

KATARZYNA AGNIESZKA OBLĄKOWSKA

ORCID ID: 0000-0003-2311-0061

*Mechanizm dotacyjny jako podstawowy mechanizm pomocniczości
w polityce opieki nad zabytkami nieruchomymi w Polsce po wejściu
do Unii Europejskiej*

The grant mechanism as the basic mechanism of subsidiarity in the policy of care for immovable monuments in Poland after accession to the European Union

ABSTRAKT

Artykuł prezentuje mechanizm dotacji celowych w systemie polityki opieki nad zabytkami nieruchomymi w Polsce jako narzędzie polityki, której architektura oparta jest na zasadach superpozycji i pomocniczości. Mechanizm ten jest narzędziem niwelującym niewydolności, braki i słabości systemów polityk zbudowanych na tych dwóch zasadach. Opracowanie przedstawia jego wymiar lokalny, krajowy i europejski. W pierwszej części autor przybliża zasady superpozycji i pomocniczości. Następnie omawia kwestię dotacji celowych na inwestycje przy zabytkach nieruchomych z budżetu centralnego RP, budżetów lokalnych, Unii Europejskiej, a także Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Zaprezentowano także autorskie wskaźniki, tj. Ilościowy Wskaźnik Pomocniczości Finansowej (IWPF) oraz Wartościowy Wskaźnik Pomocniczości Finansowej (WWPF). W podsumowaniu wskazano rekomendacje w odpowiedzi na zidentyfikowane obszary, w których mechanizm dotacyjny nie działa poprawnie.

Słowa kluczowe: dotacja celowa, superpozycja, pomocniczość, polityka publiczna, zabytek nieruchomy

WSTĘP

Konstytucyjne zadanie stania na straży dziedzictwa kulturowego jest realizowane w Rzeczypospolitej Polskiej (RP) przez politykę ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Najważniejsze zadanie w zakresie przekazania kolejnemu pokoleniu zasobu zabytków nieruchomych w ich materialnej substancji i formie, czyli prace konserwa-

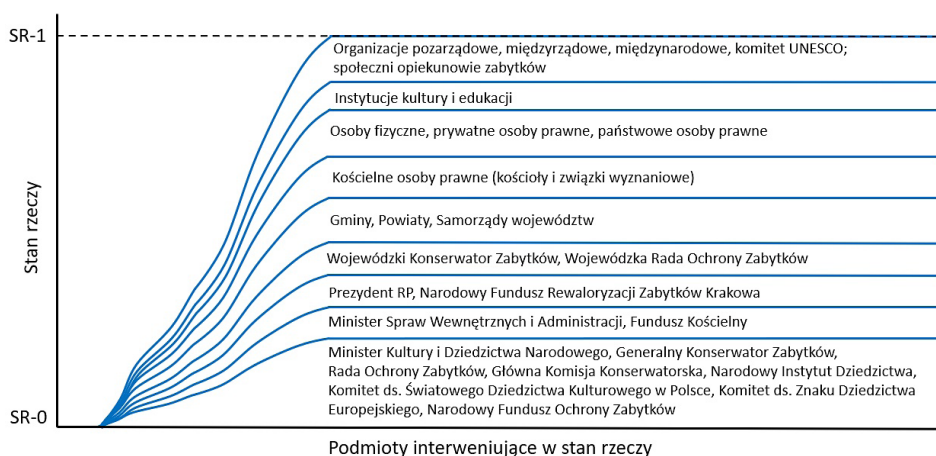
torskie, restauratorskie i budowlane przy tych zabytkach wraz z ich finansowaniem, usytuowano w części dotyczącej opieki. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. 2021.0.710) (dalej: u.o.z.o.z.) realizację tego zadania powierzyła właścicielom i posiadaczom zabytków (u.o.z.o.z.: art. 71, ust. 1.), zaś Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65, 284, 471, 782) ustanowiła, że opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jest celem publicznym (Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami: art. 6, pkt 5). W Polsce zabytki nieruchome należą do różnych podmiotów: Skarb Państwa, samorządy terytorialne, Kościoły i związki wyznaniowe, organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa/osoby prawne oraz osoby fizyczne. W związku z faktem, że system polityki ochrony zabytków i opieki nad zabytkami jest zbudowany na zasadzie superpozycji i pomocniczości, włączono w niego mechanizm dotacyjny, który jest narzędziem niwelującym niewydolności, braki i słabości systemów polityk, których architektura jest oparta na tych dwóch zasadach.

Celem niniejszego artykułu jest prezentacja mechanizmu dotacji celowych w systemie polityki opieki nad zabytkami nieruchomymi w Polsce jako narzędzia (instrumentu) polityki, której architektura oparta jest na zasadach superpozycji i pomocniczości. Zaprezentowany zostanie on zarówno w jego wymiarze lokalnym, krajowym, jak i europejskim. W pierwszej części artykułu omówiono zasady superpozycji i pomocniczości jako podstawowe dla modelu architektury polityki ochrony zabytków i opieki nad zabytkami RP. Zasada superpozycji jako zasada architektury polityki publicznej została wprowadzona do nauki o polityce i administracji przez autorkę niniejszego artykułu. Następnie omówiono kwestię dotacji celowych na inwestycje przy zabytkach nieruchomych z budżetu centralnego RP, budżetów lokalnych, Unii Europejskiej, a także Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Zaprezentowano także autorską propozycję dwóch wskaźników: Ilościowego Wskaźnika Pomocniczości Finansowej i Wartościowego Wskaźnika Pomocniczości Finansowej. Opracowanie zamyka podsumowanie i rekomendacje. Metodą wykorzystaną do przygotowania artykułu była analiza aktów prawnych, literatury, analiza systemowa polityki ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, analiza sprawozdań i raportów instytucji publicznych, w tym Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Narodowego Instytutu Dziedzictwa, Najwyższej Izby Kontroli, Głównego Urzędu Statystycznego.

MODEL ARCHITEKTURY POLITYKI OPIEKI NAD ZABYTKAMI NIERUCHOMYMI W POLSCE: SUPERPOZYCJA–POMOCNICZOŚĆ

Polityka opieki nad zabytkami nieruchomymi w Polsce jest zbudowana na dwóch zasadach: superpozycji i pomocniczości [Obląkowska 2021]. Zasada superpozycji mówi, że dla osiągnięcia celu polityki, czyli zdefiniowanego przyszłego stanu rze-

czy, wyznacza się zadania różnym podmiotom interweniującym w istniejący stan rzeczy. Aby cel polityki został osiągnięty, każdy podmiot polityki musi wyznaczone zadania realizować sprawnie i skutecznie [Obląkowska 2021: 346]. Wynik polityki jest bowiem superpozycją, nałożeniem się wyników działań wszystkich poszczególnych interweniujących podmiotów. Na rysunku 1 wskazano podmioty, instytucje i organizacje, które interweniują w stan rzeczy w obszarze zabytków nieruchomych w Polsce. Działania ich wszystkich muszą być skuteczne, aby możliwe było osiągnięcie zakładanego celu polityki, jakim jest przekazanie kolejnemu pokoleniu zasobu zabytków nieruchomych w minimum dobrym stanie zachowania.



Rysunek 1. Schemat sumowania i nakładania się na zasadzie superpozycji działań podmiotów w ramach polityki zabytków nieruchomych w Polsce.

Źródło: Opracowanie własne.

Zasada pomocniczości głosi, że „odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”. Organy lokalnej władzy samorządowej wkraczają, gdy problemu nie da się rozwiązać w obrębie społeczeństwa obywatelskiego. Jeśli nie są one w stanie skutecznie i efektywnie mu podolać, włączają się szczeble coraz wyższe i dopiero później aparat państwa, znów zaczynając od najniższego szczebla. Wyższe szczeble stają się właściwe, gdy dane zadanie nie może być należycie wykonane przez szczebel niższy. Władze publiczne nie interweniują w sposób dowolny ani nadmiernie szeroki. „Działają one tylko w celu i w granicach koniecznej pomocy” [Izdebski 2011: 148–149].

Zasada pomocniczości niweluje braki polityki opartej na zasadzie superpozycji, po pierwsze bowiem włącza współpracę pomiędzy podmiotami tworzącymi fale zmian w stanie rzeczy oraz po drugie uruchamia mechanizmy wsparcia i zastąpienia

wypełniające możliwe niewydolności, braki, niedociągnięcia, słabości, zaniedbania i zaniechania występujące na poziomach niższych przez podmioty ulokowane wyżej w hierarchii władzy państwowej. Podstawowym mechanizmem pomocniczości w systemie polityki opieki nad zabytkami nieruchomymi w Polsce są dotacje celowe. Mechanizm ten pozwala na wspieranie w realizacji zadania, jakim jest opieka nad zabytkiem, podmiotów z niższego poziomu/szczebla w hierarchii władzy państwowej przez podmioty ulokowane w niej wyżej.

WYDATKI PUBLICZNE NA KULTURĘ I DZIEDZICTWO NARODOWE BUDŻETU PAŃSTWA I SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH

W 2019 r. wydatki w dziale kultura i ochrona dziedzictwa narodowego budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 4,029 mld zł. Na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego wydatkowano 2,127 mld zł (52,8% wydatków). Na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami przeznaczono 148,5 mln zł (3,7% wydatków) [Ministerstwo KiDN 2020c: 17, 34]. Wysokość dotacji celowych z budżetu państwa na zadania własne gmin w dziale kultura i ochrona dziedzictwa narodowego wyniosła 3,1 mln zł, z czego 61% przeznaczono na zadania inwestycyjne. Powiaty nie otrzymały żadnych takich dotacji [Rada Ministrów 2020: 56–57, 128].

W 2019 r. gminy wydatkowały na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego 4,53 mld zł (w tym wydatki majątkowe 1,36 mld zł). O wydatkach w tym obszarze powiatów ziemskich nie zawarto w informacji w sprawozdaniu Rady Ministrów. Miasta na prawach powiatu na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego wydatkowały 3,14 mld zł (wydatki majątkowe 739 mln), a samorzady województw 1,8 mld zł (wydatki majątkowe 284 mln) [Rada Ministrów 2020: 68, 71, 94, 136, 140, 167, 170]. Należy przyjąć, że część ze wskazanych 2,4 mld zł wydatków majątkowych jednostek samorządu terytorialnego (JST) została przeznaczona na opiekę nad zabytkami.

Fundacja Republikańska oszacowała wysokość wydatków publicznych na ochronę dziedzictwa narodowego w 2019 r. na 5,7 mld zł. Na kwotę tę składało się: 2,43 mld zł wydatkowane przez JST (1,36 mld zł gminy; 739 mln zł miasta na prawach powiatu; 284 mln zł województwa; 41 mln zł powiaty); 1,16 mld zł wydatkowane na edukację (w tym 997 mln zł na szkoły artystyczne); 828 mln zł na muzea; 725 mln zł na szkolnictwo wyższe; 216 mln zł na archiwa; 149 mln zł na ochronę i opiekę nad zabytkami; 103 mln zł na biblioteki; 66 mln zł na Fundusz Promocji Kultury; 54 mln zł na ośrodki ochrony i dokumentacji zabytków; 30 mln zł na Narodowy Fundusz Rewaloryzacji Zabytków Krakowa (NFRZK); 17 mln zł na działalność dotyczącą miejsc pamięci narodowej oraz ochrony pamięci walk i męczeństwa; 7 mln zł na Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia; 5 mln zł na Instytut Współpracy Polsko-Węgierskiej. Kwota ta stanowiła 32% wydatków publicznych w obszarze wydatków w kulturze, które łącznie Fundacja oszacowała

na 17,9 mld zł. Większość tej kwoty pochodziła z budżetów JST (54%), następnie budżetu państwa (25%), dalej spółek Skarbu Państwa (18%), państwowych osób prawnych (1,7%), funduszy celowych (1,3%). W 2018 r. kwota wydatków publicznych na kulturę wynosiła 15,87 mld zł [Fundacja Republikańska 2020a]. Fundacja Republikańska całkowite wydatki sektora publicznego w 2018 r. oszacowała na 891 mld zł [Fundacja Republikańska 2020b]. Oznaczałoby to, że na dziedzictwo narodowe przeznaczane w Polsce jest ok 0,6% wydatków publicznych.

WŁAŚCICIELE REJESTROWYCH ZABYTEKÓW NIERUCHOMYCH W POLSCE

W 2019 r. w Rejestrze Zabytków, który jest podstawową formą ochrony zabytków nieruchomych w Polsce w księdze A wpisanych było 78 009 zabytków nieruchomych. W 2020 r. 77 557 obiektów, zaś w 2022 r. 79 209 [u.o.z.o.z.: art. 7, pkt. 1; Otwarte dane, 2020; Otwarte dane, 2022]. Ich właścicielami są podmioty z różnych grup. Najwięcej tych obiektów należy do Kościołów i związków wyznaniowych (16 596 obiektów; 25,6% udziału w zasobie krajowym). Drugim największym właścicielem obiektów wpisanych do rejestru są podmioty/osoby prywatne (12 730 obiektów; 19,6% udziału w zasobie krajowym). Trzecim są jednostki samorządu terytorialnego (JST) (11 395 obiektów; 17,6% udziału w zasobie krajowym). Czwartym jest Skarb Państwa (7061 obiektów; 10,9% udziału w zasobie krajowym). Piątym zaś niepubliczne jednostki organizacyjne (przedsiębiorstwa, spółki, banki itd.) (4028 obiektów; 6,2% udziału w zasobie krajowym). Poza tym część obiektów jest we własności mieszanej (współwłasność) (4305 obiektów; 6,6% udziału w zasobie krajowym), a w stosunku do części odnotowano brak danych na temat własności (8694 obiekty; 13,31% udziału w zasobie krajowym) [NID 2017c: 51, 108, 154].

To na podmioty wymienione powyżej u.o.z.o.z. nakłada obowiązek m.in. finansowania i prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku, zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie oraz korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości [u.o.z.o.z.: art. 5; art. 71, ust. 1]. Opieka nad substancją materialną i formą zabytku, jako nośników wartości historycznej, artystycznej, naukowej, estetycznej, tożsamości miejsca, tożsamości narodu, edukacyjno-wychowawczej, turystycznej, ekonomicznej, więzi społecznej, duchowej oraz dla rozwoju lokalnego, jest zadaniem publicznym nałożonym nie tylko na podmioty publiczne czy społeczne, ale także na prywatne. Należy jednoznacznie wskazać, że nie jest proporcjonalnym i adekwatnym do możliwości części właścicieli zabytków narzucenie im decyzji (wpis obiektu do rejestru zabytków i przepisy u.o.z.o.z.) obowiązku samodzielnej opieki nad obiektami będącymi częścią dziedzictwa narodowego (w tym zapewnienia finansowania właściwego stanu ich zachowania) wobec uciążliwości tego zadania. Zabytek nieruchomy od strony materialnej jest obiektem fizycznym, materią fizyczną o pewnej formie. Tworzywo, z której jest zbudowany, czyli substancja

zabytkowa w kulturze europejskiej, jest kluczowym elementem autentyzmu zabytku [por. Szumakowicz 2008: 94], a wszelkie jej ubytki są stratami nieodwracalnymi [Kurzątkowski 1989: 76]. Właściciel i użytkownik zabytku jest zobowiązany do podejmowania wobec niego działań mających na celu przeciwstawienie się czasowi i czynnikom niszczącym materię zabytku, w celu zachowania go *dum mundusdurat*, czyli tak długo, jak długo będzie istniał świat [por. Nowiński 2015: 179].

W sytuacji gdy właścicielem obiektu zabytkowego jest Skarb Państwa lub JST, sytuacja od strony ekonomiczno-prawnej jest jasna, podmioty te bowiem przeznaczają środki publiczne na realizację celu publicznego, jakim jest opieka nad zabytkami. Kościelne osoby prawne oraz organizacje pozarządowe przyjmują darowizny, organizują zbiórki publiczne oraz pozyskują środki publiczne do wsparcia realizacji przez nich tego celu publicznego. Nakładanie zaś na podmiot prywatny obowiązku realizowania celu publicznego ze środków prywatnych może rodzić z jednej strony kontrowersje, a z drugiej – niesprawności, objawiające się ryzykiem degradacji zasobu zabytkowego. Dotacje na prace przy zabytkach w przypadku prywatnych właścicieli obiektów zabytkowych można uznać w istocie za rekompensatę utraty wartości ekonomicznej, w tym finansowej, ich własności w wyniku ograniczenia uprawnień właścicielskich, jakie przynoszą poszczególne formy ochrony zabytków. Decyzją o wpisie obiektu do rejestru zabytków właściciel jest *de facto* wywłaszczony z części swoich uprawnień właścicielskich na rzecz użytku publicznego.

Już w 1928 r. państwo polskie zauważało, że wskutek ograniczeń, jakie na obiekt nakłada instytucja zabytku, następuje zmniejszenie wartości tego obiektu w obrocie: „Przy ocenie zabytku należy mieć na względzie zarówno wartość w obrocie wewnętrznym, jak i zmniejszenie tej wartości wskutek ograniczeń, wynikających z niniejszego rozporządzenia” [Rozporządzenie Prezydenta 1928: art. 32]. Zaś w 1918 r. przyznano właścicielowi zabytku ruchomego prawo dochodzenia od państwa odszkodowania finansowego za stratę materialną, którą poniósł skutkiem ograniczenia własności: „Jeżeli właściciel zabytku ruchomego poniósł skutkiem wywłaszczenia lub ograniczenia własności stratę materialną, to może on [...] złożyć konserwatorowi żądanie wypłaty określonej sumy tytułem odszkodowania” [Dekret Rady Regencyjnej 1918: art. 30].

MECHANIZM DOTACYJNY JAKO MECHANIZM POMOCNICZOŚCI

Mechanizm dotacji celowych z krajowych funduszy publicznych dla podmiotów sprawujących opiekę nad zabytkami nieruchomymi (czyli właścicieli i posiadaczy zabytków wpisanych do rejestru zabytków) jest mechanizmem pomocniczości. Wspiera on podmioty z niższego poziomu/szczebla w hierarchii władzy państwowej w realizacji zadania przez podmiot z wyższego poziomu/szczebla w tej hierarchii, jeśli podmiot z niższego rzędu nie radzi sobie sam z realizacją zadań nałożonych na niego przepisami prawa. Dotacje celowe mogą być udzielane z budżetów państwa, samo-

rządów województw, powiatów i gmin [u.o.z.o.z. 2020: art. 73–82]. Dotacja celowa są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie realizacji ustawowo określonych zadań, w tym z zakresu mecenatu państwa nad kulturą oraz kosztów realizacji inwestycji. Szczegółowo reguły dotyczące tego rodzaju dotacji są zawarte w Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [Dz.U.2021.0.305]. Dotacje celowe z budżetu państwa mogą otrzymać agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, inne państwowe osoby prawne, JST, jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych, w tym organizacje pozarządowe i przedsiębiorcy (jako pomoc publiczną). Dotacje celowe mogą być także udzielane z budżetu JST [Ustawa o finansach publicznych: art. 127; 132; 220; 221, ust. 1; 221a].

Zasada pomocniczości wskazuje, że to podmiot wykonujący zadanie zwraca się do podmiotu wyższego w hierarchii władzy państwowej w sytuacji, gdy nie radzi sobie z wykonywaniem zadania oraz, że misją władzy nadrzędnej jest nie tylko nieprzeszkadzanie, ale także pobudzanie i podtrzymywanie wytrwałości, energii, wyobraźni w realizacji dobra wspólnego przez podmioty ulokowane jak najbliżej tego dobra, w razie potrzeby uzupełnianie wysiłków tych podmiotów, które są niesamowystarczalne, a w ostateczności czasowe przejmowanie realizacji zadania [Millon-Delsol 1995: 8–9, 42–46]. Z tej perspektywy aktualny mechanizm dotacyjny jest zgodny z zasadą pomocniczości.

DOTACJE CELOWE NA PRACE KONSERWATORSKIE, RESTAURATORSKIE I BUDOWLANE PRZY ZABYTKACH NIERUCHOMYCH Z BUDŻETU MINISTRA KULTURY I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

Od 2008 do 2016 r. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego udzielił dotacji celowych na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach nieruchomych na łączną kwotę 624 mln zł. W 2008 r. była to kwota 90 mln, w 2009 r. 53 mln, w 2010 r. 43 mln, w 2011 r. 37 mln, w 2012 r. 75 mln, w 2013 r. 89 mln, w 2014 r. 76 mln, w 2015 r. 79 mln, a w 2016 r. 77 mln. Większość środków przeznaczono na obiekty sakralne (63% całego budżetu), a drugą grupą były obiekty mieszkalne (14%). Szczegółowy rozkład dotacji ministra zsumowanych dla tych lat według grup funkcjonalnych zabytków prezentuje tabela 1. Wyjątkowo przez Ministerstwo traktowaną grupą zabytków są te wpisane na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO oraz uznane za Pomniki Historii, gdyż 20% wszystkich środków MKiDN na dofinansowania dla zabytków w latach 2008–2018 przeznaczono na te właśnie obiekty [NID2017c: 336–339]. W chwili obecnej lista Pomników Historii obejmuje 114 wpisów, ale składają się one ze 163 obiektów. Są to obiekty najcenniejsze, o szczególnych wartościach materialnych i niematerialnych oraz znaczeniu dla dziedzictwa kulturowego Polski [Prezydent.pl, 2020; NID, 2020c; NID, 2020e; Prezydent.pl, 2022]. Na Liście Dziedzictwa Światowego UNESCO jest 17 wpisów z Polski, wśród których dwa są dziedzictwem naturalnym (tj. Białowieski Park Na-

rodowy oraz pradawne i pierwotne lasy bukowe Karpat i innych regionów Europy), jeden kulturowo-naturalnym (tj. Park Mużakowski), a kilka zespołowych.

Tabela 1. Wysokość dotacji udzielonych przez Ministra KiDN na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach nieruchomych według grup funkcjonalnych w latach 2008–2016

Funkcja obiektu	2008–2016	
	Dotacja	%
Sakralne	395 702 558	63,3%
Obronne	27 193 719	4,4%
Zamki	40 016 256	6,4%
Użyteczności publicznej	14 749 560	2,4%
Rezydencjonalne	32 439 941	5,2%
Zieleń	678 109	0,1%
Folwarczne	0	0,0%
Gospodarcze	6 368 948	1,0%
Mieszkalne	87 475 820	14,0%
Przemysłowe	4 877 710	0,8%
Cmentarze	2 273 403	0,4%
Archeologia	259 095	0,0%
Inne	12 745 328	2,0%
Razem	624 780 447	100,0%

Źródło: NID 2017c: 339.

W latach 2016–2019 wydatki MKiDN na dotacje celowe na opiekę nad zabytkami wyniosły prawie 500 mln zł [Ministerstwo KiDN 2020a]. W 2020 r. na program ministerialny „Ochrona Zabytków” zarezerwowano 113,8 mln zł, a w regulaminie tego programu na 2021 r. zapisano 112,6 mln zł [Ministerstwo KiDN 2020b; Ministerstwo KiDN 2021]. Najwyższa Izba Kontroli (NIK) wskazała, że liczba projektów dofinansowanych przez Ministra KiDN ze środków budżetu państwa w stosunku do liczby zgłoszonych projektów w latach 2018–2020 stanowiła odpowiednio: 27,2%, 26%, 25,8% [NIK 2021: 20]. Iloraz liczby przyznanych dotacji na podstawie złożonych wniosków w danym roku do liczby wniosków o dotacje złożonych w danym roku autorka proponuje nazwać Ilościowym Wskaźnikiem Pomocniczości Finansowej. Wartość tego autorskiego wskaźnika na poziomie centralnym w latach 2018–2020 spadła. Ponadto, jak wskazała NIK, w latach tych wartość projektów przyjętych do realizacji w stosunku do wartości projektów zgłoszonych do sfinansowania środkami budżetu państwa była jeszcze niższa: w 2018 r. było to 18,7%, w 2019 r. 16,5%, zaś w 2020 r. 15,7% [NIK 2021, s. 20]. Iloraz wartości przyznanych dotacji na podstawie złożonych wniosków w danym roku do wartości wniosków o dotacje złożonych w danym roku (wnioskowana kwota dotacji) autorka proponuje nazywać Wartościowym Wskaźnikiem Pomocniczości Finansowej. Oba wskaźniki uwiadcniają narastający problem w finansowaniu opieki nad zabytkami w Polsce. Należy w tym miejscu wskazać, że do 2021 r. w procedurze Programu MKiDN „Ochrona Zabytków” nie było formalnego wymogu załączenia do wniosku o dotację aktualnego pozwolenia właściwego Woje-

wódzkiego Konserwatora Zabytków na prace będące przedmiotem wniosku, które stało się dokumentem wymaganym na etapie składania wniosku w edycji programu w 2022 r. [Ministerstwo KiDN 2022]. Zmiana ta może wpłynąć na liczbę składanych wniosków w kolejnych procedurach konkursowych.

$$IWPF = \frac{ld}{lw}$$

IWPF – Ilościowy Wskaźnik Pomocniczości Finansowej

ld – liczba przyznanych dotacji na podstawie złożonych wniosków w danym roku

lw – liczba wniosków o dotacje złożonych w danym roku

Źródło: opracowanie własne.

Wzór 1. Ilościowy Wskaźnik Pomocniczości Finansowej.

$$WWPF = \frac{ld}{lw}$$

WPF – Wartościowy Wskaźnik Pomocniczości Finansowej

ld – wartość przyznanych dotacji na podstawie złożonych wniosków w danym roku

lw – wartość wniosków o dotacje złożonych w danym roku (wnioskowana kwota dotacji)

Źródło: opracowanie własne.

Wzór 2. Wartościowy Wskaźnik Pomocniczości Finansowej.

DOTACJE DLA ZABYTEKÓW Z KRAJOWYCH BUDŻETÓW I FUNDUSZY W 2016 R.

W 2016 r. instytucje publiczne RP udzielające dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach nieruchomych ze środków publicznych, czyli Minister KiDN, Wojewódzcy Konserwatorzy Zabytków (WKZ), Narodowy Fundusz Rewaloryzacji Zabytków Krakowa (NFRZK), Fundusz Kościelny (FK), samorządy wojewódzkie, powiatowe i gminne, przeznaczyły na ten cel 188 mln zł. Środki MKiDN, WKZ, NFRZK i FK pochodzą z budżetu centralnego państwa, pozostałe z budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Dysponentem FK jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Dysponentem środków z NFRZK jest zaś Kancelaria Prezydenta RP we współpracy ze Społecznym Komitetem Odnowy Zabytków Krakowa (SKOZK) oraz Małopolskim Urzędem Wojewódzkim [NIK 2019: 7–9]. W 2017 r. utworzono Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków (NFOZ), którego dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego [Ustawa z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy u.o.z.o.z.: pkt. 11]¹. Jednak do 2020 r. NFOZ

¹ Ustawa z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami: pkt. 11.

realizował przychody daleko odbiegające od planu, tj. w 2018 r. 775,5 tys. zł (4,6% planowanych); w 2019 r. 708,6 tys. zł (35,4% planowanych), w 2020 r. 729,2 tys. zł (36,5% planowanych) [NIK 2021: 20] i nie pozwalające na realizację celu w postaci dofinansowywania nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytkach.

Wielkość i udział budżetów na dotacje w 2016 r. poszczególnych instytucji prezentuje tabela 2. Większość tej kwoty przeznaczono na prace przy zabytkach sakralnych (52%). Na drugim miejscu pod względem wielkości kwoty dofinansowania uplasowały się zabytki nieruchomości mieszkalne (26%). Dane te prezentuje tabela 3. 38% całości tej kwoty przeznaczono na Pomniki Historii [NID 2017c: 341]. Cała kwota z Funduszu Kościelnego była wydatkowana na zabytki sakralne [NID 2017c: 345].

Tabela 2. Wysokość dotacji udzielonych w 2016 r. na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach nieruchomych według źródeł finansowania

Instytucja	2016	
	Dotacja	%
Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego	77 841 197	41,4%
Wojewódzcy konserwatorzy zabytków	16 562 134	8,8%
Samorządy województwa	8 764 758	4,7%
Powiaty	4 083 848	2,2%
Gminy	51 229 918	27,2%
Narodowy Fundusz Rewaloryzacji Zabytków Krakowa	22 700 352	12,1%
Fundusz Kościelny	6 972 950	3,7%
Razem	188 155 157	100,0%

Źródło: NID 2017c: 341.

Tabela 3. Dotacje na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach nieruchomych w 2016 z krajowych źródeł finansowania w 2016 r. według grup funkcjonalnych

Funkcja obiektu	Razem	
	Dotacja	%
Sakralne	99 087 896	52,7%
Obronne	7 616 693	4,0%
Zamki	6 750 415	3,6%
Użyteczności publicznej	8 220 819	4,4%
Rezydencjonalne	6 557 255	3,5%
Zieleń	585 060	0,3%
Folwarczne	40 000	0,0%
Gospodarcze	1 669 289	0,9%
Mieszkalne	48 935 448	26,0%
Przemysłowe	691 938	0,4%
Cmentarze	1 308 013	0,7%
Archeologia	148 974	0,1%
Inne	6 543 357	3,5%
Razem	188 155 157	100,0%

Źródło: NID 2017c: 345.

Obiekty sakralne są pod względem liczby wpisów do rejestru zabytków drugim największym zasobem zabytkowym w Polsce, ale przede wszystkim są one najcenniejszą grupą zabytków architektury i budownictwa, wyróżniająca się ponadprzeciętnymi wartościami historycznymi i naukowymi oraz wysokim poziomem artystycznym [NID 2017: 105]. Obiekty te to kościoły różnych wyznań, klasztory, dzwonnice, kaplice, kaplice cmentarne, kostnice, kapliczki przydrożne, figury [NID 2016]. Budynki mieszkalne są zaś największą grupą funkcjonalną nieruchomości zabytkowych w naszym kraju [NID 2017: 106]. Budynki mieszkalne to domy, wille, kamienice, chałupy wiejskie, pałace i dwory miejskie (poza założeniami rezydencjonalnymi), plebanie, wikariaty i organistówki, domy w osiedlach [NID 2016].

DOTACJE CELOWE NA PRACE KONSERWATORSKIE, RESTAURATORSKIE I ROBOTY BUDOWLANE PRZY ZABYTKACH NIERUCHOMYCH Z BUDŻETÓW SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH

W 2018 r. rady 32,6% gmin w Polsce (807 gmin) udzieliły dotacji na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy 2236 zabytkach wpisanych do rejestru zabytków oraz przy zabytkach ujętych w gminnych ewidencjach zabytków na łączną kwotę 182 mln zł. Według Głównego Urzędu Statystycznego, średni koszt jednej dofinansowanej pracy wyniósł 79,4 tys. zł. O dotację ubiegało się zaś 3035 zabytków [GUS i US w Krakowie, 2020: 101]. Dofinansowano zatem tylko 73,7% obiektów, których właściciele wskazali przez złożenie wniosku o dotację, iż potrzebują pomocy. Ilościowy Wskaźnik Pomocniczości Finansowej (IWPF) w przypadku tych 32,6% gmin wyniósł zatem 73,7%. Należy zauważyć jednak, iż aż w 67,4% gmin w Polsce właściciele zabytków pozbawieni zostali w 2018 r. całkowicie prawa do ubiegania się o dotacje na prace przy zabytkach z budżetów gmin.

W 2018 r. najczęściej ubiegano się o środki finansowe w województwach: mazowieckim (520 zabytków), dolnośląskim (516) i podkarpackim (224). Najrzadziej w województwach: świętokrzyskim (42), podlaskim (56) i lubelskim (81). Na poziomie powiatów liderami pod względem liczby wniosków były: Warszawa (434 zabytki), powiat świdnicki (104) i Wrocław (68). W 59 powiatach nie ubiegano się o dofinansowanie (17 z nich znajduje się w województwie mazowieckim). Najczęściej przyznano dofinansowanie w województwach: dolnośląskim (359 zabytków, IWPF: 69,7%), mazowieckim (251 zabytków, IWPF: 48,3%) i wielkopolskim (203 zabytki, IWPF: 96,6%). 100% IWPF osiągnęły gminy w województwie lubelskim. Największe inwestycje poniesiono w województwie mazowieckim (48 mln zł; średnio 177,2 tys. zł na zabytek), zaś najwięcej zabytków, przy których prowadzono prace, wykazano w województwie dolnośląskim (364). W raporcie GUS nie podano beneficjentów dotacji, pomimo iż formularz KK-2 zbiera takie dane [GUS i US w Krakowie 2020: 101; *KK-2 Sprawozdanie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*: pyt. 3].

MECHANIZM DOTACJI Z UNII EUROPEJSKIEJ

Na działania przy zabytkach nieruchomości w Polsce przeznaczano także środki finansowe z budżetu Unii Europejskiej (UE). Działalność UE w tym wymiarze jest oparta na zasadzie pomocniczości. W latach 2004–2006 ochrona dziedzictwa narodowego była dofinansowywana z trzech programów operacyjnych: Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR), Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich (SPO ROL), Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (SPO WKP). Na projekty z zakresu kultury i dziedzictwa narodowego wydatkowano kwotę 1,7 mld zł. Większość środków 1,4 mld zł pochodziła z ZPORR (80%), z którego odrestaurowano i odremontowano 37 obiektów historycznych, a 17 obiektów zaadoptowano na cele kulturalne i turystyczne [Kubiszewska 2012: 67].

W latach 2007–2013 na dotacje przy zabytkach nieruchomości wpisanych do rejestru wydatkowano z unijnych środków finansowych 2,822 mld zł, w tym z 16 Wojewódzkich Programów Operacyjnych prawie 2 mld zł, z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich ok. 228 mln zł oraz z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko ok. 651 mln zł [NID 2017c: 349]. Środki te wspierały różne podmioty krajowe. Przykładowo z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko kwotą 4,7 mln zł wsparto remont i konserwację elewacji Zamku Królewskiego w Warszawie od strony Wisły (wartość projektu 6,3 mln zł; 1,6 mln pochodziło ze środków własnych MKiDN) [Zamek Królewski w Warszawie 2020], którego organem prowadzącym jest MKiDN. Z dofinansowania prac ze środków unijnych w tych latach skorzystało 77 obiektów dziedzictwa kulturowego [Ministerstwo KiDN 2015: 25]. Większość pieniędzy wydatkowanych z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich przeznaczono na zabytki sakralne (203 mln zł, 89%) [NID 2017c: 350].

W ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 realizowano VIII oś Priorytetową Ochrona dziedzictwa kulturowego i rozwój zasobów kultury, na którą przeznaczono 467 mln zł. Dofinansowanie z niego mogły otrzymać projekty dotyczące obiektów wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO i uznane za Pomniki Historii oraz obiekty zlokalizowane na obszarach objętych wpisem na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO lub położone na obszarach uznanych za Pomniki Historii, a także zabytki drewniane. Priorytetem były obszary słabiej rozwinięte, dla których przeznaczono większość środków, tj. 416 mln zł. Dofinansowanie w wysokości 100% całkowitych wydatków kwalifikowanych mogły otrzymać państwowe jednostki budżetowe, państwowe oraz współprowadzone przez Ministra KiDN instytucje kultury i uczelnie artystyczne. Pozostali beneficjenci mogli uzyskać dofinansowanie w wysokości 85% tych wydatków w regionach słabiej rozwiniętych lub 80% w województwie mazowieckim [Ministerstwo Rozwoju 2020: 183–191]. W ramach Regionalnych Programów Operacyjnych 2014–2020 prowadzone są także działania dotyczące dziedzictwa kulturowego. W Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 uwzględniono również cele dotyczące realizacji

inwestycji z zakresu zachowania dziedzictwa kulturowego i ochrony zabytków (szczególnie w zakresie zespołów pałacowo-ogrodowych, zespołów folwarcznych oraz tradycyjnego budownictwa), wskazując, że działania w tym obszarze przyczynią się do realizacji celu szczegółowego, jakim jest wspieranie lokalnego rozwoju na obszarach wiejskich [The European Agricultural Found for Rural Development i Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 2019: 159, 269].

Wydatki JST w dziale kultura i ochrona dziedzictwa narodowego na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów realizowanych w 2019 r. z udziałem środków Unii Europejskiej wyniosły 1,29 mld zł [Rada Ministrów 2020: 180]. Miasta na prawach powiatu w 2019 r. otrzymały 168 mln zł dotacji celowych przekazanych w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz innych środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi oraz płatności z budżetu środków europejskich na zadanie własne kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, które zostały zrealizowane głównie na zadania w zakresie pozostałej działalności, ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz na pozostałe instytucje kultury [Rada Ministrów 2020: 123–124].

DOFINANSOWANIA Z MECHANIZMU FINANSOWEGO EUROPEJSKIEGO OBSZARU GOSPODARCZEGO ORAZ NORWESKIEGO MECHANIZMU FINANSOWEGO

Obiekty dziedzictwa w Polsce korzystają także z dotacji z Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Do roku 2009 na projekty inwestycyjne z zakresu ochrony dziedzictwa europejskiego przeznaczono z nich 350 mln zł na 34 projekty w różnych miejscach kraju, które były ważne dla polskiej kultury o ogólnopolskim zasięgu [Ministerstwo KiDN 2015: 25]. W latach 2009–2014 ze środków tych mechanizmów dofinansowano działania przy zabytkach wpisanych do Rejestru Zabytków na łączną kwotę 314 mln zł. Średnio dawało to roczną kwotę 52 mln zł. Największym beneficjentem było woj. dolnośląskie (74 mln, 24% całości) oraz mazowieckie (72 mln, 23% całości) [NID 2017c: 349–351]. Przykładowo w województwie mazowieckim sfinansowano z nich remont i konserwację Starej Pomarańczarni z Teatrem Stanisławowskim w Łazienkach Królewskich w Warszawie (kwota dotacji 15,2 mln zł, koszt całego projektu 18,6 mln zł) [Ministerstwo KiDN 2015: 29].

ZAKOŃCZENIE

W polityce opieki nad zabytkami podstawowym mechanizmem pomocniczości jest mechanizm dotacji celowych. W okresie do 2016 r. zadziałał on znakomicie w obszarze zabytków sakralnych. Kościół rzymskokatolicki w tym czasie był najistotniejszym beneficjentem środków krajowych w ramach dotacji na prace przy zabytkach. Na obiekty

sakralne przyznano większość środków przeznaczonych przez MKiDN na zabytki w latach 2008–2018 (63%) oraz całość dotacji z Funduszu Kościelnego. Kościół był także beneficjentem środków z UE. Większość pieniędzy wydatkowanych z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 przeznaczono na zabytki sakralne. Obecnie zabytki sakralne w Polsce są w najlepszym stanie technicznym spośród wszystkich grup funkcjonalnych, a zabytki nieruchome należące do Kościoła rzymskokatolickiego w najlepszym stanie technicznym spośród wszystkich grup właścicielskich [Obląkowska 2021]. Jest to też grupa zabytków w Polsce najcenniejszych pod względem wartości historycznych, artystycznych i naukowych, a także o niezaprzeczalnych wartościach duchowych, więzi społecznej czy turystycznych.

Mechanizm dotacji celowych działa znakomicie w przypadku jasnej sytuacji właścicielskiej zabytku nieruchomego, dużej wartości zabytkowej obiektu oraz posiadanych przez właściciela kompetencji w zakresie ubiegania się o dotacje, a także realizowania i rozliczania inwestycji. Nie dziwi zatem, że w najsłabszym stanie są w Polsce zabytki we własności mieszanej oraz osób prywatnych/fizycznych, a około 4 tys. obiektów jest szczególnie zagrożonych, wobec czego wymaga prac pilnych i kompleksowych [NID 2017; Obląkowska 2021].

Na podstawie przeprowadzonej analizy autorka przedstawiła następujące rekomendacje dla polityki opieki nad zabytkami nieruchomymi w Polsce:

1. Rekomenduje się opracowanie i wdrożenie instrumentu, który pozwoli na wykonywanie prac konserwatorskich, restauratorskich i budowlanych przy zabytkach szczególnie zagrożonych innego niż dotacja celowa, o którą ubiega się właściciel, w sytuacji trudności np. ze współwłasnością obiektu zabytkowego uniemożliwiająca przeprowadzenie prac przy obiekcie. Obecnie można wykorzystać w tym celu mechanizmy przejęcia realizacji zadania przez poziom/szczebel wyższy w hierarchii władzy państwowej, jakimi są sprzedaż, zamiana, darowizna, dzierżawa lub wywłaszczenie na rzecz Skarbu Państwa lub gminy. Należy rozważyć opracowanie dodatkowego instrumentu opartego na założeniach partnerstwa publiczno-prywatnego. Należy rozważyć utworzenie funduszu pokrywającego koszty wywłaszczeń takich zabytków na rzecz Skarbu Państwa lub gmin.
2. Rekomenduje się korektę systemu finansowania Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków (NFOZ) przez uzupełnienie przychodów ze źródeł sankcyjnych o źródła przychodów włączające obywateli i równoważące pozytywne efekty zewnętrzne zabytków dla branży turystycznej, a także przez reformę źródeł sankcyjnych zgodnie z filozofią „efektu zachęty” – nakładane kary powinny być powiązane z możliwością odstąpienia od ich ściągania, jeśli środki z kary administracyjnej zostaną przeznaczone na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku.
3. Rekomenduje się podniesienie poziomu Wskaźników Pomocniczości Finansowej, zarówno ilościowego, jak i wartościowego, zarówno na poziomie centralnym, jak i samorządowym.

4. Rekomenduje się wdrożenie Wskaźników Pomocniczości Finansowej, zarówno ilościowego, jak i wartościowego, do raportowania w ramach programów opieki nad zabytkami na poziomie krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym.
5. Rekomenduje się zwiększenie nakładów na dotacje na prace konserwatorskie, restauratorskie i budowlane przy zabytkach nieruchomych zarówno w ramach budżetu centralnego, jak i budżetów samorządów terytorialnych.
6. Rekomenduje się w strategiach i planach rozwoju na poziomie krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym traktowanie środków publicznych na dotacje na prace konserwatorskie, restauratorskie i budowlane przy zabytkach nieruchomych jako inwestycji w rozwój lokalny, regionalny i kraju, biorąc pod uwagę szerokie ich oddziaływanie gospodarcze i społeczne [por. Obłąkowska 2021; Obłąkowska 2021b; Morris 2012; Murzyn-Kupisz 2012; Heritage Lottery Fund 2013; EY 2015; ODPM 2004].

BIBLIOGRAFIA

- Dekret Rady Regencyjnej (1918). Dekret Rady Regencyjnej o opiece nad zabytkami sztuki i kultury z dnia 31 października 1918 r., *Dziennik Praw* nr 16, poz. 36.
- EY (2015). *Cultural times. The first map of cultural and creative industries*.
- Fundacja Republikańska. 2020 a. *Mapa wydatków w kulturze 2019*, <https://www.mapawydatkow.pl/mapa-wydatkow-w-kulturze-2019/> (dostęp: 05.10.2020).
- Fundacja Republikańska. 2020 b. *Mapa wydatków Państwa 2018*. https://www.mapawydatkow.pl/wp-content/uploads/2019/12/mapa-wydatkow-2018_digital_150dpi.png (dostęp: 05.10.2020).
- GUS i US w Krakowie (2020) / Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Krakowie (2020). *Kultura w 2019 r.*, Warszawa–Kraków.
- Heritage Lottery Fund. 2013. *New ideas need old buildings*. <https://www.heritagefund.org.uk/sites/default/files/media/research/new_ideas_old_buildings_2013.pdf> (dostęp: 05.06.2022).
- KK-2 Sprawozdanie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*. Główny Urząd Statystyczny, 2020.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., *Dz.U.* 1997, nr 78, poz. 483.
- Kubiszewska, K. 2012. *Finansowanie odnowy zabytków w Polsce przy wykorzystaniu pomocy UE*, „Ochrona Zabytków”, nr 65, ss. 59–74.
- Kurzątkowski, M. 1989. *Mały Słownik ochrony zabytków*, Warszawa: Ministerstwo Kultury i Sztuki, Ośrodek Dokumentacji Zabytków.
- Millon-Delsol, C. 1995. *Zasada pomocniczości*, Wydawnictwo Znak, Kraków.
- Ministerstwo KiDN (Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego). 2015. *Działania MKiDN w latach 2008–2015*, Warszawa.
- Ministerstwo KiDN (Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego). 2020a. *Ponad 100 mln zł na ochronę zabytków!*, <https://www.gov.pl/web/kultura/ponad-100-mln-zl-na-ochrone-zabytkow> (dostęp: 15.07.2020).
- Ministerstwo KiDN (Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego). 2020b. *Program Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego 2020 Ochrona Zabytków (regulamin)*, <https://www.gov.pl/web/kultura/ochrona-zabytkow2> (dostęp: 17.07.2020).
- Ministerstwo KiDN (Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego). 2021. *Program Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego 2021 Ochrona Zabytków (regulamin)*, <https://www.gov.pl/web/kultura/ochrona-zabytkow3> (dostęp: 06.05.2022).

- Ministerstwo KiDN (Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego). 2022. *Ochrona zabytków*, <https://www.gov.pl/web/kultura/ochrona-zabytkow4> (dostęp: 05.08.2022).
- Ministerstwo KiDN (Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego). 2020c. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w części 24 i dziale 921 – Kultura i ochrona Dziedzictwa Narodowego za 2019 r.*, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju. 2020. *Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020*, Warszawa.
- Morris, M. 2012. *The Economic Impact of Historic Resource Preservation*, California Cultural and Historical Endowment.
- Murzyn-Kupisz, M. 2012. *Dziedzictwo kulturowe a rozwój lokalny*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- NID (Narodowy Instytut Dziedzictwa). 2016. *Definicje pojęć użytych w zestawieniu różnych typów zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków*, https://www.nid.pl/pl/Informacje_ogolne/Zabytki_w_Polsce/rejestr-zabytkow/zestawienia-zabytkow-nieruchomych/ (dostęp: 14.09.2016).
- NID (Narodowy Instytut Dziedzictwa). 2017 c. *Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomości w Polsce. Zabytki wpisane do rejestru zabytków (księgi rejestru A i C)*, Warszawa.
- NID (Narodowy Instytut Dziedzictwa). 2020 c. *Pomnik historii*, https://www.nid.pl/pl/Informacje_ogolne/Zabytki_w_Polsce/Pomniki_historii/ (dostęp: 17.06.2020).
- NID (Narodowy Instytut Dziedzictwa). 2020 e. *Portal mapowy*, <https://mapy.zabytek.gov.pl/nid/> (dostęp: 05.10.2020).
- NIK (Najwyższa Izba Kontroli). 2019. *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*.
- NIK (Najwyższa Izba Kontroli). 2021. *System ochrony zabytków w Polsce. Informacja o wynikach kontroli nr ewid. 170/2021/P21023/KNO*.
- Nowiński, J. 2015. *Zabytki ziemi konińskiej wartością kształtującą tożsamość i rozwój kulturowy regionu konińskiego*, „Seminare”, t. 36, nr 3.
- Obląkowska, K. 2021. *Polityka dziedzictwa kulturowego w obszarze zabytków nieruchomości w Polsce na przykładzie województwa mazowieckiego*. Praca doktorska, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.
- Obląkowska, K. 2021b. *Muzea zamkowe i pałacowe w Polsce w świetle pozytywnych efektów zewnętrznych ich działalności*, Difin, Warszawa.
- ODPM (Office of the Deputy Prime Minister: Housing, Planning, Local Government, and the Regions Committee). 2004. *The Role of Historic Buildings in Urban Regeneration*, Eleventh Report of Session 2003–04, Volume I – Report. London: The House of Commons.
- Otwarte Dane (2022). *Zestawienie danych statystycznych z krajowej ewidencji zabytków – zabytki nieruchome*. Dane na dzień: 12 stycznia 2022, https://dane.gov.pl/pl/dataset/2629,zestawienie-danych-statystycznych-z-ewidencji-zaby/resource/35902,zestawienie-danych-statystycznych-dotyczacych-ewidencji-zabytkow-nieruchomych/table?page=1&per_page=20&q=&sort= (dostęp: 14.04.2022).
- Otwarte dane. 2020. *Dane Statystyczne Rejestru Zabytków Nieruchomych*, <https://dane.gov.pl/dataset/1130> (dostęp: 15.06.2020).
- Prezydent.pl (2022). *Obiekty wpisane przez Prezydenta RP na listę Pomników Historii*, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/polityka-historyczna/pomniki-historii/obiekty-wpisane-na-liste-pomnikow-historii> (dostęp: 15.04.2022).
- Prezydent.pl. 2020. *Pomnik Historii*, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/pomniki=-historii/#:~:text=Pomnik%20Historii%20jest%20jeden%C4%85%20z,objekt%C3%B3w%20na%20list%C4%99%20Pomnik%C3%B3w%20Historii> (dostęp: 05.10.2020).
- Rada Ministrów. 2020. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. Informacja o wykonaniu*, Warszawa.
- Rozporządzenie Prezydenta (1928). *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami*, Dz.U. 1928, nr 29, poz. 265. DOI: <https://doi.org/10.1525/curh.1928.29.2.265>.

- Szumakowicz E. (2008). *Fenomenologiczna definicja zabytku*, „Ochrona Zabytków”, nr 2.
- The European Agricultural Fund for Rural Development, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. 2019. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/-program-rozwoju-obszarow-wiejskich-2014-2020-prow-2014-2020> (dostęp: 29.07.2020).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. 2020. Dz. U. z 2020 r. poz. 65, 284, 471, 782.
- Ustawa z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2017 poz. 1595.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. 2020. Dz.U. 2021.0.710.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. 2019. Dz.U.2021.0.305.
- Zamek Królewski w Warszawie (2020). *Remont i konserwacja elewacji od strony Wisły*, <https://www.zamek-krolewski.pl/informacje-prawne/inwestycje/remont-i-konserwacja-elewacji-zamku-krolewskiego-w-warszawie-od-strony-wisly> (dostęp: 08.07.2020).

THE GRANT MECHANISM AS THE BASIC MECHANISM OF SUBSIDIARITY IN
THE POLICY OF CARE FOR IMMOVABLE MONUMENTS IN POLAND AFTER ACCESSION
TO THE EUROPEAN UNION

Abstract: The article presents the mechanism of targeted grant in the system of policy of care for immovable monuments in Poland as a tool of policy, the architecture of which is based on the principles of superposition and subsidiarity. This mechanism is a tool to eliminate the inefficiencies, shortcomings and weaknesses of the policy systems built on these two principles. The article presents its local, national and European dimension. In the first part, the article introduces the principles of superposition and subsidiarity. Next, it discusses the issue of targeted subsidies for investments in immovable monuments from the central budget of the Republic of Poland, local budgets, the European Union, as well as the Financial Mechanism of the European Economic Area and the Norwegian Financial Mechanism. Author's indicators were also presented, i.e. the Quantitative Financial Subsidiarity Index (QFSI) and the Valuable Financial Subsidiarity Index (VFSI). The summary indicates recommendations in response to the identified areas where the subsidy mechanism does not work properly.

Keywords: targeted grant, superposition, subsidiarity, public policy, immovable historic monument

BIOGRAM

Katarzyna Agnieszka Obląkowska, doktor nauk o polityce i administracji oraz socjolog. Ekspert polityki publicznej. Kierownik Zespołu Analiz Behawioralnych i Badań Społecznych Instytutu Finansów oraz członek Rady Programowej Instytutu Nowej Europy. Absolwentka studiów doktoranckich w zakresie ekonomii w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie oraz studiów magisterskich w zakresie socjologii na Uniwersytecie Warszawskim. Ukończyła studia podyplomowe w zakresie administracji i finansów publicznych w Szkole Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, badań marketingowych w Szkole Wyższej Psychologii Społecznej,

zarządzania marką w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie oraz historii sztuki w Collegium Civitas. Posiada wieloletnie doświadczenie badawcze, analityczne, naukowe, eksperckie i edukacyjne oraz w działalności samorządu terytorialnego. Autorka licznych publikacji naukowych związanych z polityką publiczną oraz poszczególnymi politykami społeczno-gospodarczymi ze specjalizacją w politykach kulturalnych i rozwoju. Szczególne pole zainteresowania w kwestiach dziedzictwa, zaufania, turystyki, społecznych, tożsamości, państwa. W latach 2017–2020 kierownik grantu Narodowego Centrum Nauki. Współautorka licznych ekspertyz. Kontakt e-mail: kato@life.pl.