

Alicja Sekuła

Politechnika Gdańska
e-mail: Alicja.Sekula@zie.pg.gda.pl
ORCID: 0000-0003-4396-3811

Katarzyna Kubiszewska

Politechnika Gdańska
e-mail: kku@pg.edu.pl
ORCID: 0000-0001-7446-5407

DOI: 10.15290/oes.2025.02.120.10

FINANSOWANIE OCHRONY ZABYTEKÓW I OPIEKI NAD ZABYTEKAMI PRZEZ SAMORZĄD TERYTORIALNY W POLSCE¹

Streszczenie

Cel | Identyfikacja sposobów wydatkowania przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) środków na ochronę zabytków i opiekę nad nimi.

Metoda badań | Badania (lata 2013–2022) przeprowadzono dla wszystkich rodzajów JST, z podziałem na typ gminy i powiatu. Do zbadania związku między rodzajem JST a strukturą wydatków i sposobem wydatkowania wykorzystano statystykę opisową wraz z analizą korelacji i test niezależności chi-kwadrat, zaś do zidentyfikowania statystycznie istotnych różnic w rocznych średnich wydatkach ponoszonych przez statystyczną JST – analizę wariancji (ANOVA)

Wnioski | W podsektorze samorządowym wydatki nominalnie i realnie rosły. Najwięcej wydatkują powiaty, ok. 50% środków. Dominują bieżące (w powiatach ziemskich to 90% wydatków, największy udział wydatków majątkowych – 25% – jest w miastach na prawach powiatu, MNPP), przekazywane głównie jako dotacje celowe podmiotom spoza sektora finansów publicznych (SFP). Wyjątek to województwa – wspierają dotacjami celowymi na zadania bieżące inne JSFP. Wydatki majątkowe realizuje mało jednostek. To wysokie kwoty przekazywane głównie „własnym” jednostkom budżetowym (JB) przez MNPP i gminy miejskie.

¹ Artykuł wpłynął 7.10.2024, zaakceptowano 12.05.2025.

Oryginalność / wartość / implikacje / rekomendacje | Obliczono zmianę wielkości kwot na ochronę zabytków, ich strukturę i jednostkowe średnioroczne wartości z podziałem na typ JST, charakter wydatku (bieżące, majątkowe) oraz podmiot finalnie realizujący zadanie. Dowiedziono, że wydatki bieżące realizują zasadę pomocniczości, a inwestycyjne wzmacniają czynniki rozwoju lokalnego.

Słowa kluczowe: zabytek, zadania samorządu terytorialnego, ochrona zabytków, opieka nad zabytkami, finansowanie ochrony zabytków, zadania własne gmin, zadania własne województw

FINANCING THE PROTECTION AND PRESERVATION OF MONUMENTS IN POLAND

Summary

Purpose | Identification of how local government units (LGU) allocate funds for the protection and care of historical monuments.

Research method | The study covers the period 2013–2022 and includes all types of LGU (communes and districts were categorised by type). Descriptive statistics, correlation analysis, and chi-square tests were used to explore the relationship between LGU types and spending patterns. ANOVA was applied to detect significant differences in average annual expenditures.

Results | Both nominal and real expenditures grew, with districts accounting for around 50%. Current expenditures dominate, especially in rural districts (90%). Most funds are transferred as earmarked grants to non-public sector entities. Cities with district rights (CDR) show the highest share of capital expenditures (25%). Provinces mainly support other PFS units through current earmarked grants. Few units allocate funds to capital expenditures, but these amounts are high, especially in CDR and urban communes.

Originality/value/implications/recommendations | The research examines changes in expenditure for monument protection, their structure, and average per-unit values by LGU type and expenditure nature (current, capital) and the entity ultimately executing the task. By allocating funds to monuments, LGU implement the principle of subsidiarity; investments in this area are aimed at strengthening the impact of local development factors.

Keywords: monument, tasks of local government, monument protection, care of monuments, financing of monument protection, own tasks of municipalities, own tasks of provinces

JEL classification: H72, H76, Z18, O21

1. Wstęp

Ewolucja zarządzania dziedzictwem kulturowym dzięki decentralizacji zadań i częściowemu przydzieleniu ich samorządowi terytorialnemu wiązała się z powstaniem nowej formuły finansowania ochrony i opieki nad zabytkami, która umożliwia JST finansowanie tych działań na wiele sposobów.

Mimo iż ustawa, dzięki której stało się to możliwe, istnieje ponad 20 lat (uchwalona została w 2003 r.), to jak dotąd nie podjęto badań przedstawiających, jakiego rzędu są to wydatki, jaki schemat finansowania jest preferowany ani też czy istnieją różnice między poszczególnymi szczeblami i typami JST. Artykuł odpowiada na pytanie, który schemat finansowania jest dominujący oraz jaki typ JST jest najmocniej finansowo zaangażowany w ochronę zabytków i opiekę nad nimi. Do osiągnięcia celu badawczego wykorzystano statystykę opisową wraz z analizą korelacji i testem niezależności chi-kwadrat, zaś do zidentyfikowania statystycznie istotnych różnic w rocznych średnich wydatkach ponoszonych przez statystyczną JST zastosowano analizę wariancji (ANOVA).

Zakres czasowy badań to lata 2013–2022, zakres przestrzenny – wszystkie JST. Do badań wykorzystano dane uzyskane w RIO w Krakowie zawarte w systemie Besti@. Wyniki badań nie tylko odpowiadają na pytanie, ile środków jest przez szczebel samorządowy wydatkowanych, lecz także mogą w przyszłości posłużyć do określenia, czy poziom ten jest wystarczający do utrzymania zabytków w niepogorszonym stanie.

2. Realizacja zadań z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami przez samorząd terytorialny

Zabytki są najważniejszym elementem tworzącym materialne dziedzictwo kultury. Definicja „zabytku” została sformułowana w pochodzącej z 2003 r. ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami [Ustawa z dnia 23 lipca 2003...]. Zgodnie z art. 3 ust. 1 zabytek to nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną,

artystyczną lub naukową. W definicji nie ma wytycznych, że warunkiem uznania za zabytek jest wpisanie go do rejestru zabytków, co wcześniej miało miejsce [Antoszczyszyn, 2017, s. 3]. Wcześniejsze regulacje prawne uznawały za zabytek obiekt, który spełniał warunki formalne, a względy materialne miały znaczenie drugorzędne [Lenczowska-Soboń, 2022].

Na poziomie międzynarodowym najwięcej zasad i wytycznych dotyczących postępowania z zabytkami zostało opracowanych przez 2 międzynarodowe organizacje: UNESCO (Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Edukacji, Nauki i Kultury) i ICOMOS (Międzynarodowa Rada Ochrony Zabytków i Miejsc Historycznych) [Ahmad, 2006, s. 292–300]. Ratyfikowane i opublikowane umowy międzynarodowe stają się źródłem prawa w Polsce. W dokumentach prawa międzynarodowego nie zdefiniowano „zabytku”, używa się szerszego terminu „dziedzictwa kulturowego” [Lenczowska-Soboń, 2022], np. zgodnie z art. 2 przyjętej w 2005 r. Konwencji ramowej Rady Europy o wartości dziedzictwa kulturowego dla społeczeństwa [Konwencja..., 2023] rozumiane jest ono jako zbiór zasobów odziedziczonych po wcześniejszych pokoleniach, które ludzie identyfikują, niezależnie od praw własności, jako odzwierciedlenie i wyraz swoich stale ewoluujących wartości, wierzeń, wiedzy i tradycji, także wszystkie aspekty środowiskowe wynikające z interakcji pomiędzy ludźmi i miejscem w czasie.

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami włączyła JST do systemu ochrony zabytków. Obowiązująca przed nią ustawa o ochronie dóbr kultury [Ustawa z dnia 15 lutego 1962...] zadania z zakresu ochrony zabytków przypisywała do wyłącznej właściwości administracji rządowej. Aktualna ustawa wprowadziła nowy schemat ochrony, co wyraża się w podziale zadań i kompetencji w ramach administracji publicznej, gdyż JST stały się współodpowiedzialne za ochronę zabytków w Polsce [Zalasińska, 2022, s. 11–20]. Działania mające na celu finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych, umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie, jest zadaniem realizowanym na poziomie krajowym oraz zadaniem własnym JST wszystkich szczebli [Ustawa z dnia 23 lipca 2003..., art. 72]. Różnica dotyczy skali spraw [Ustawa z dnia 8 marca 1990..., art. 7 ust. 1 pkt 9; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym..., art. 4 ust. 1 pkt 7; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie województwa..., art. 14 ust. 1 pkt 3]:

- zadania gminne zgodnie z zasadą subsydiarności [Geertjes, 2023, s. 291–292] obejmują sprawy z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami o znaczeniu lokalnym,
- zadania powiatu to także zadania ochrony i opieki nad zabytkami, lecz ponadgminne,
- samorząd województwa wykonuje zadania z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami o znaczeniu wojewódzkim.

Opis zadań, których realizacja obejmuje ochronę i opiekę nad zabytkami, zawarty jest w art. 4 i art. 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Ujęte tam zadania poprzedzone są zwrotem „w szczególności”, stąd też katalog ten nie jest zamknięty i mogą być podejmowane inne działania służące realizacji tych celów [Michalec-Dziedzic, 2022, s. 29–34].

Spośród zadań samorządu terytorialnego warto zwrócić uwagę na samorządowe (wojewódzkie, powiatowe i gminne) programy opieki nad zabytkami. Sporządzane przez zarząd województwa, powiatu lub wójta, burmistrza, prezydenta miasta i przyjmowane przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy stanowią podstawę i wytyczną podejmowanych działań [Zeidler, 2007].

3. Polski system finansowania ochrony zabytków i opieki nad zabytkami

Dziedzictwo kulturowe uznaje się za potencjalny endogeniczny czynnik rozwoju, który może stać się bodźcem rozwojowym, o ile władze publiczne w odpowiedni sposób skupią na nim uwagę, dbając o jego stan. Warunkiem jest powiązanie go z innymi endogenicznymi czynnikami, np. takimi jak atrakcyjność przyrodnicza i aktywność miejscowej społeczności oraz inwestycjami infrastrukturalnymi, głównie w infrastrukturę turystyczną i komunikacyjną [Strykiewicz i in., 2024, s. 167]. W przypadku zabytku warunkiem niezbędnym, choć niewystarczającym, jest odpowiednio zachowany jego stan, co wiąże się z wydatkami ponoszonymi na zapewnienie odpowiedniego standardu. W badaniach na temat przyczyn pogarszającego się stanu nieruchomości zabytkowych brak funduszy na prace remontowe i konserwatorskie był najczęściej wymienianą barierą [Merta-Staszczak, 2016, s. 202].

Analiza wydatków na ochronę i opiekę nad zabytkami dostarcza informacji, które JST i w jakim zakresie przyczyniają się do zachowania dziedzictwa kulturowego, wykorzystując je jako zasób rozwojowy. Za najważniejsze bezpośrednie efekty ekonomiczne uznaje się tworzenie miejsc pracy i generowanie dochodów. Powinno się uwzględniać również wkład dziedzictwa kulturowego w kształtowanie wizerunku miejsca, tworzenie, wzmacnianie kapitału ludzkiego, społecznego, jego oddziaływanie na jakość życia i procesy rewitalizacji [Murzyn-Kupisz, 2012, s. 262].

Praktyka finansowania ochrony zabytków i opieki nad nimi wynika z dwóch przesłanek:

- wspomnianych ustaw ustrojowych i faktu, że to zadania własne gmin, powiatów i samorządowych województw,
- systemu finansowania zabytków określonego w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Pierwszą kwestię można streścić w stwierdzeniu, że sprawy dotyczące kultury, w tym zabytków, to zadania własne, ich wykonywanie w jak największym stopniu winno być finansowane dochodami własnymi [Sekuła, Nucińska, 2021, s. 20]. Możliwe jest częściowe wsparcie realizacji dotacjami celowymi z budżetu państwa, jednak pełne finansowanie dotacjami dopuszczone prawem [Ustawa z dnia 13 listopada 2003..., art. 8 ust. 1 pkt 4] traktowane jest jako ograniczanie samodzielności.

Druga przesłanka wynika z zasad finansowania opieki nad zabytkami określonymi w Rozdziale 7 wspomnianej ustawy. Zgodnie z art. 71 ust. 1 osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna mająca tytuł prawny do zabytku finansuje prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy tym zabytku, a w myśl art. 81 ust. 1 na zasadach określonych odrębnymi przepisami i w trybie w nim ustalonym, na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może zostać udzielona przez organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa dotacja. Innymi słowy, dysponent zabytku ponosi ciężar utrzymania zabytku. Biorąc jednak pod uwagę finansowe realia tych działań, a także uwzględniając przytoczoną wcześniej definicję za-

bytku, zgodnie z którą zachowanie jego dobrego stanu leży w interesie lokalnej społeczności, przewidziano w prawie możliwość uzyskania dotacji, które mają prowadzić do zrównoważenia praw i obowiązków właściciela zabytku objętego ochroną prawną [Zalasińska, Zeidler, 2015].

Genezę dotacji udzielanych z budżetów JST na zadania realizowane przez podmioty spoza SFP należy wiązać z unijną zasadą subsydiarności [Faludi, 2013, s. 1594–1606; Bartl, 2015, s. 23–43], która znalazła odzwierciedlenie w polskim prawodawstwie w art. 43 ustawy o finansach publicznych [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009...] stanowiącym, iż prawo do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów. Stosownie do art. 216, ust. 2 ustawy wydatki budżetu można przeznaczać na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach. W analizowanym w artykule przypadku zakres legitymacji JST do realizacji wydatków w formie dotacji na zadania z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami wyznaczają opisane wyżej unormowania ustaw: o finansach publicznych oraz o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, która zgodnie z art. 216 ust. 2 traktowana jest jako „odrębny przepis”, a także podjęte przez organy stanowiące akty prawa miejscowego [Mazur, Talik, 2014, s. 45–60], np. wspomniane samorządowe programy opieki nad zabytkami.

Dotacja to szczególnego rodzaju rozporządzenie środkami publicznymi przez JSFP na rzecz podmiotu dotowanego przeznaczane na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. To środki na rzecz beneficjentów realizujących dzięki nim działalność uznaną za istotną dla osiągnięcia celów donatora, podlegające szczególnemu reżimowi prawnemu i zasadom rozliczania [Sekuła, Fandrejewski, 2016, s. 64–71].

Wydatki ponoszone przez JST na działania związane z ochroną i opieką nad zabytkami klasyfikowane z punktu widzenia ich przeznaczenia mają charakter bieżących lub majątkowych. Trzonem wydatków majątkowych są wydatki inwestycyjne, mające rozwojowy cel przeznaczenia; wydatki bieżące zaś związane są z bieżącym utrzymaniem obiektu.

Zgodnie z wytycznymi dotyczącymi klasyfikacji m.in. wydatków ujmowane są one w działach, rozdziałach i paragrafach. Wydatki związane z ochroną

i opieką nad zabytkami klasyfikowane są w dziale 921 (Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego) w rozdziale 92120 (Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami) w następujących paragrafach [Rozporządzenie..., 2010]:

- § 272: dotacja celowa na finansowanie lub dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich obiektów zabytkowych dla jednostek niezaliczanych do SFP,
- § 273: jw., przekazana jednostkom zaliczanym do SFP,
- § 434: zakup usług remontowo-konserwatorskich dotyczących obiektów zabytkowych w użytkowaniu JB,
- § 656: dotacja celowa na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych obiektów zabytkowych dla jednostek SFP,
- § 657: jw. dla jednostek niezaliczanych do SFP,
- § 658: wydatki inwestycyjne związane z obiektami zabytkowymi w użytkowaniu JB.

Jak wynika z analizy wyżej wymienionych paragrafów, można je podzielić ze względu na charakter (bieżące, majątkowe) oraz podmiot wydatkujący środki: spoza SFP (to głównie podmioty trzeciego sektora, czyli stowarzyszenia i fundacje) i należące do SFP z podziałem na „własne” (JB) oraz inne gminy, powiaty lub województwa. Systematykę tę zobrazowano w tabeli 1.

TABELA 1

Klasyfikacja wydatków ponoszonych na obiekty zabytkowe wg paragrafów

Klasyfikacja wydatku w paragrafie		Przynależność do sektora finansów publicznych		
		Tak		Nie
		„Własna” jednostka budżetowa	Inna jednostka sektora finansów publicznych	
Charakter wydatku	bieżące	§ 434	§ 273	§ 272
	inwestycyjne	§ 658	§ 656	§ 657

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu Besti@.

4. Metodyka badań

Celem badania jest identyfikacja sposobów wydatkowania przez JST środków na ochronę zabytków i opiekę nad nimi. Horyzont czasowy badań to lata 2013–2022 dla wszystkich rodzajów JST, a w przypadku gmin i powiatów – z podziałem na typ. Uznano, że 10-letni przedział czasowy pozwoli na identyfikację najpowszechniej stosowanych formuł wydatkowania środków na ochronę i opiekę nad zabytkami przez JST, a rok 2022 był ostatnim, dla którego były dostępne dane w systemie Besti@ w momencie przygotowywania artykułu do publikacji.

Zgodnie ze strukturą sprawozdań, w szczególności Rb28s, czyli sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej JB/JST, jako typ powiatu oznaczone są powiaty (ziemskie) – symbol 1 – oraz MNPP – symbol 2. Po stronie wydatkowej uwzględniono wydatki w paragrafach przedstawionych w tabeli 1. W innych paragrafach wydatki związane z ochroną zabytków nie są klasyfikowane.

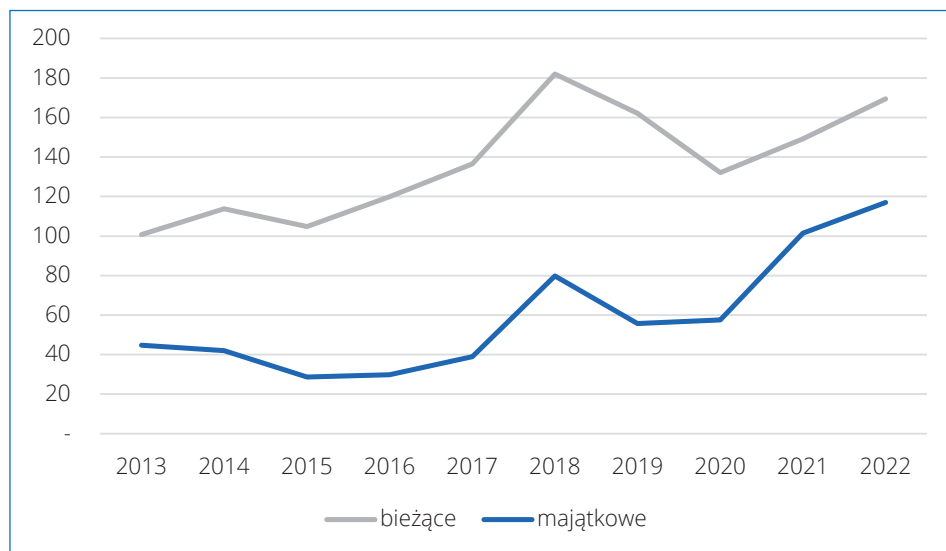
W badaniach wykorzystano metody badawcze stosowane w analizach działalności kulturalnej [Kukołowicz i in., 2016, s. 229–250; Ręklewski, 2020; Logan VanBlarcom, Kayahan, 2011, s. 143–164, *Muzea podkarpackie...*, 2016; Kuś, Guzal-Dec, 2021, s. 113–124; Sodangi i in, 2015, s. 51–57; Standar, 2018; Nowakowski, 2019; Hailemeskel Abebe, 2019, s. 33–40]. Zastosowano m.in. statystyki opisowe wraz z analizą korelacji. Dały one podstawowy przegląd danych, podkreślając główne tendencje i różnice pomiędzy typami JST. Test niezależności chi-kwadrat wykorzystano do zbadania związku między rodzajem JST a strukturą wydatków i sposobem wydatkowania. Do zidentyfikowania statystycznie istotnych różnic w średnich wydatkach w różnych schematach postępowania zastosowano analizę wariancji (ANOVA). Dodatkowo przeprowadzono testy t dla niezależnych prób w celu oceny różnic w średnich wydatkach i proporcjach wydatków pomiędzy poszczególnymi grupami JST.

5. Wyniki i wnioski

Wydatki podsektora samorządowego na opiekę nad zabytkami, zarówno majątkowe, jak i bieżące, w okresie 2013–2022 wzrosły średniorocznie odpowiednio o 18% r/r i 8% r/r (wykres 1).

WYKRES 1

Wartość wydatków JST na ochronę zabytków i opiekę nad nimi w latach 2013–2022 w podziale na rodzaj [mln PLN]



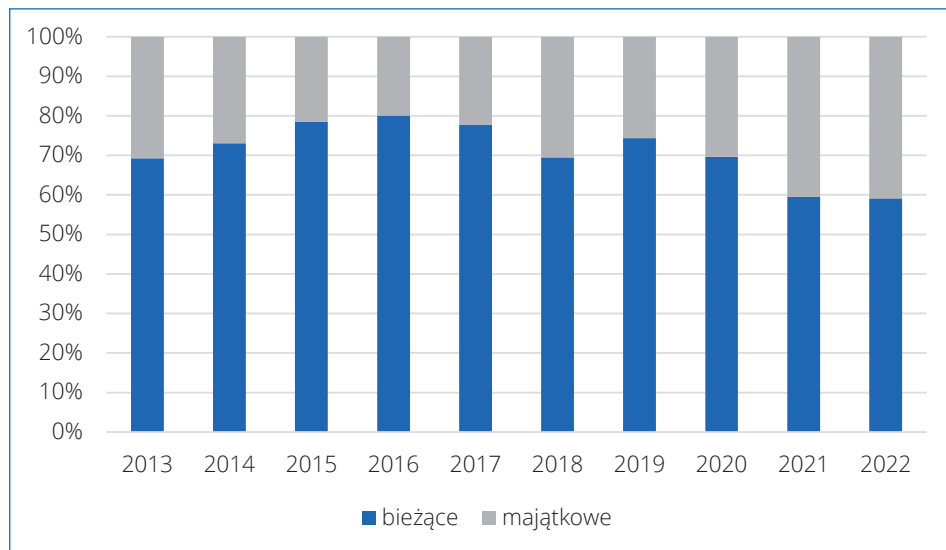
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu Besti@.

Zgodnie z GUS, w tym okresie średnioroczne CPI wahało się od -0,9% do 5,1% r/r i tylko w 2022 przewyższyło 14%, co oznacza, że wydatki na ochronę i opiekę nad zabytkami nominalnie i realnie rosły. W całym okresie badawczym łącznie poniesiono niemal 3-krotnie więcej wydatków bieżących niż majątkowych (wykres 2).

Szczególny wzrost widoczny był do 2018 r., gdy wartość całkowitych wydatków na ochronę i opiekę nad zabytkami wzrosła niemal o 80% w ciągu 5 lat (z 145 mln PLN do 262 mln). Następnie przez 3 lata wartość ta zaczęła sukcesywnie spadać w każdym z analizowanych typów JST. Dopiero po roku 2021 r. zaobserwowano ponowny wzrost. Od 2018 r. zaczął także rosnąć udział wydatków majątkowych w sumie wydatków na cele związane z zabytkami. Na trendy te miały zapewne wpływ 2 zmienne: po pierwsze realne wydatkowanie środków z okresu programowania 2014–2020, a po drugie czas pandemii COVID-19, który ograniczył wydatki bieżące, ale nie wpłynął na wydatki majątkowe, zaplanowane dużo wcześniej i konieczne do realizacji zgodnie z założonym wcześniej harmonogramem (wydatkowanie po terminie oznacza konieczność zwrotu).

WYKRES 2

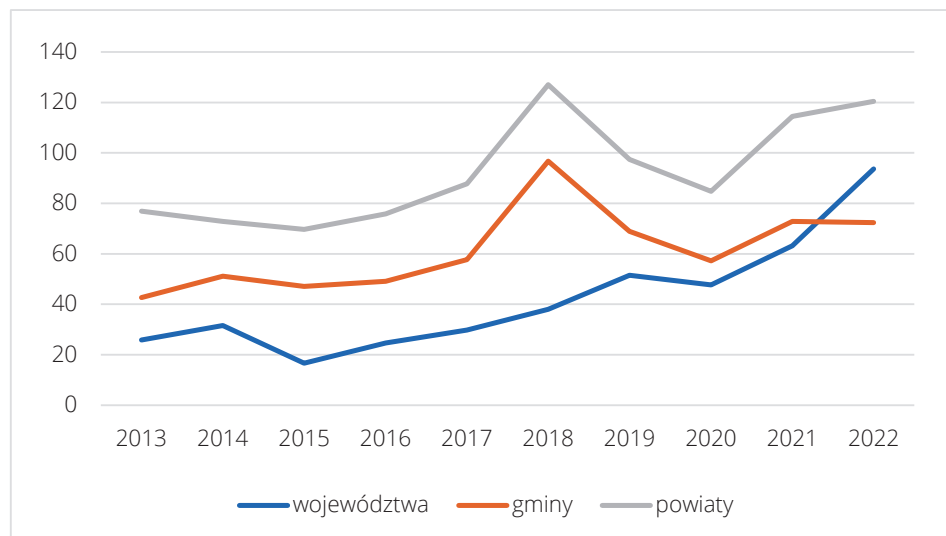
Struktura wydatków JST na ochronę zabytków i opiekę nad nimi w latach 2013–2022 w podziale na charakter



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu Besti@.

WYKRES 3

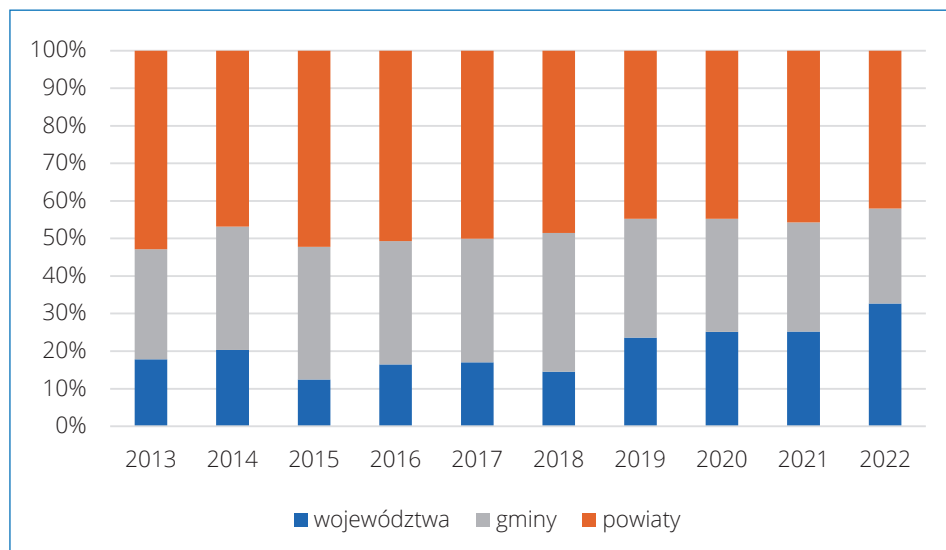
Wartość łącznych wydatków na ochronę zabytków i opiekę nad nimi w latach 2013–2022 w podziale na rodzaj JST [mln PLN]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu Besti@.

WYKRES 4

Struktura łącznych wydatków na ochronę zabytków i opiekę nad nimi w podziale na rodzaj JST



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu Besti@.

Analizując wartość wydatków (wykres 3) i ich strukturę (wykres 4) ze względu na podmiot, można zauważyć, że powiaty (ziemskie i MNPP) szczególnie istotnie finansują ochronę zabytków.

Ponadto, zmiany wartości wydatkowania środków przez powiaty i gminy przebiegają w podobnym układzie, inaczej niż w województwach. Wartość wydatków powiatów oraz wszystkich rodzajów gmin wzrosła ok. 60–70%, w tym samym czasie wydatki województw wzrosły niemal czterokrotnie z ok. 25 mln w 2013 do 96 mln PLN w 2022 r., przekraczając w ostatnim roku łączne wydatki gmin o ponad 21 mln PLN.

Następnie analizie poddano wydatki poszczególnych typów JST ze względu na ich charakter oraz podmiot finalnie realizujący zadanie. Tabela kontyngencji (tabela 2) przedstawia zależność między typem JST a podmiotem realizującym wydatki, oznaczonym przez §§ 272, 273, 434, 656, 657, 658, mierzoną liczbą przypadków, gdy dany typ JST realizował w określony sposób wydatkowania środków finansowych. Realizacja wydatków w danym typie JST była mierzona

poprzez analizę liczby realizacji wydatków w systemie Besti@ w odniesieniu do poszczególnych kategorii jednostek.

TABELA 2

Tabela kontyngencji: typ jednostki samorządu terytorialnego vs typ podmiotu finalnie realizujący wydatek i jego charakter

Charakter wydatku, typ podmiotu	Woje-wództwa	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Powiaty ziemskie	Miasta na prawach powiatu	Suma
272	135	672	2287	3236	1049	417	7796
273	103	7	27	34	64	39	274
434	9	157	387	320	85	191	1149
656	34	4	11	7	9	18	83
657	20	142	370	428	78	93	1131
658	3	55	130	95	42	103	428
Suma	304	1037	3212	4120	1327	861	10861

Pearson $\chi^2(25) = 2.4e+03$ Pr = 0.000, Cramér's V = 0.2092

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu Besti@.

Analiza korelacji wskazuje, że występuje statystycznie istotna zależność pomiędzy typem JST a podmiotem finalnie wydatkującym środki. Pewne typy JST mają tendencję do częstszego realizowania wydatków w określony sposób. Jednakże wartość statystyki V-Cramera wskazuje, że zależność ta jest słaba. Mimo iż związek istnieje i jest istotny statystycznie, inne czynniki, np. uzyskane od administracji rządowej dotacje (czyli dochodowa strona budżetu, która w artykule została pominięta), mogą mieć wpływ na decyzje dotyczące wydatków.

Gminy miejsko-wiejskie i wiejskie najczęściej przekazywały dotacje o charakterze bieżącym i majątkowym jednostkom spoza SFP (§ 272, § 657), a w dalszej kolejności ponosiły wydatki na zakup usług remontowo-konserwatorskich dotyczących obiektów zabytkowych w użytkowaniu „własnych” JB (§ 434). Województwa z kolei były bardziej aktywne poprzez dotacje (bieżące i majątkowe) przekazywane innym JSP (§ 273, § 656).

Jak wskazano, zmienna „typ JST” ma pewien wpływ na to, który podmiot finalnie wydatkuje środki, ale siła tego wpływu nie jest duża. Różne jednostki w danej grupie JST mogą mieć inne preferencje co do sposobu wydatkowania środków. Dla sprawdzenia, czy liczbie zrealizowanych wydatków w określony sposób poprzez poszczególne JST odpowiada wartość tych wydatków, w następnej kolejności przeprowadzono analizę struktury wydatków w różnych JST według paragrafów, co prezentuje tabela 3.

TABELA 3

Struktura wydatków (w %) wg paragrafu w różnych jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2013–2022

§	Woje- wództwa	Gminy miejskie	Gminy miejsko- wiejskie	Gminy wiejskie	Powiaty ziemskie	Miasta na prawach powiatu
272	44,70	66,14	72,11	78,85	79,55	49,70
273	33,77	0,53	0,89	0,83	4,69	4,35
434	2,98	13,48	10,98	7,06	5,90	21,28
656	10,93	0,21	0,34	0,19	0,73	2,06
657	6,62	13,91	11,61	10,61	5,98	11,12
658	0,99	5,73	4,16	2,46	3,15	11,49
Suma	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu Besti@.

Analiza wskazuje, że przekazywanie środków na bieżącą ochronę i opiekę nad zabytkami jednostkom spoza SFP (§ 272) było głównym sposobem realizacji wydatków bieżących przez każdy typ JST. Oznacza to, że nie tylko najczęściej wybieranym sposobem wydatkowania był ten paragraf, ale także w strukturze całości wydatków poszczególnych JST miał on najwyższy udział. Udział wydatków na ten cel w gminach wiejskich oraz w powiatach ziemskich był istotnie wyższy niż w pozostałych JST, kolejno: gminach miejsko-wiejskich, gminach miejskich, MNPP i województwach. Najniższy udział wydatków w § 272 odnotowano w MNPP (49,70) oraz województwach (44,70), w których co trzecia złotówka przeznaczana na zabytki wydatkowana jest jako dotacja dla innych podmiotów SFP (§ 273).

Spośród wydatków majątkowych w przypadku wszystkich typów gmin oraz MNPP najistotniejszy udział miały dotacje celowe przekazane na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych jednostkom niezaliczanym do SFP (§ 657). Województwa realizowały ten typ wydatków głównie poprzez dotacje celowe przekazane jednostkom zaliczanym do SFP (§ 656) na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych obiektów zabytkowych. MNPP wydawały statystycznie najwięcej w przypadku zakupu usług remontowo-konserwatorskich dotyczących obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu „własnych” JB (§ 434). Analiza ta potwierdziła, że określone sposoby wydatkowania środków na cele związane z ochroną i opieką nad zabytkami występowały w przypadku poszczególnych JST równie często i angażowały względnie odpowiednio większe wartości środków.

W dalszej części badania zastosowano test ANOVA (analiza wariancji) (tabela 4) do porównania średnich wartości wydatków między różnymi grupami JST w celu zbadania, czy istnieją istotne różnice między nimi.

TABELA 4

Test ANOVA: realizacja wydatków vs typ jednostki terytorialnej

Analysis of Variance					
Source	SS	df	MS	F	Prob > F
Between groups	1.0762e+15	5	2.1524e+14	301.71	0.0000
Within groups	7.7441e+15	10855	7.1341e+11		
Total	8.8203e+15	10860	8.1218e+11		

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu Besti@.

Testem ANOVA zbadano wariancję między różnymi typami JST. W tym przypadku kwadrat sum (SS) między grupami wynosi 1.0762e+15 (czyli 1.0762×10^{15}), co wskazuje na dużą różnicę między nimi. Co więcej, w przypadku wariancji w ramach tych samych typów JST kwadrat sum (SS) wynosi 7.7441e+15, co wskazuje, że w grupach też istnieją znaczące różnice. Występują zatem różnice w wysokości średnich w sposobach realizacji wydatków pomiędzy różnymi typami JST. Biorąc pod uwagę, iż p-wartość jest mniejsza niż 0.05

(w rzeczywistości jest praktycznie równa zeru), można stwierdzić, że różnice w realizacji wydatków między typami JST są statystycznie istotne. Oznacza to, że przynajmniej jedna z grup znacząco różni się pod względem wydatków w porównaniu z innymi.

W celu zobrazowania wyników testu analizie poddano średnie wartości wydatków poszczególnych JST według sposobów wydatkowania, co prezentuje tabela 5.

TABELA 5

Wysokość średnich rocznych wydatków wg paragrafów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego [PLN]

§	Województwa	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Powiaty ziemskie	Miasta na prawach powiatu
272	2 519 718,00	136 850,20	66 361,63	42 561,76	66 434,66	1 048 941,00
273	229 559,70	50 895,27	55 986,29	28 626,00	48 665,66	72 243,11
434	86 727,55	60 085,12	54 638,19	52 242,18	61 865,63	291 865,80
656	1 484 641,00	120 707,60	191 490,10	88 500,55	40 729,67	1 530 469,00
657	330 879,30	164 795,10	96 618,62	41 327,45	71 599,73	1 037 428,00
658	330 249,60	947 216,60	244 879,20	223 703,80	598 451,30	1 924 132,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu Besti@.

Analizując zróżnicowanie średnich wydatków bieżących, województwa to te JST, których wydatki poprzez dotacje dla innych JSFP (§ 273) i podmiotów do niego nienależących (§ 272) są statystycznie wyższe niż w pozostałych typach JST. Na podstawie trzeciego paragrafu dotyczącego wydatków bieżących można zauważyć, że średni wydatek poniesiony na zakup usług remontowo-konserwatorskich będących w użytkowaniu JB (§ 434) był statystycznie największy w MNPP.

Także średniorocznie największe dotacje o charakterze majątkowym przyznawały MNPP bez względu na typ podmiotu, któremu je przekazano (§ 656, § 657, § 658). Przekazywane dotacje inwestycyjne innym JSFP (§ 656) są statystycz-

nie istotnie wyższe w MNPP oraz województwach niż w pozostałych typach JST, kolejno: gminach miejsko-wiejskich, miejskich, wiejskich oraz powiatach ziemskich. W ten sposób materializuje się zasada pomocniczości nakazująca w sytuacji niewystarczalności sił lub środków do wykonania zadania wspierać daną JST, a nie przejmować zadanie. Gminy i powiaty dotują podmioty sektora społecznego (i osoby fizyczne), a województwa – JST niższego szczebla.

Ponadto zauważyć można, że (pomijając województwa) niewiele JST przekazuje dotacje inwestycyjne „własnym” JB, ale jeśli zostanie podjęta taka decyzja, to statystycznie kwota jest relatywnie wysoka (§ 658), w przypadku MNPP sięga średniorocznie blisko 2 mln zł, w przypadku gmin miejskich – połowę tej kwoty.

6. Podsumowanie

Opracowania dotyczące postaci i struktury systemu finansowania ochrony i opieki nad zabytkami przyjmujące za punkt wyjścia samorząd terytorialny są w Polsce zagadnieniem nowym, a ujęcia w podziale na charakter i typ JST autorki nie spotkały nigdy. Przyczyną jest przyjęcie dopiero w 2003 r. założenia, że za stan zachowania zabytków odpowiadają nie tylko służby konserwatorskie, a więc administracja rządowa, ale również samorząd terytorialny w ramach przyznanych zadań własnych.

Na podstawie przeprowadzonych analiz sformułowano następujące wnioski:

- wydatki na ochronę i opiekę nad zabytkami nominalnie i realnie rosły,
- bieżące dominują nad majątkowymi, chociaż te drugie szybciej przyrastały,
- proporcje między nimi są zmienne, wahają się od 4:1 do 3:2,
- występuje statystycznie istotna zależność pomiędzy typem JST a podmiotem finalnie wydającym środki,
- nominalnie najczęściej wydają powiaty (w systemie informatycznym BeSTi@ do tej grupy przyporządkowane są powiaty i MNPP), niekiedy nawet 50% środków przeznaczanych na zabytki,
- analiza wydatków bez względu na kryterium (paragraf lub typ JST) wskazuje, że dominują dotacje celowe o charakterze bieżących dla podmiotów trzeciego sektora; w przypadku powiatów w ten sposób wydawane jest 4

na 5 zł na ochronę i opiekę nad zabytkami, najmniej w ten sposób wydatkują województwa, choć to i tak blisko 50%,

- województwa, realizując zasadę pomocniczości, blisko połowę środków na zabytki przekazują innym JSFP, w tym ok. 34% jako dotacje na zadania bieżące i ok. 11% na zadania inwestycyjne,
- wydatki o charakterze majątkowym mają drugorzędne znaczenie i ponosi je niewiele JST, ale jeśli dana JST zdecyduje się je ponosić, to są to relatywnie wysokie kwoty, rzędu 2 mln zł rocznie w przypadku MNPP i ok. 1 mln w przypadku gmin miejskich, przekazanych „własnym” JB.

JST, wydając środki na zabytki, wypełniają wytyczne zasady pomocniczości. Inwestycje w tym obszarze, realizowane głównie przez MNPP i pozostałe gminy miejskie, traktowane są jako czynnik rozwoju lokalnego. Ich celem jest zachowanie zabytkowego charakteru obiektów i umożliwienie dalszego użytkowania, co nie tylko przyciągnie turystów, ale przyczyni się do wzmocnienia lokalnej tożsamości.

Dla wskazania różnic w wielkości omawianych wydatków między różnymi typami JST, niezależnie od skali ich budżetu, należałoby w przyszłości wykonać analizę ANOVA z wykorzystaniem wydatków na mieszkańca zamiast nominalnych wartości wydatków.

Literatura

- Ahmad Y., 2006, *The Scope and Definitions of Heritage: From Tangible to Intangible*, "International Journal of Heritage Studies", vol. 12, no. 3, s. 292–300, DOI: 10.1080/13527250600604639.
- Antoszczyszyn M., 2017, *Social Interest in The Polish Doctrine of Monument*, "IOP Conference Series: Materials Science and Engineering", vol. 245(5), s. 1–11, DOI: 10.1088/1757-899X/245/5/052056.
- Bartl M., 2015, *The Way We Do Europe: Subsidiarity and the Substantive Democratic Deficit*, "European Law Journal", vol. 21, no. 1, s. 23–43, DOI: 10.1111/eulj.12115.
- Faludi A., 2013, *Territorial Cohesion and Subsidiarity under the European Union Treaties: A Critique of the 'Territorialism' Underlying*, "Regional Studies", vol. 47, no. 9, s. 1594–1606, DOI: 10.1080/00343404.2012.657170.

- Geertjes G.J., 2023, *The Scope of City Autonomy in the Constitutions of the Netherlands and the United Kingdom: Informality, Subsidiarity, Identity*, "Hague Journal on the Rule of Law", vol. 15, s. 283–304, DOI: 10.1007/s40803-023-00195-z.
- Hailemeskel Abebe T., 2019, *The Derivation and Choice of Appropriate Test Statistic (Z, t, F and Chi-Square Test) in Research Methodology*, "Mathematics Letters", vol. 5, nr 3, s. 33–40, DOI: 10.11648/j.ml.20190503.11.
- Kukołowicz T., Modzelewska M., Siechowicz P., Wiśniewska A., 2016, *Rola samorządu terytorialnego w finansowaniu polityki kulturalnej*, "Studia BAS", nr 2(46), s. 229–250.
- Kuś A., Guzal-Dec D., 2021, *Opinie korzystających z samorządowych usług kulturalnych na temat odbudowy Zespołu Zamkowo-Parkowego Radziwiłłów w Białej Podlaskiej*, "Rozprawy Społeczne", t. 15, nr 1, s. 113–124.
- Lenczowska-Soboń K., 2022, *Przestępstwo zniszczenia lub uszkodzenia zabytku*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, DOI: 10.31743/sp.15539.
- Logan VanBlarcom B., Kayahan C., 2011, *Assessing the Economic Impact of a Unesco World Heritage Designation*, "Journal of Heritage Tourism", no. 6:2, s. 143–164, DOI: 10.1080/1743873X.2011.561858.
- Mazur R., Talik A., 2014, *Udzielanie dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego na zadania z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami w świetle orzecznictwa regionalnych izb obrachunkowych i sądów administracyjnych*, "Finanse Komunalne", nr 12, s. 45–60.
- Merta-Staszczak A., 2016, *Rola gmin w zagospodarowaniu zabytkowych nieruchomości na Dolnym Śląsku*, "Ochrona Zabytków", nr 2, s. 191–217.
- Michalec-Dziedzic A., 2022, *Dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na ochronę zabytków*, "Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych", nr 3, s. 29–34.
- Murzyn-Kupisz M., 2012, *Dziedzictwo kulturowe a rozwój lokalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Muzea podkarpackie 2004–2014, Globalizacja i europeizacja a przeobrażenia lokalnych instytucji kultury*, 2016, Porczyński D., Kosiek T. (red.), Fundacja Rzeszowskiego Ośrodka Archeologicznego, Rzeszów.
- Nowakowski M., 2019, *The Anova Method as a Popular Research Tool*, "Studia i Prace WNEiZ", nr 55.
- Ręklewski M., 2020, *Statystyka opisowa. Teoria i przykłady*, Państwowa Uczelnia Zawodowa we Włocławku, Włocławek.
- Sekuła A., Nucińska J., 2021, *Finansowanie zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego*, Instytut Badań Gospodarczych, Olsztyn, DOI: 10.24136/eep.mon.2021.15.
- Sekuła A., Fandrejewski R., 2016, *Zasady, tryb przyznawania i przekazywania dotacji celowych przez jednostki samorządu terytorialnego a naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, "Finanse Komunalne", nr 10, s. 64–71.

- Sodangi M., Mohd Faris K., Arazi I., Olanrewaju Abdul-Lateef Ashola, 2015, *Development of Maintenance Cost Prediction Model for Heritage Buildings*, "Jurnal Teknologi", vol. 74:2, s. 51–57, DOI: 10.11113/jt.v74.4523.
- Standar A., 2018, *Realizacja wydatków inwestycyjnych a kondycja finansowa JST. Przykład gmin wiejskich województwa wielkopolskiego*, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing”, nr 19(68), DOI: 10.22630/PEFIM.2018.19.68.21.
- Strykiewicz T., Kołsut B., Koliński K., 2024, *Zapomniane dziedzictwo kulturowe jako czynnik rozwoju obszarów wiejskich: Studium gminy Wągrowiec*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, nr 18(69), s. 67–184, DOI: 10.14746/rrpr.2024.69.11.
- Zalasińska K., 2022, *Decentralizacja w systemie ochrony zabytków – niewykorzystana szansa?*, „Samorząd Terytorialny”, nr 6, s. 11–20.
- Zalasińska K., Zeidler K., 2015, *Wykład prawa ochrony zabytków*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Zeidler K., 2007, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Akty prawne

- Konwencja ramowa Rady Europy o wartości dziedzictwa kulturowego dla społeczeństwa, Dz.U. z 2023 r., poz. 396.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych Dz.U. z 2022 r., poz. 513 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, Dz.U. z 1999 r., Nr 98, poz. 1150 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2024 r., poz. 609 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym Dz.U. z 2024 r., poz. 107.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2024 r., poz. 566.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. z 2024 r., poz. 1292.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2024 r., poz. 356.