forms, their spatial organization and connection, their natural features and settings, and their social, cultural and economic values.* – pkt. 5 – Introduction).

Takie rozumienie miasta historycznego potwierdza również zapis znajdujący się w rozdziale Definicje. Podkreśla się tam, że podejście ma być całościowe; identyfikacja, ocena i zarządzanie HUL mają

³⁶ W Preambule Rekomendacji HUL zapisano między innymi: *Recalling that a corpus of standard-setting documents, including conventions, recommendations and charters, exists on the subject of the conservation of historic areas, all of which remain valid,* (w przypisach wymieniono m.in. Kartę Wenecką, Kartę Waszyngtońską, Konwencję WH UNESCO).

być dokonywane w kontekście zrównoważonego rozwoju (*This definition provides the basis for a comprehensive approach for the identification, assessment, conservation and management of historic urban landscapes within an overall sustainability framework.* – pkt.11).

Jest to nowe podejście, gdyż wcześniej nie zakładano by identyfikacja (ocena) dziedzictwa (obszarów historycznych) miała zależeć od kontekstu tego typu uwarunkowań. Oczywiście teoria konserwatorska wypracowana w ostatnich dekadach XX wieku zrezygnowała z uniwersalnej koncepcji dziedzictwa; powszechnie przyjęto, że dziedzictwo należy postrzegać (analizować, waloryzować, chronić) we własnych kontekstach kulturowych. Jednak czymś zupełnie innym jest kontekst kulturowy, a czym innym jest kontekst współczesnych uwarunkowań rozwojowych. Ta zmiana podejścia jest bardzo istotna, gdyż współczesne uwarunkowania można definiować i kształtować dosyć swobodnie. To otwiera możliwość dosyć swobodnego manipulowania wartością dziedzictwa.

Konsekwencją zmiany sposobu postrzegania miasta historycznego jako przedmiotu zainteresowań jest zmiana podejścia do jego ochrony i konserwacji. Działania konserwatorskie w świetle Rekomendacji HUL służą nie tylko zachowaniu dziedzictwa, ale również realizacji innych celów. Na przykład w punkcie 3 zapisano, że dziedzictwo miast służy ich rozwojowi ekonomicznemu oraz zachowaniu społecznej spójności, a więc jego konserwacja jest sposobem na zachowanie równowagi pomiędzy rozwojem miast a jakością życia – *conservation has become a strategy to achieve a balance between urban growth and quality of life on a sustainable basis.*). To podejście jest zawarte również w punkcie 4, gdzie podkreśla się konieczność przejścia od działań skoncentrowanych na ochronie dziedzictwa, na rzecz postrzegania konserwacji w szerszym kontekście procesów społecznych, gospodarczych, kulturowych. W dalszych zapisach wręcz stwierdza się, że podejście HUL umożliwia zintegrowanie ochrony dziedzictwa z procesami ekonomicznego i społecznego rozwoju – *It integrates the goals of urban heritage conservation with those of social and economic development.* – pkt.12). Z kolei w punkcie 23, który dotyczy strategii wdrażania Rekomendacji zapisano, że konserwacja dziedzictwa miast ma być zintegrowana z innymi planami strategiami miasta – *Policies for urban heritage conservation should be integrated into those dealing with the broader urban context, with historic forms and practices informing sustainable contemporary development.*

Te wszystkie zapisy są logiczne i w zasadzie nie powinny budzić wątpliwości. Trudno bowiem podważać zalecenia by działania konserwatorskie służyły również innym celom rozwojowym i społecznym. W praktyce jednak trzeba pamiętać, że złożonych celów społecznych, gospodarczych czy kulturowych nie uda się osiągnąć ograniczając postępowanie z dziedzictwem do konserwacji czy restauracji zabytków. To oznacza więc zmianę tradycyjnych metod działania – nie może być już mowy o respektowaniu Karty Weneckiej.

Kolejnym ważnym elementem charakteryzującym zmianę podejścia do dziedzictwa w Rekomendacji HUL jest sposób określania wartości dziedzictwa i celów jego ochrony. W tradycyjnym konserwatorstwie był to obszar działań specjalistów. Wynikało to z faktu, że dziedzictwo było przedmiotem obiektywnego poznania, co wymagało specjalistycznej wiedzy. W konsekwencji to specjaliści określali wartość dziedzictwa i formy jego ochrony.

Od pewnego czasu to podejście się zmienia i w niektórych krajowych systemach ochrony dziedzictwa (np. Australia, Anglia, Kanada), tzw. interesariusze mają coraz większy udział i wpływ na decyzje dotyczące dziedzictwa. W Rekomendacji HUL to podejście jest obowiązujące i obecne w wielu zapisach. Na przykład w punkcie 28 zapisano udział interesariuszy w definiowaniu, ocenie i rozwoju działań ochronnych związanych z dziedzictwem miast – *All levels of government – local, national/federal, regional – should be aware of their responsibility and contribute to the definition, development, implementation and assessment of urban heritage conservation and development policies, based on a participatory approach of all stakeholders....*). Zapisy w punkcie 31 idą jeszcze dalej, gdyż nie tylko zakładają udział interesariuszy w identyfikacji wartości dziedzictwa, ale wręcz zalecają uzyskanie ich akceptacji dla działań związanych

z ich ochroną – *Community engagement tools should educate a diverse cross-section of stakeholders and empower them to identify key values in their urban areas, develop visions, set goals, and agree on actions to safeguard their heritage...*

Tak więc ten aspekt traktowania dziedzictwa jest kolejnym elementem odejścia od obowiązujących do niedawna tradycji konserwatorskich.

2.4. Czym jest HUL – sposób podejścia, środek, cecha?

Określenie zakresu pojęcia HUL, i różnicy tego pojęcia w stosunku to pojęć używanych poprzednio w ochronie miast historycznych, nie wyczerpuje problemu. Konieczne jest również określenie funkcji jaką pełni to pojęcie. Od tego zależy bowiem zakres i sposób jego wykorzystywania. Z kolei brak precyzji w tym zakresie może prowadzić do nieporozumień.

Funkcja – precyzyjniej należałoby powiedzieć – status ontologiczny HUL, nie jest oczywisty. W tej kwestii od początku istniało wiele nieporozumień, wynikających choćby ze wspomnianej niejednoznaczności w rozumieniu pojęcia „krajobraz”. Niemalże znaczenie miał również fakt, że zakres pojęciowy (pole semantyczne znaczeń) tego określenia ewoluował na przestrzeni tak krótkiego czasu. W efekcie jeszcze niedawno zastanawiano się czy to pojęcie nie określa nowej grupy typologicznej dziedzictwa³⁷. Takie rozumienie było rozpowszechnione, co w sposób istotny utrudniało wprowadzenie pojęcia HUL w jego współcześnie proponowanym rozumieniu³⁸. Stanowiło to – i nadal stanowi, istotne utrudnienie we wdrożeniu Rekomendacji HUL.

Obecnie tych wątpliwości już być nie może. HUL nie jest to nową kategorią dziedzictwa (grupą typologiczną), która obejmuje więcej elementów – na przykład w stosunku do kategorii „miasto historyczne”³⁹. HUL może być natomiast interpretowany i funkcjonować w trzech rozumieniach.

W pierwszym rozumieniu HUL jest **sposobem traktowania miasta**; jest to sposób podejścia do analizy, ochrony i rozwoju miasta historycznego. Jest to podejście, które można nazwać holistycznym, gdyż obejmuje wszelkie elementy, wartości (materialne i niematerialne) oraz cele, które stanowią o współczesnym mieście. Podejście HUL jest więc podejściem, które zobowiązuje do jak najszerszego postrzegania miasta. Nakazuje, by analiza miasta uwzględniała wszelkie elementy – nie pozwala na ich separację czy pomijanie. Taka interpretacja jest potwierdzana w Rekomendacji (*Historic Urban Landscape as an approach to urban heritage conservation* – Preambuła)

W drugim rozumieniu HUL jest **środkiem (formą) działania** stosowaną w mieście historycznym; takie rozumienie jest niejako konsekwencją zastosowania podejścia HUL (pierwsze rozumienie). Na poziomie roboczym (analitycznym) zastosowanie podejścia HUL wymaga bowiem uwzględnienia (a więc i zbadania) wzajemnych relacji i wpływu poszczególnych elementów tworzących miast. Podejście HUL wymusza więc by analizując jakikolwiek aspekt funkcjonowania miasta jednocześnie uwzględniać jego wpływ na inne aspekty. Na przykład planując i podejmując działania służące ochronie elementów historycznych trzeba jednocześnie uwzględniać konsekwencje tych działań we wszystkich możliwych

³⁷ W 2009 roku duża międzynarodowa konferencja (380 uczestników z 26 krajów) realizowana w ramach 12 Międzynarodowego Seminarium *Forum UNESCO – University and Heritage* w Hanoi (Wietnam) była zatytułowana *‘Historic Urban Landscapes: A New Concept? A New Category of World Heritage Properties?’* – “Hanoi Declaration on Historic Urban Landscape”

³⁸ Ten aspekt był na przykład podnoszony w komentarzu przygotowanym przez ICOMOS International (pkt.7) – *ICOMOS comments on the proposed UNESCO Recommendation on the Historic Urban Landscape (HUL)*, ref. GJ/04, 24 December 2010.

³⁹ Należy dodać, że przedmiotowe interpretacje Historycznego Krajobrazu Miejskiego, czyli jako pewnej całości składającej się z komponentów materialnych i niematerialnych, które powinny być przedmiotem ochrony, mogą również być przydatne z konserwatorskiego punktu widzenia.

aspektach funkcjonowania miasta (np. rozwój). W takim przypadku podejście HUL sprawia, że staje się ono również nowym sposobem (środkiem, formą), a nawet strategią działania w mieście historycznym⁴⁰. Tak to zostało też ujęte w Rekomendacji (*landscape approach is considered a new means to address urban heritage management and maintain urban identity* – Preambuła).

W trzecim możliwym ujęciu HUL jest rozumiany jako najszersze z możliwych spectrum elementów, wartości i relacji tworzących charakterystykę miasta historycznego. Takie ujęcie i rozumienie jest niejako zawarte w definicji HUL, gdy jest ona postrzegana w sposób wyizolowany; definicja jako taka składa się bowiem z wyczenia elementów, które obejmuje dane pojęcie. Tak rozumiany HUL staje się swego rodzaju „cechą” miasta, która może być na przykład przedmiotem ochrony. Takie traktowanie HUL pojawiło się zapisach przyjętych przez GA 16 w 2008 roku (*the urban landscape as a feature that has to be preserved* – pkt.2).

Wymienione rozumienia (funkcje) pojęcia HUL są więc różne. Jednoznaczne rozstrzygnięcie, które rozumienie jest obowiązujące formalnie się jeszcze nie dokonało. Jest to o tyle bowiem utrudnione, że poszczególne rozumienia HUL nie wykluczają się wzajemnie. Dlatego ich użycie może być mylące i nieprecyzyjne – tak jest obecnie. Dlatego tak istotne jest określenie w jakim rozumieniu w danym przypadku pojęcie HUL jest używane; szkodliwa jest bowiem sytuacja gdy komunikujący się partnerzy używają tych samych pojęć w różnym znaczeniu i funkcji. Obecnie jest to podstawowy problem ograniczający wdrażanie Rekomendacji i ocenę jej przydatności. Można jednak przewidywać, że upowszechni się rozumienie Historycznego Krajobrazu Miejskiego przede wszystkim jako sposobu podejścia do ochrony miast historycznych.

2.5. Zakres stosowania i zobowiązania wynikające z Rekomendacji o Historycznym Krajobrazie Miejskim.

Kolejną ważną kwestią wymagającą określenia jest zakres stosowania i obowiązywania Rekomendacji o Historycznym Krajobrazie Miejskim.

Przed wszystkim dla środowisk konserwatorskich nie było jasne czy Rekomendacja dotyczy tylko miast uznanych za Światowe Dziedzictwo. Problem zakresu obowiązywania Rekomendacji nie pojawia się bez przyczyny. Kilkuletni i głośny proces przygotowania Rekomendacji HUL rozpoczął się bowiem od problemów związanych z nową architekturą (przede wszystkim wysokościami), zagrażającą miastom wpisanym na Listę Światowego Dziedzictwa. Konferencja w Wiedniu i Memorandum – które było jej efektem, były jednoznacznie ukierunkowane na miasta Światowego Dziedzictwa⁴¹. Proces adaptacji Memorandum i jego przekształcania w Rekomendację też był dokonywany w kręgu organizacji i specjalistów zajmujących się Światowym Dziedzictwem. Dlatego skojarzenie Rekomendacji ze Światowym Dziedzictwem było w pełni uzasadnione.

Jednak ostateczny tekst Rekomendacji jednoznacznie wskazuje, że ma to być dokument uniwersalny – dotyczy wszystkich miast historycznych. Jako formalne potwierdzenie tego można uznać fakt, że Rekomendacja została przyjęta przez Zgromadzenie Generalne Państw-Członków (*Member States*) UNESCO, a nie przez Konferencję Generalną Państw-Stron (*States Parties*) Sygnatariuszy Konwencji (WH). Tak więc podejście HUL może być zastosowane w odniesieniu do wszystkich miast historycznych (nie tylko w stosunku do miast Światowego Dziedzictwa)⁴².

⁴⁰ W artykule 24 Rekomendacji HUL zaleca się by podejście HUL było włączone do opracowania strategii służących ochronie dziedzictwa w miastach historycznych.

⁴¹ Memorandum Wiedeńskie dotyczyło miast Światowego Dziedzictwa i miast, w których znajdowały się dobra Światowego Dziedzictwa – stwierdza to punkt 6 (*The present Memorandum refers to historic cities already inscribed or proposed for inscription on the UNESCO World Heritage List, as well as to larger cities that have World Heritage monuments and sites within their urban territories.*)

⁴² 16 października 2009, w ramach 35 sesji Zgromadzenia Generalnego UNESCO ocenia różne aspekty przyjęcia nowej regulacji dotyczącej Historycznego Krajobrazu Miejskiego. Zdecydowano o przyjęciu nowej regulacji (standard-setting document) w postaci Rekomendacji (Resolution 35C/42). Zdecydowano, że nowe dokument

Zakres stosowania Rekomendacji wiąże się też z kwestią zakresu wynikających z niej zobowiązań. Rekomendacja o Historycznym Krajobrazie Miejskim – Polski Komitet ds. UNESCO rozważał użycie w polskim tłumaczeniu bardziej jednoznacznego określenia „Zalecenia o Historycznym Krajobrazie Miejskim” – powinna być wdrożona przez Państwa Członkowskie UNESCO. W Rekomendacji podkreślono, że podejście HUL powinno być wprowadzone do polityki i dokumentów, które dotyczą ochrony obszarów historycznych oraz rozwoju obszarów, na których znajdują się elementy dziedzictwa (pkt.23). W działania te powinno się zaangażować wszystkich interesariuszy, a podejście HUL powinno być wprowadzone na wszystkich poziomach zarządzania miast historycznych.

W Rekomendacji są zawarte konkretne zapisy dotyczące tych kwestii. Wdrażanie podejścia i strategii Historycznego Krajobrazu Miejskiego zalecono na szczeblu krajowym – *Member States should integrate urban heritage conservation strategies into national development policies and agendas according to the historic urban landscape approach* (pkt. 24). Z kolei na szczeblu lokalnym zalecono wdrożenie tego podejścia do planów rozwojowych – *Within this framework, local authorities should prepare urban development plans that take the area's values, including heritage values, and the associated features, into consideration* (pkt. 24).

Warto też zwrócić uwagę na zapisy dotyczące włączenia się organizacji związanych z ochroną dziedzictwa i zrównoważonym rozwojem. Podkreślono konieczność udziału tych organizacji w rozwoju narzędzi i instrumentów, które mają służyć realizacji podejścia HUL. Co więcej, organizacje te powinny podejście HUL włączyć do swoich strategii (pkt.26 i 27)⁴³.

Zalecono też by podejście HUL stało się przedmiotem międzynarodowej współpracy i wymiany doświadczeń oraz by stało się częścią programów podejmowanych przez Państwa Członkowskie (pkt.37, 38, 39). Oczywiście podkreślono też, że wdrażanie podejścia HUL powinno uwzględniać lokalną specyfikę.

Generalnie podsumowując można stwierdzić, że Rekomendacja o Historycznym Krajobrazie Miejskim ma dotyczyć wszystkich miast i obszarów o wartości historycznej, a do jej szerokiego wdrożenia zostali zobligowani wszyscy interesariusze mający związek z zarządzaniem tymi miastami i obszarami. Tak więc Rekomendację można uznać za strategiczny dokument, który powinien ukształtować nowe podejście do ochrony dziedzictwa z skali globalnej.

2.6. Narzędzia i realizacja Rekomendacji o Historycznym Krajobrazie Miejskim.

Zalecenia sformułowane w Rekomendacji powinny być realizowane, a to wymaga odpowiednich metod działania. Dlatego też w dokumencie jest rozdział poświęcony jego realizacji, zatytułowany Narzędzia (*Tools*).

W Rekomendacji podkreśla się jednoznacznie, że wprowadzenie podejścia HUL (*historic urban landscape approach*) wymaga odpowiednich narzędzi, ale też, że wiele z nich musi być dopiero stworzonych (pkt.29). Podkreśla się, że nowe podejście wymaga innowacyjnych i interdyscyplinarnych narzędzi (*interdisciplinary and innovative tools*). Zwraca się przy tym uwagę, że powinny one być dostosowane do lokalnego kontekstu.

Wskazuje się również, że narzędzia powinny obejmować wszelkie aspekty istotne z punktu widzenia zarządzania obszarami miejskimi. Przede wszystkim wskazuje się narzędzia legislacyjne – *Regulatory systems* (pkt.30), oraz narzędzia i środki umożliwiające włączenie szerokich grup interesariuszy – *Community engagement tools* (pkt.31). W dalszej kolejności wymienia się narzędzia o charakterze technicz-

nie będzie dotyczył tylko miast Światowego Dziedzictwa ale wszystkich miast historycznych.

⁴³ Zapis ten powinien być traktowany jako zobowiązanie, przede wszystkim przez ICOMOS. W związku z tym Międzynarodowy Komitet Naukowy Teorii Konserwatorskiej ICOMOS zorganizował dwie konferencje – Baku w roku 2012 i Florencja w roku 2013, których tematem była analiza możliwości wdrożenia Rekomendacji HUL (materiały będą opublikowane).

nym, które mają służyć utrzymaniu autentyczności i integralności materialnych atrybutów dziedzictwa miast historycznych – *Technical tools* (pkt.32). Oczywiście odrębny zapis zwraca uwagę również na narzędzia o charakterze finansowym, które powinny umożliwić ochronę i rozwój obszaru, przy jednoczesnym zachowaniu wartości dziedzictwa – *Financial tools* (pkt.33).

Podrozdział zatytułowany „Tools” wskazuje więc obszary, w których powinny być podejmowane działania, aby objąć wszystkie elementy znaczące dla miasta. Oczywiście w tego typu dokumencie jest możliwy tylko taki poziom uszczegółowienia; nie mogą opisać metodologie służące szczegółowej analizie poszczególnych elementów lub ich relacji.

Narzędzia i metodologie są konieczne by w praktyce wdrożyć podejście HUL. Trzeba jednak wyraźnie stwierdzić, że ten problem nie został rozwiązany. Różnego rodzaju obiektywizujące badania zostały wypracowane w ramach badań morfologii miasta (*urban morphology*). Ta dyscyplina ma już ponad 100-letnią historię i wypracowała narzędzia umożliwiające dosyć głęboką analizę miasta, obejmującą wiele aspektów. Jednak te analizy nadal są bardziej przydatne dla poznania historii rozwoju miasta, niż dla podejmowania współczesnych decyzji konserwatorskich⁴⁴. Przede wszystkim dlatego, że zakres danych ujawnianych przez badania morfologiczne jest dosyć ograniczony, w stosunku do ilości i różnorodności elementów, które obejmuje pojęcie HUL.

Podstawowe braki metodologiczne dotyczą też dyscypliny, jaką jest konserwacja zabytków. Konserwatorzy nie opracowali na przykład metodologii pozwalającej na ocenę konsekwencji działań przekształcających zabytki – nie było to potrzebne w świetle teorii zakładających pełną ochronę formy i substancji zabytku. Jednak w świetle Rekomendacji HUL zabytki mogą (muszą) być w pewnym zakresie przekształcane, gdyż tego wymagają inne elementy ważne dla funkcjonowania historycznego miasta. Dlatego właśnie konieczna jest metodologia, która wskaże powiązanie wartości zabytków z ich materialnie istniejącymi nośnikami⁴⁵. Takie połączenie wartości i jej nośnika jest podstawowym warunkiem zaplanowania dopuszczalnego zakresu interwencji w zabytki oraz ich konsekwencji. Konsekwencje działań są zaś przedmiotem monitoringu, który wymaga również odpowiedniej metodologii i procedur. Te problemy również wymagają dopracowania⁴⁶.

Tak więc podejście HUL wymaga opracowania narzędzi analitycznych, które umożliwią jego zastosowanie w praktyce ochrony i zarządzania miastami historycznymi. Bez tego podejście HUL będzie jedynie pewną ideą czy postulatem, który może doprowadzić do osłabienia ochrony konserwatorskiej – tym samym do utraty wartości dziedzictwa, również w przypadku dóbr Światowego Dziedzictwa.

Podsumowanie

Reasumując problem traktowania dziedzictwa miast w Rekomendacji HUL można stwierdzić, że dokument ten szeroko akumuluje najnowsze tendencje w tym obszarze. Odzwierciedla i sankcjonuje zmiany jakie na przestrzeni ostatnich dekad dokonały się w podejściu do dziedzictwa i ochrony miast historycznych (zapis w punkcie 21). Dlatego deklaracje o respektowaniu tradycyjnych dokumentów doktrynalnych nie są po prostu prawdziwe – Rekomendacja HUL formułuje, formalizuje i sankcjonuje nowe podejście do ochrony dziedzictwa.

⁴⁴ Jeremy Whitehand, *Urban morphology and historic urban landscapes*, [w:] *Managing Historic Cities*, World Heritage Centre, Paris 2010, ss.33–44

⁴⁵ Mój artykuł o atrybutach.

⁴⁶ W systemie Światowego Dziedzictwa opracowano i wdrożono już 3 formy monitoringu – *Periodic Report*, *Reactive Monitoring* i *State of Conservation*. Jednak w realizacji tych form monitoringu nie wykorzystuje się obiektywizujących narzędzi, np. atrybutów i wskaźników.

Rekomendacja HUL jest więc nową propozycją metodologiczną w podejściu do ochrony i zarządzania miastami historycznymi (nie tylko dziedzictwem). Istotą podejścia HUL (*historic urban landscape approach*) jest rozszerzenie perspektywy. Do tej pory miasto historyczne było widziane odrębnie z różnych punktów widzenia. Oczywistym było, że poszczególni interesariusze postrzegają miasto historyczne z różnych perspektyw. Zakładano jednak, że nadrzędna jest ochrona wartości zabytkowych, a więc to konserwator staje się najważniejszym interesariuszem. To oznaczało, że warunki kompromisu – jeżeli cele i potrzeby są sprzeczne – są określane przez konserwatora.

Obecne rozszerzenie perspektywy polega na tym, że konserwator (nadal ważny interesariusz na obszarze historycznym) w swoim podejściu i działaniu uwzględni nie tylko ochronę dziedzictwa, ale i potrzeby niekonserwatorskie. Na przykład potrzeby rozwoju, zmianę standardów technicznych i użytkowych, wymogi komunikacyjne, potrzeby mieszkańców, wymogi ruchu turystycznego – tego typu czynniki muszą być uwzględniane w programie konserwatora i budowaniu kompromisu z wszystkimi interesariuszami. Służby konserwatorskie stają się wręcz współodpowiedzialne za uwzględnienie i realizację potrzeb innych interesariuszy. To jest bardzo istotna modyfikacja w określeniu zadań konserwatorskich.

Reasumując zmianę podejścia do dziedzictwa i jego ochrony sformułowaną w Rekomendacji HUL można dokonać następującej syntezy, porównując elementy ważne ze względu na ich odmienność w stosunku do ujęcia tradycyjnego.

Zmiana podejścia do miasta historycznego /Podejście tradycyjne i Rekomendacja HUL – 2011/

Elementy, cechy i cele charakteryzujące podejście do miast historycznych	Podejście tradycyjne	Podejście HUL /Rekomendacja 2011/
Przedmiot Rekomendacji /elementy objęte podejściem/	Miasto historyczne /materialne elementy tworzące i charakteryzujące miasto/	HUL /wszelkie elementy, wartości, relacje, procesy tworzące miasto/
Co jest przedmiotem analizy i planów ochrony	Dziedzictwo /elementy i czynniki konserwatorskie/	Całe miasto historyczne /elementy i czynniki konserwatorskie i poakonserwatorskie/
Stosunek do zmian i przekształceń	Zmiana jest nieporządna; jest zakłóceniem; prowadzi do obniżenia wartości /miasto jest statyczne/	Zmiany są elementem naturalnym; są immanentną cechą każdego miasta /także historycznego/
Nadrzędny cel działań podejmowanych w mieście historycznym	Ochrona wartości dziedzictwa	Brak nadrzędnego celu /równorzędne cele: ochrona dziedzictwa, zrównoważony rozwój, spójność społeczna/
Sposób określania celów i wartości	Specjaliści	Specjaliści + konsultacje społeczne /wymagana społeczna akceptacja/
Cel działań konserwatorskich	Ochrona dziedzictwa /tylko/ Konserwator odpowiada tylko za ochronę dziedzictwa	Ochrona dziedzictwa + inne cele /np. rozwój/ Konserwator odpowiada również za inne cele



NOTKI BIOGRAFICZNE

Piotr Dobosz

prof. nadzw. dr hab., UJ, PWSZ w Tarnowie, opiekun naukowy Sekcji Ochrony Dóbr Kultury TBSP UJ, wieloletni pracownik w urzędzie kierowanym przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Krakowie, członek: SKOZK od 1989 r., komisji resortowej powołanej do opracowania ustawy o ochronie zabytków (1997–1998) i ekspert Komisji Kultury Sejmu RP (2002–2003) w zakresie ochrony zabytków, od 1998 członek Rady Ochrony Zabytków przy Ministrze Kultury i Sztuki/aktualnie przy Ministrze Kultury i Dziedzictwa Narodowego, od 2007 członek IV Międzyrządowej Komisji Polsko-Ukraińskiej do spraw zwrotu dóbr kultury przemieszczonych w związku z II wojną światową.

Anna Fortuna-Marek

jest historykiem sztuki. Autorka publikacji i opracowań naukowych dotyczących ochrony zabytków. Autorka i współautorka studiów historyczno-urbanistycznych oraz dokumentacji konserwatorskich, między innymi związanych z obiektami z Listy Światowego Dziedzictwa UNESCO. Współautorka Szlaku Architektury Drewnianej Województwa Podkarpackiego. Długoletni pracownik Narodowego Instytutu Dziedzictwa. Aktualnie kierownik Oddziału Terenowego Narodowego Instytutu Dziedzictwa w Rzeszowie.

Marcin Górski

dr inż. architekt. Absolwent Wydziału Architektury Politechniki Warszawskiej (WAPW).

Specjalizuje się w zagadnieniach związanych z konserwacją zabytków. Autor kilkunastu publikacji naukowych. Współautor wielu koncepcji i projektów w zakresie rewaloryzacji zabytkowych zespołów i obiektów architektonicznych. W 2007 roku obronił rozprawę doktorską pt.: Parki tematyczne jako forma zagospodarowania zabytkowych XIX-wiecznych zespołów obronnych w Polsce (promotor prof. zw. dr hab. inż. arch. Andrzej Tomaszewski) na tym samym wydziale.

Od 2008 roku adiunkt w Zakładzie Konserwacji Zabytków obecnie Zakładzie Dziedzictwa Architektonicznego i Sztuki WAPW. Członek Komisji Architektury Militarnej PKN ICOMOS.

Współzałożyciel pracowni architektoniczno-konserwatorskiej festgrupa w 2007 roku.

Posiada uprawnienia specjalisty mykologiczno-budowlanego wydane przez Polskie Stowarzyszenie Mykologów Budownictwa.

Monika Murzyn-Kupisz

doktor habilitowany nauk ekonomicznych, magister nauk humanistycznych. Absolwentka Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie oraz uniwersytetów w Brukseli, Tilburgu, Bilbao i Loughborough. Adiunkt w Zakładzie Dziedzictwa Kulturowego i Studiów Miejskich UNESCO w Uniwersytecie Ekonomicznym

w Krakowie. Członek Polskiego Komitetu Narodowego Międzynarodowej Rady Ochrony Zabytków i Miejsc Zabytkowych ICOMOS. W latach 2000–2009 starszy specjalista w Instytucie Dziedzictwa Europejskiego Międzynarodowego Centrum Kultury. Zainteresowania badawcze koncentrują się wokół polityki kulturalnej i ekonomii kultury, w tym społecznych i ekonomicznych problemów ochrony, interpretacji i zarządzania dziedzictwem kulturowym oraz rozwoju współczesnych miast, a także rewitalizacji zdegradowanych obszarów śródmiejskich ze szczególnym uwzględnieniem Europy Środkowej. Autorka ponad 60 recenzowanych publikacji naukowych, w tym dwujęzycznej monografii *Kazimierz. Środkowoeuropejskie doświadczenie rewitalizacji/Kazimierz. The Central European experience of urban regeneration* (2006) oraz monografii *Dziedzictwo kulturowe a rozwój lokalny* (2012).

Krystyna Pawłowska

prof. dr hab. arch., wykłada i uczy projektowania na kierunku Architektura Krajobrazu, Politechniki Krakowskiej. Zajmuje się także **partycypacją społeczną w gospodarce przestrzennej**. Program i metody partycypacji to przedmiot jej wykładów na macierzystej uczelni i Uniwersytecie Jagiellońskim oraz wielu publikacji (w tym „*Przeciwdziałanie konfliktom wokół ochrony i kształtowania krajobrazu; Partycypacja społeczna, debata publiczna, negocjacje*”). Wraz z zespołem zaprojektowała i zrealizowała, Park Dębnicki w Krakowie. Brała udział w tworzeniu planów zagospodarowania przestrzennego Krakowa i Warszawy. Jest też znawcą i twórcą witraży.

Andrzej Siwek

Magister historii (UJ 1987) i historii sztuki (UJ 1991). Doktorat w dziedzinie architektura i urbanistyka (Politechnika Krakowska 2014). 1992 – 2006 pracownik WUOZ w Krakowie, od 1997 zastępca WKZ w Krakowie. Od 1993 związany z Regionalnym Ośrodkiem Studiów i Ochrony Środowiska Kulturowego w Krakowie, od 2006 kieruje Oddziałem Terenowym Narodowego Instytutu Dziedzictwa w Krakowie. Współpracuje z krakowskimi uczelniami. Członek PKN ICOMOS, SKZ, SHS i Społecznego Komitetu Odnowy Zabytków Krakowa. Zajmuje się problemami ochrony dóbr kultury, zwłaszcza krajobrazów historycznych oraz miejsc światowego dziedzictwa.

Bogusław Szmygin

dr hab. inż., profesor Politechniki Lubelskiej; kierownik Katedry Konserwacji Zabytków; dziekan Wydziału Budownictwa i Architektury PL (2005–2012); prorektor Politechniki Lubelskiej.

Specjalizuje się w zagadnieniach ochrony i konserwacji zabytków architektury (m.in. teoria konserwatorska, Światowe Dziedzictwo UNESCO, rewitalizacja miast historycznych, ochrona ruin).

Autor ponad 100 publikacji (m.in. monografii „Kształtowanie koncepcji Zabytku i doktryny konserwatorskiej w Polsce w XX wieku”), redaktor naukowy kilkunastu monografii, autor kilkunastu programów badawczych i edukacyjnych (m.in. kilkudziesięciu scenariuszy filmów edukacyjnych). Prezes PKN ICOMOS; sekretarz generalny Międzynarodowego Komitetu Teorii Konserwatorskiej; przewodniczący Komitetu ds. Światowego Dziedzictwa UNESCO w Polsce (2011–2014). /szmygin@poczta.onet.pl/



SERIA WYDAWNICZA PKN ICOMOS

W ramach serii wydawniczej PKN ICOMOS ukazały się następujące publikacje:

1. Samorządy w ochronie zespołów staromiejskich (2004)
2. Postęp i nowoczesność w konserwacji zabytków (2005)
3. Detal architektury mieszkaniowej Lwowa XIX i XX wieku (2006)
4. Ochrona zabytków architektury obronnej. Teoria i praktyka (2007)
5. Zabytki architektury obronnej (2007)
6. Współczesne problemy teorii konserwatorskiej w Polsce (2008)
7. Zamki, grody, ruiny (2009)
8. Adaptacja obiektów zabytkowych do współczesnych funkcji użytkowych (2009)
9. Ochrona, konserwacja i adaptacja zabytkowych murów: Trwała ruina II (2010)
10. Zabytki drugiej połowy XX wieku – waloryzacja, ochrona, konserwacja (2010)
11. Obwarowania miast. Problematyka ochrony, konserwacji, adaptacji i ekspozycji (2010)
12. System ochrony zabytków w Polsce – analiza, diagnoza, propozycje (2011)
13. Wyjątkowa uniwersalna wartość a monitoring dóbr Światowego Dziedzictwa (2011)
14. Zamki w ruinie – zasady postępowania konserwatorskiego (2012)
15. Wartościowanie w ochronie i konserwacji zabytków (2012)
16. Wartościowanie zabytków architektury (2013)
17. Fortyfikacje nowożytne w Polsce – badania, realizacje, projekty. Zagospodarowanie do współczesnych funkcji (2014)
18. Nauczanie i popularyzacja ochrony dziedzictwa (2014)
19. Wartość funkcji w obiektach zabytkowych (2014)
20. Systemy wartościowania dziedzictwa. Stan badań i problemy (2015)

Publikacje dostępne są w wersji PDF na stronie PKN ICOMOS:

<http://www.icomos-poland.org/index.php/publikacje-pkn-icomos>

ISBN 978-83-940280-1-5

