

# Taras, Halina / Taras, Wojciech

---

Alberto Soldani, Dariusz Jankowski:  
"Zabytki. Ochrona i opieka. Praktyczny  
komentarz do nowej ustawy. Tekst  
ustawy z dnia 23 lipca 2003 r.",  
Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona  
Góra 2004 : [recenzja]

---

Archeologia Polski Środkowowschodniej 8, 414-416

---

2006

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

HALINA TARAS, WOJCIECH TARAS

**ALBERTO SOLDANI, DARIUSZ JANKOWSKI:**  
**ZABYTKI. OCHRONA I OPIEKA. PRAKTYCZNY KOMENTARZ DO NOWEJ USTAWY.**  
**TEKST USTAWY Z DNIA 23 LIPCA 2003 R.,**  
**ZACHODNIE CENTRUM ORGANIZACJI. ZIELONA GÓRA 2004**

Otrzymaliśmy oto kolejną książkę, po opracowaniu R. Golata<sup>1</sup>, stanowiącą komentarz do obowiązującej ustawy o ochronie zabytków. We wstępie Autorzy podkreślają, że w nowej ustawie „...wiele uregulowań zastosowano po raz pierwszy, wykorzystując doświadczenia zdobyte przez służby konserwatorskie...” (s. 10). Przyznają też, że współtworzyli nową wersję ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, można zatem oczekiwać, że najtrafniej przyjdzie im oddać znaczenie poszczególnych zapisów prawnych.

Książka składa się z dwóch części. Część I stanowi właściwy („praktyczny”) komentarz do nowej ustawy. W części II zawarto tekst ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jednak bez nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie i uchyleniu niektórych ustaw w związku z uzyskaniem przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej<sup>2</sup>. Recenzowany komentarz nie posiada typowego układu formalnego tego rodzaju wypowiedzi doktryny prawa, bowiem Autorzy opisali poszczególne instytucje prawne w ramach kolejnych rozdziałów ustawy, a nie jej artykułów (podstawowych jednostek redakcyjnych aktu normatywnego o tej mocy prawnej), zaś sam jej tekst został umieszczony odrębnie za częścią opisową. W rezultacie szybkie odnalezienie fragmentu pracy odnoszącego się do szukanego artykułu (ustępu, punktu) ustawy nastęrcza niejaki trudności, gdyż wydawca nie oznaczył części opisowej komentarza numerami artykułów.

W części I, składającej się z XIII rozdziałów, omówione zostały wszystkie rozwiązania prawne, które wprowadzono w nowej ustawie, oraz ich przewidywane praktyczne konsekwencje. Dużo miejsca poświęcono, wprowadzonym do niej nowym pojęciom lub zmianom zakresów znaczenia pojęć (rozdz. 1).

W większości przypadków zmiany te pozwoliły wykluczyć zbędne, nieprecyzyjne terminy (jak np. „dobro kultury”<sup>3</sup>), bądź rozmaite sprzeczności między praktycznymi znaczeniami pojęć funkcjonujących w języku polskim a sensem nadanym im przez dotychczasową ustawę<sup>4</sup>. Obszernym komentarzem opatrzone rozdział 2 ustawy, co jest zrozumiałe, gdyż wskazuje się tam na całkowicie nowe formy ochrony zabytków i omawia związane z nimi kompetencje poszczególnych pionów administracji publicznej. Wnikliwie skomentowano również, zawsze budzące dyskusję, zasady finansowania opieki nad zabytkami (rozdz. 7), aczkolwiek temat finansowania prac przy zabytkach przewija się i we wcześniejszych rozdziałach, tak ustawy jak i komentarza (rozdz. 3).

Język komentarza jest bardzo przystępny i zrozumiały nie tylko dla prawnika, ale i humanisty. Jeśli czytelnik spostrzeżga sformułowania nieprecyzyjne (np. s. 18 – uwagi na temat art. 6 odnoszącego się do zakresu ochrony i opieki regulowanych ustawą), to wynikają one z niedopracowania sformułowań zawartych w tym akcie prawnym. Jasność przekazu jest zasadniczym atutem pracy, wszak komentarz służyć ma dobremu stosowaniu prawa. Wszystkie zmiany w przepisach oraz kwestie w ocenie Autorów najważniejsze zostały podkreślone poprzez wytłuszczenie druku. Zagadnienia ochrony czy opieki poddane po raz pierwszy regulacji prawnej zostały wnikliwie i wszechstronnie zinterpretowane. Komentarz nie pomija żadnych jednostek redakcyjnych ustawy, w przypadku zmian ustosunkowuje się zarówno do starych, jak i aktualnych regulacji prawnych, i w tej mierze jest wygodny w korzystaniu. W tym względzie uznać należy, że osiągnięty został

<sup>1</sup> R. Golat, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*. Kraków 2004. Rec. H. Taras, W. Taras. W: *Archeologia Polski Środkowowschodniej* 7: 2005, s. 283-285.

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 96, poz. 959.

<sup>3</sup> Na temat zróżnicowanego rozumienia powyższego terminu zob. zwłaszcza P. Dobosz, *Administracyjnoprawne instrumenty kształtowania ochrony zabytków*. Kraków 1997, s. 78-79 oraz tam przytaczaną literaturę, jak też J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*. Kraków 2001, 1, s. 66-72.

<sup>4</sup> *Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury* (Dz. U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150 z późn. zm.).

podstawowy cel tego typu prac. Ustosunkowując się jednak do omawianej tu publikacji pragniemy odnieść się nie tyle do samego komentarza co do komentowanych, konkretnych przepisów dotyczących zwłaszcza przedmiotu ochrony zabytków archeologicznych. Autorzy wszak przyczynili się do powstania ustawy, tak więc w jakimś stopniu stają się zań odpowiedzialni.

Zdajemy sobie sprawę, że przy tak złożonym przedsięwzięciu, jak tworzenie nowej ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, którego kształt ostateczny wykuwał się przy opiniotwórczym udziale środowisk konserwatorskich oraz różnych branżowych grup nacisku, bardzo trudno jest uniknąć potknięć, nieścisłości czy koniecznych kompromisów. Pojawiają się one już w rozdz. 1, dotyczącym przepisów ogólnych. Wprowadzone zostały pojęcia nowe z punktu widzenia terminologii ustawy, jak np. „zabytek archeologiczny”. Potrzeba podkreślenia specyfiki tej konkretnej formy zabytków, nie idzie jednak w parze z właściwym zdefiniowaniem przedmiotu ochrony. Zaproponowana definicja (art. 3 ust. 4) jest nieprecyzyjna<sup>5</sup>, gdyż brakuje w niej wyraźnego rozdzielenia treści takich pojęć, jak: źródło archeologiczne, zabytek archeologiczny i zespół lub grupa zabytków archeologicznych. Ta zbitka pojęć powielana jest i w dalszych częściach aktu prawnego (art. 6 ust. 3).

Irytuje nadmiar przepisów takich, gdzie nie tylko brak możliwości ich egzekwowania, ale też sprecyzowania zakresu wymagań w procesie stosowania, np. art. 5 pkt 5 ustawy dotyczący popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury<sup>6</sup>. Jest to szczególnie istotne w sytuacji, gdy norma prawna skierowana jest nie do organu administracji publicznej, lecz do obywatela lub innego podmiotu nie podlegającego jej organizacyjnie lub funkcjonalnie, bowiem na podstawie powyższych przepisów nie istnieje możliwość nałożenia na właściciela lub posiadacza zabytku jakichkolwiek obowiąz-

ków bez posłużenia się przepisami materialnoprawnymi zamieszczonymi w innych częściach ustawy.

Komentarz dotknięty jest „dziecięcą chorobą” wydawnictwa o podobnym charakterze. Opublikowany w niecały rok po wejściu w życie analizowanego aktu prawnego z istoty rzeczy nie może zawierać rozważań dotyczących praktyki stosowania jego przepisów ani tym bardziej orzecznictwa sądowego odnoszącego się do rozumienia zasad ogólnych oraz instytucji prawnych. Niemniej jednak Autorzy mogli pokusić się o przejrzenie przecież niezbyt licznych orzeczeń sądów powszechnych i administracyjnych w sprawach ochrony zabytków oraz przytoczyć tezy tych, jakie pozostały aktualne pod rządami nowego prawa. Warto podkreślić, że są oni kierownikami jednostek organizacyjnych Ministerstwa Kultury i współautorami ustawy z 2003 r., w związku z czym komentarz będzie odgrywał rolę źródła wykładni historycznej i autentycznej podczas rozstrzygania spraw powstałych na tle stosowania powyższego aktu prawnego. Tu też tkwi kolejna zaleta opracowania, bowiem Autorzy postarali się o przybliżenie treści nowych rozwiązań prawnych, np. wskazali na funkcję i cechy charakterystyczne zalecenia konserwatorskiego (s. 44-45).

Należy zgodzić się z Autorami komentarza, że art. 47 ustawy, przyznający wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków uprawnienie do wznowienia postępowania administracyjnego w sprawie wydania pozwolenia na prowadzenie określonych w ustawie prac lub badań, stanowi odrębną podstawę wznowienia postępowania od przewidzianej w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.<sup>7</sup> Trafnie wskazują, że ostatni z wymienionych przepisów umożliwia wznowienie postępowania jedynie wówczas, gdy wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne i dowody, istniejące w dniu wydania pozwolenia, lecz nie znane konserwatorowi, który je wydał, a tymczasem niebezpieczeństwo uszkodzenia lub zniszczenia zabytku może pojawić się dopiero podczas rozpoczętych na podstawie ostatecznego pozwolenia prac konserwatorskich lub robót budowlanych (s. 64-65).

Należy dodać, że słabość władzy wykonawczej Rzeczypospolitej i „mizéria” finansowa terenowych służb konserwatorskich powodują, że dane im instrumenty prawne często nie są skuteczne. Wpisanie zabytku archeologicznego do rejestru nie zawsze przekłada się na jego ochronę, jak pokazują to liczne przykłady permanentnie niszczonego (a przecież wpisanych do

<sup>5</sup> Por. np. W. Hensel, *Archeologia. Treść i zakres*. W: *Teoria i praktyka badań archeologicznych*. T. I. *Przesłanki metodologiczne*, red. W. Hensel, G. Donato, S. Tabaczyński. Wrocław 1986, s. 19; J. K. Kozłowski, *Archeologia i prehistoria*. W: *Od paleolitu do środkowego okresu lateńskiego*. Cz. 1. *Epoka kamienia*, red. J. Kmiecniński, Warszawa 1989, s. 17. *Pradzieje ziem polskich* 1; C. Renfrew, P. Bahn, *Archeologia. Teorie, metody, praktyka*. Warszawa 2002, s. 45-46; D. Ławeczka, *Wstęp do archeologii*. Poznań 2003, s. 81-82.

<sup>6</sup> Czy przeciętny obywatel, będący w posiadaniu, np. zabytkowego młyna lub kuźni, lub na którego gruntach znajduje się grupa kurhanów ma samoświadomość tego, czym się opiekuje? Jak sprecyzować jego obowiązki odnośnie popularyzacji wiedzy o zabytku, przecież nie nakazaniem mu organizacji wystaw i wykładów. Politykę upowszechniania wiedzy o poszczególnych zabytkach prowadzić można w społeczeństwach o wysokiej samoświadomości odnośnie rodzimej historii i kultury, którą zaszczerpia się poprzez skuteczną edukację, a nie regulacje prawne.

<sup>7</sup> *Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.). Odmienienie R. Gola, op. cit., s. 83-84. W kwestii wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. ostatnio K. Sobieralski, *Praktyczne problemy wznowienia postępowania administracyjnego*. Wrocław 2005, s. 93-97.

rejestr!) kurhanów i grodzisk Lubelszczyzny. Zapytać można o sens takich zabiegów, jeśli nie towarzyszy im automatyczne wyłączenie z upraw rolnych powierzchni, na której znajduje się owa zabytkowa substancja. W tym kontekście nie może budzić zdziwienia fakt, że nie udaje się powstrzymać samowolnych rabunkowych poszukiwań, w tym przy użyciu urządzeń elektronicznych i skutecznie przeciwdziałać nielegalnemu obrotowi zabytkami archeologicznymi.

Historia administracji uczy, że władza wykonawcza w państwie na każdy zewnętrzny impuls reaguje w sposób dla niej najdogodniejszy. Tymczasem zmiana utrwalonych nawyków funkcjonowania poszczególnych ogniw administracji publicznej wymaga działań wielokierunkowych i skoordynowanych zarazem,

odpowiedniego zasobu środków materialnych oraz należyście wykształconych i doświadczonych kadr. Innymi słowy, zmiana praktyki działania aparatu państwowego jest ciągiem działań, a nie jednorazowym zdarzeniem. Rozpowszechniona w Polsce od lat wiara w sprawczą moc przepisu prawa (tzw. fideizm lub fetyszyzm prawniczy) stanowi swoiste rozgrzeszenie funkcjonariuszy publicznych z obowiązku wykonywania bieżącej pracy organizacyjnej. Nie można więc zapominać, że uchwalenie nowego prawa rozpoczyna, a nie kończy, proces przebudowy stosunków społecznych, zaś opublikowanie jednego lub kilku komentarzy do niego nie uwalnia ośrodków naukowych i konserwatorskich od podjęcia próby opracowania podstaw multidyscyplinarnego systemu ochrony zabytków.

*Dr Halina Taras*  
Instytut Archeologii UMCS  
Pl. M. Curie-Skłodowskiej 4  
20-031 Lublin  
koliber@klio.umcs.lublin.pl

*Dr Wojciech Taras*  
Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS  
Pl. M. Curie-Skłodowskiej 5  
20-031 Lublin  
wojtar1960@o2.pl