

Tadeusz Zielniewicz

Regulacja ustawowa ochrony zabytków

Ochrona Zabytków 39/1 (152), 3-6

1986

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

TADEUSZ ZIELNIEWICZ

REGULACJA USTAWOWA OCHRONY ZABYTEKÓW

W nocy redakcyjnej poprzedzającej wypowiedź dra hab. Jana Pruszyńskiego, prawnika wyspecjalizowanego w problematyce ochrony zabytków („Ochrona Zabytków”, nr 1, 1985, s. 28) trafnie zauważono, że regulacje prawne służyć mają koncepcji polityki konserwatorskiej w PRL.

Nie chodzi dziś tylko o nową politykę konserwatorską, lecz przede wszystkim o przyjęcie rozwiązań prawno-organizacyjnych, które uwzględniają realia reformy gospodarczej, powstanie nowego systemu rad narodowych i samorządu terytorialnego, a także pozwolą na realizację postulatów od wielu lat wnoszonych przez użytkowników obiektów zabytkowych i środowisko konserwatorskie.

Zanim więc dyskusja na temat *Ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach* z 1962 r. nabierze po raz kolejny rozmachu, warto określić sytuację, w jakiej się znajdujemy. Dane, którymi dysponujemy, są bogate. Wiele z nich doczekało się publikacji, jak choćby omówienie w nr 8 z 1982 r. „Spotkań z zabytkami” dotychczasowych raportów o stanie ochrony zabytków w Polsce. W tym samym numerze „Spotkań...” znajdujemy wypowiedzi kompetentnych przedstawicieli środowiska konserwatorskiego, będące wynikiem ankiety *Przyszłość ochrony zabytków*. Dostępne są także materiały z konferencji zorganizowanej w październiku 1980 r. przez Ministerstwo Kultury i Sztuki, Generalnego Konserwatora Zabytków oraz Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania – Oddział w Lublinie pt. *Ochrona zabytków w Polsce*. W 1983 r. Ośrodek Dokumentacji Zabytków w Warszawie opublikował kolejny ważny dokument, którym stały się materiały z konferencji na temat *Partycypacja społeczeństwa w rewaloryzacji i ochronie zabytków*, zorganizowanej w kwietniu 1982 r. przez Polski Komitet Międzynarodowej Rady Ochrony Zabytków ICOMOS. Uzupełnieniem wymienionych publikacji są stanowiska i memoriały Stowarzyszenia Historyków Sztuki, Stowarzyszenia Konserwatorów Zabytków, stowarzyszeń architektów, urbanistów i innych organizacji społecznych. Warto by także zwrócić uwagę na opracowania PAN powstałe w ramach problemu węzłowego, obrazujące doświadczenia i rozwiązania prawnoorganizacyjne ochrony zabytków w wielu krajach świata. Jest sprawą oczywistą, że ze wszystkich tych materiałów wylaniają się różne poglądy i szczegółowe propozycje.

Na uwagę zasługują głównie te propozycje, które biorą pod uwagę zmiany, jakie zaszły w ostatnich latach w systemie funkcjonowania naszego państwa. Chodzi tu przede wszystkim o *Ustawę o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego* z 20 lipca 1983 r., a także cały pakiet przepisów wykonawczych do tej ustawy. Nowa rola i zadania rad narodowych i samorządu terytorialnego każe nam w innym świetle spojrzeć na cały dotychczasowy organizacyjny system ochrony zabytków w Polsce.

Również ewolucja pojęcia „zabytek” – od poszczególnych obiektów do pojęcia „krajobraz zabytkowy”, tak kulturowy, jak i naturalny – powoduje konieczność synchronizacji rozwiązań prawnych i struktur organizacyjnych w dziedzinie ochrony środowiska, planowania przestrzennego i ochrony form zabytkowych. Idea ta prezentowana jest przez środowisko krakowskie (krajobraz kulturowy) i uzupełniana przez środowisko poznańskie (przestrzeń historyczna).

Myśląc zatem o niezbędnej regulacji prawnej ochrony zabytków należy wziąć pod uwagę a zarazem uzupełnić rozwiązania ustawowe przyjęte w ostatnich latach w zakresie ochrony środowiska (*Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska* z dnia 31.01.1980 r., *Ustawa o utworzeniu Urzędu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej* z dnia 28.07.1983) oraz planowania przestrzennego (*Ustawa o utworzeniu urzędu Ministra Administracji i Gospodarki Przestrzennej* z dnia 28.07.1983 r., *Ustawa o planowaniu przestrzennym* z dnia 12.07.1984 roku). W konsekwencji powinien powstać prawny system wzajemnych powiązań i jednolitego działania w ochronie form naturalnych, kulturowych. Jest to zadanie bardzo złożone i wymagające dużej rozważliwości.

Wprowadzenie wyżej proponowanych rozwiązań modelowych nie będzie z pewnością możliwe poprzez uzupełnienie dotychczasowej *Ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach* z dnia 15 lutego 1962 r. Powinna to być zatem całkowicie nowa regulacja prawna o ochronie zabytków. Dla swej czytelności nie powinna ona obejmować spraw muzealnictwa, które należałoby objąć odrębnym aktem prawnym.

Nowa ustawa o ochronie zabytków – określająca związki z ochroną środowiska i planowaniem przestrzennym, inaczej niż dotychczas ujmująca przedmiot ochrony, którym będzie krajobraz zabytkowy – zyska możliwość

praktycznego funkcjonowania, powołując wymierne, ekonomiczne kryteria wartości poszczególnych elementów naturalnych i kulturowych krajobrazu zabytkowego, w tym również obiektów i zespołów zabytkowych wpisanych do rejestru zabytków. Określenie ekonomicznej wartości zabytku, w powiązaniu z prawami i obowiązkami faktycznych użytkowników i właścicieli, pozwoli na praktyczne stosowanie sankcji karnych i cywilnoprawnych oraz administracyjnych w wypadku dewastacji lub zniszczenia zabytku.

Gdyby dla przykładu przyjąć wartość zabytku nieruchomości w wysokości kosztów całkowitej odbudowy obiektu po cenach obowiązujących w danym czasie, to okazałoby się, że Wawel nie jest wartością bezcenną, lecz w 1985 r. kosztował (w sensie prawnym) dokładnie określoną sumę miliardów złotych. Podobnie można by w danej chwili określić wartość kamienicy mieszczańskiej, dworu czy drewnianej chałupy. Zniszczenie widoku na zabytek lub z zabytku (zniszczenia krajobrazu zabytkowego) mogłoby być warte tyle, ile koszty budowy np. szpecącego komina, być może pomnożone 2–5 razy. Egzekwowanie obowiązków od użytkowników zabytków, instytucji i osób prowadzących inwestycje w strefach chronionych, jak tego dowodzą tysiące przykładów, nie jest możliwe bez stworzenia – oprócz regulacji prawnych i stojących za nimi sankcji – systemu ekonomicznego, który poprzez kredyty bankowe, czasowe ulgi podatkowe oraz dotacje pozwoliłby użytkownikom podjąć odpowiednie inwestycje, remonty i prowadzić bieżącą konserwację. Dopiero wtedy będzie można mówić o systemie autentycznej partycypacji społeczeństwa angażującego swój wysiłek organizacyjny i finansowy w ochronę krajobrazu zabytkowego.

Wiele tego typu zagadnień wymaga szczegółowego omówienia i krytycznej dyskusji. Przekracza to z pewnością ramy jednej publikacji. Jedną ze spraw najbardziej istotnych jest problem struktury organizacyjnej i charakteru działania wojewódzkiej służby konserwatorskiej, jej powiązania z urzędem centralnym, terenowymi organami administracji państwowej, radami narodowymi i samorządem terytorialnym miast i wsi. Propozycję struktury organizacyjnej służb konserwatorskich zawiera zamieszczony schemat.

Państwowa Rada Ochrony Krajobrazu Zabytkowego

Ochrona krajobrazu zabytkowego jest zadaniem międzyresortowym. Mają w niej swój udział również przedsiębiorstwa, różne organizacje i osoby fizyczne. Praktyczna realizacja ochrony wymaga więc szerokiego współdziałania. Odpowiednim forum byłaby Państwowa Rada Ochrony Krajobrazu Zabytkowego powołana na mocy ustawy o ochronie zabytków, jako organ doradczy Rady Ministrów.

Do zakresu działania Rady należałoby przygotowywanie opinii w zakresie ochrony krajobrazu zabytkowego oraz propozycji i wniosków w sprawach kształtowania polityki ochrony i warunków jej realizacji. Przewodniczącemu Rady i jej członków powołałby prezes Rady Ministrów. Rada Ministrów w odpowiednim rozporządzeniu określiłaby organizację, szczegółowe zasady i zakres działania Rady.

Rada współpracowałaby między innymi z Państwową Radą Gospodarki Przestrzennej i Państwową Radą Ochrony Środowiska.

Centralne organy ochrony zabytków

Właściwi ministrowie byłiby zobowiązani do zapewnienia warunków niezbędnych do realizacji przepisów o ochronie zabytków przez podległe im i nadzorowane jednostki organizacyjne.

Nadzór i kontrolę nad wykonywaniem zadań w dziedzinie ochrony zabytków przez organizacje spółdzielcze i społeczne pełniłyby związki spółdzielcze i zarządy główne organizacji społecznych.

Minister kultury i sztuki koordynowałby działalność organów administracji państwowej, organizacji spółdzielczych i społecznych w zakresie ochrony zabytków.

Rada Ministrów określiłaby zasady i tryb wykonywania koordynacji. Celowe byłoby utrzymanie dotychczas działających międzyresortowych komisji, np. do spraw rewitalizacji miast i zespołów staromiejskich. Minister kultury i sztuki realizowałby swoje zadania przy pomocy generalnego konserwatora zabytków w randze wiceministra i podległy mu Zarząd Muzeów i Ochrony Zabytków.

Generalny konserwator zabytków pełniłby także nadzór merytoryczny nad działalnością wojewódzkich konserwatorów zabytków, Ośrodka Dokumentacji Zabytków w Warszawie oraz innymi centralnymi jednostkami organizacyjnymi i naukowymi pracującymi na rzecz ochrony zabytków.

Organy wykonawcze i zarządzające rad narodowych sprawujące ochronę nad zabytkami

1. Wojewódzki konserwator zabytków

Pełniłby swoją funkcję jako terenowy organ administracji państwowej o właściwości szczególnej stopnia wojewódzkiego, powoływany i odwoływany przez wojewodę po zasięgnięciu opinii generalnego konserwatora zabytków, a następnie opinii właściwej komisji rady narodowej.

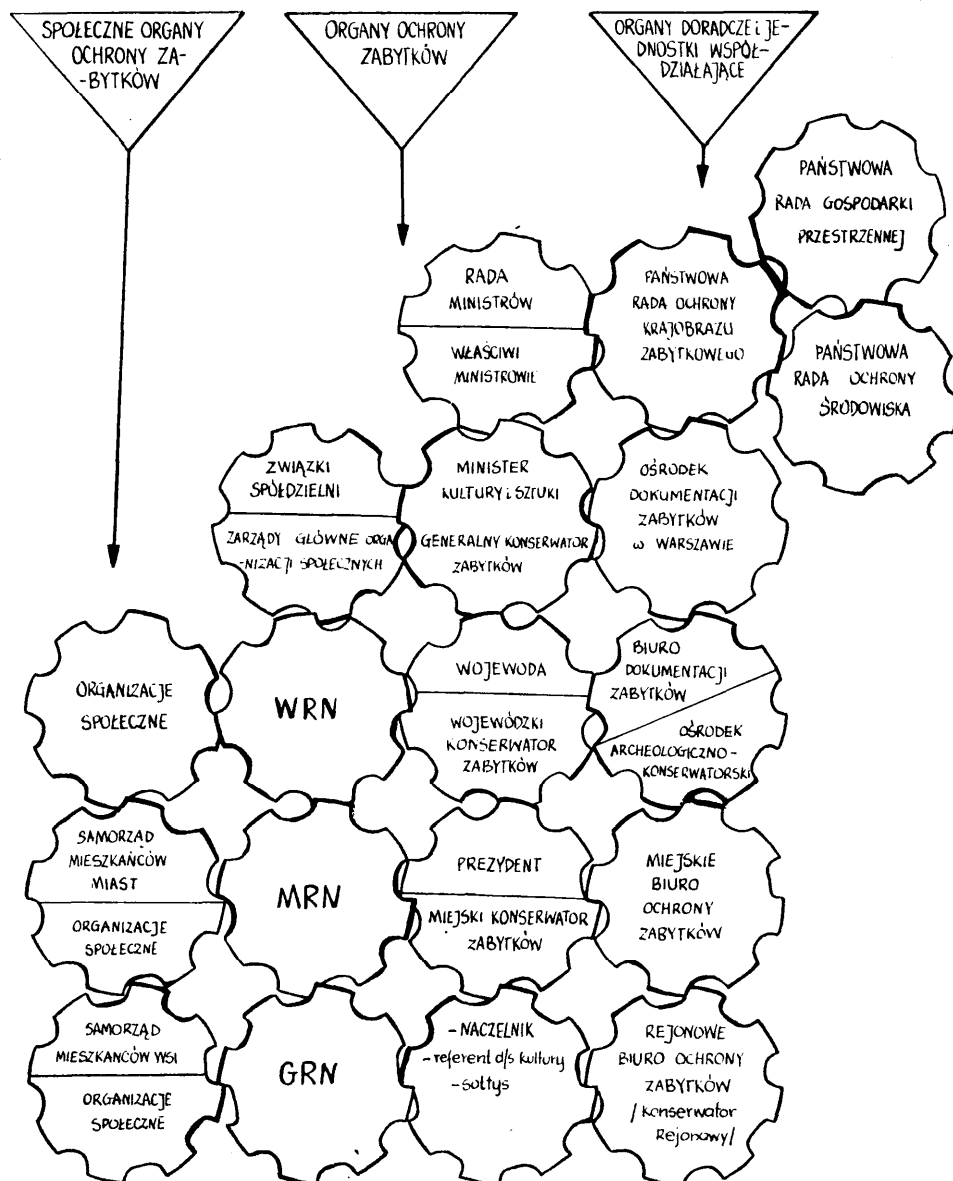
Do właściwości wojewódzkiego konserwatora zabytków należałaby realizacja zadań rad narodowych, zgodnie z ustawami i uchwałami rady narodowej oraz kompetencji wyłączonych przez przyszłą ustawę o ochronie zabytków z zakresu władczej właściwości rad narodowych.

Wojewódzki konserwator zabytków działałby w randze dyrektora wydziału, kierując równorzędną komórka (oddziałem) wydziału kultury i sztuki (rozwiązanie przejściowe).

W realizacji swych zadań wojewódzki konserwator zabytków współpracowałby z dyrektorem Wydziału Kultury i Sztuki i innymi wydziałami Urzędu Wojewódzkiego. Pełniłby także bezpośredni nadzór merytoryczny nad działalnością miejskiego konserwatora zabytków, Biura Dokumentacji Zabytków (Biura Badań i Dokumentacji Zabytków) oraz jego oddziałów miejskich i rejonowych, Ośrodka Archeologiczno-Konserwatorskiego, a także nad organami administracji państwowej stopnia podstawowego w zakresie ochrony zabytków.

Rozwiązaniem docelowym mogłoby być utworzenie w urzędach wojewódzkich oraz urzędach miejskich o szczególnie dużej liczbie zabytków wydziałów ochrony zabytków kierowanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków i odpowiednio miejskiego konserwatora zabytków.

Działalność wojewódzkiego konserwatora zabytków, tak



jak dotychczas w ramach Wydziału Kultury i Sztuki, należałoby traktować jako rozwiązanie przejściowe. Wprowadzenie rozwiązania docelowego, a więc utworzenie w urzędach wojewódzkich i miejskich Wydziału Ochrony Zabytków wymaga uzupełnienia Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13.04.1984 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania urzędów terenowych administracji państwowej oraz załącznika nr 1 do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13.04.1984 r.

2. Miejski konserwator zabytków

Działałby w miastach o szczególnie dużej liczbie zabytków jako terenowy organ administracji państwowej stopnia podstawowego o właściwości szczególnej, powoływany i odwoływany przez prezydenta miasta po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków, a następnie właściwej komisji Miejskiej Rady Narodowej.

Do właściwości miejskiego konserwatora zabytków należałyby zadania i czynności nakreślone przez wojewódzkiego konserwatora zabytków w porozumieniu z właściwą komisją Miejskiej Rady Narodowej i prezydentem

miasta, a także zadania rady narodowej zgodnie z ustawami i uchwałami rady narodowej.

3. Naczelnicy dzielnic, miast i gmin

Naczelnicy urzędów dzielnicowych, miejskich, miejsko-gminnych i gminnych realizowaliby swoje zadania w zakresie ochrony krajobrazu zabytkowego przez wydziały kultury lub referaty kultury.

W urzędach dzielnicowych miast szczególnie bogatych w zabytki dopuścić należy powoływanie konserwatorów dzielnicowych, działających na zasadach analogicznych, jak miejski konserwator zabytków.

Nadzór merytoryczny nad działalnością konserwatorów dzielnicowych pełniłby miejski konserwator zabytków, współpracujący z Miejskim Biurem Ochrony Zabytków, działającym jako oddział wojewódzkiego Biura Dokumentacji Zabytków (Biura Badań i Dokumentacji Zabytków).

Zakres czynności referatów kultury w urzędach miejskich – w miastach liczących do 50 tys. mieszkańców oraz w urzędach miast i gmin – w dziedzinie ochrony

krajobrazu zabytkowego określiłby wojewoda w rozporządzeniu na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków. Zakres ten powinien obejmować w szczególności:

– prowadzenie i upowszechnianie wykazu urbanistycznych i krajobrazowych stref chronionych (obszarów zabytkowego krajobrazu) z poszczególnymi obiektami kulturowymi i naturalnymi, w tym także miejsc pamięci narodowej;

– kontrole sposobu użytkowania obiektów zabytkowych i zachowania obiektów naturalnych, przedstawianie wniosków pokontrolnych wojewódzkiemu (rejonowemu) konserwatorowi zabytków i innym odpowiednim wydziałom urzędu wojewódzkiego;

– wydawanie nakazów remontów zabezpieczających i kapitalnych użytkownikom nieruchomości obiektów zabytkowych, przy spełnieniu warunku uzgodnienia przez użytkownika zakresu remontu z wojewódzkim (rejonowym) konserwatorem zabytków i uzyskania pozwolenia konserwatorskiego na prowadzenie prac przy obiekcie zabytkowym;

– wnioskowanie o objęcie ochroną prawną elementów kulturowych i naturalnych krajobrazu zabytkowego (zabytków i pomników przyrody, parków miejskich i zieleni, zespołów urbanistycznych i krajobrazowych);

– prowadzenie remontów zabezpieczających nieruchomości obiektów zabytkowych, będących własnością skarbu państwa i pozostających bez użytkownika.

Podobne rozwiązanie w zakresie ochrony zabytków funkcjonuje obecnie w województwie lubelskim na podstawie Załącznika nr 3 do Zarządzenia nr 32 Wojewody Lubelskiego z dnia 12 czerwca 1984 r.: *Wytyczne w sprawie zakresu czynności referatu ds. kultury w urzędach gminnych*.

Niektóre zadania naczelnicy urzędów miejsko-gminnych i gminnych realizowałyby także przez sołtysów. Dotyczy to w szczególności udziału sołtysów w kontroli sposobu użytkowania i zachowania elementów krajobrazu zabytkowego, a także sprawdzania wykonywania zaleceń pokontrolnych przez użytkowników oraz upowszechniania problemów ochrony wśród mieszkańców wsi na zebraniach wiejskich i rady sołectkiej.

LEGAL REGULATION OF MONUMENTS PROTECTION

The point today is not only a new conservation policy but, first and foremost, the acceptance of legal and organizational solutions that will take into account realities of an economic reform, the emergence of a new system of people's councils and territorial self-government as well as postulates of the users of historic structures and of conservation profession. Hitherto publications, reports and comments on this problem are comprehensive and they have to be taken into consideration.

The evolution of the term "historic monument" from individual objects to the notion of "historic landscape" (cultural landscape, historic area) determines the scope of protection in a novel way. It is thus necessary to synchronize legal solutions and organizational structures in the field of environment protection, spatial planning and monuments' protection. There should be created a system of mutual associations and uniform actions in the protection of natural and cultural forms. This aim cannot be achieved merely by expanding the hitherto Law of February 15, 1962. What is needed is an entirely new legal regulation of the protection of monuments. Effective protection calls for the introduction of an economic value for monuments to make possible a practical application of penal and civil legal sanctions for devastation of monuments.

Of importance are also economic motivations such as bank crediting, reduced taxes and state financial aid for users and owners of monuments. The new Law on the protection of

Wyżej przedstawione zadania naczelnicy terenowych organów administracji państwowej realizowałyby przy merytorycznej pomocy rejonowych konserwatorów zabytków i pod nadzorem wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Jednostki organizacyjne powołane do współdziałania z organami ochrony zabytków

1. Ośrodek Dokumentacji Zabytków w Warszawie
Działa na zasadach określonych w regulaminie z 1963 roku; powinien mieć również możliwość tworzenia filii regionalnych według propozycji z 1975 r. prof. W. Kalinowskiego.

2. Biuro Badań i Dokumentacji Zabytków (Biuro Dokumentacji Zabytków)

W mieście wojewódzkim działa na zasadach zawartych w ramowym statucie z 1975 r., opracowanym przez Zarząd Muzeów i Ochrony Zabytków. Regulamin ten należałoby rozszerzyć możliwością powołania oddziałów Biura Badań i Dokumentacji Zabytków o nazwie Miejskie Biuro Ochrony Zabytków w miastach, w których działa miejski konserwator zabytków oraz Rejonowych Biur Ochrony Zabytków, na których czele stałby rejonowy konserwator zabytków.

Biura Ochrony Zabytków pełniłyby zatem funkcję pomocy organizacyjnej i merytorycznej dla miejskich i rejonowych konserwatorów.

Kierownik Rejonowego Biura Ochrony Zabytków – (rejonowy konserwator) współpracowałby z naczelnikami miast i gmin, organami administracji realizującymi zadania w dziedzinie ochrony zabytków (krajobrazu zabytkowego).

3. Ośrodek Archeologiczno-Konserwatorski

Działałby na terenie jednego lub kilku sąsiednich województw na zasadach określonych w zindywidualizowanych statutach i regulaminach organizacyjnych, pod nadzorem wojewódzkich konserwatorów zabytków.

*mgr Tadeusz Zielińicz
Wojewódzki Konserwator Zabytków
w Lublinie*

monuments should offer a possibility to bring into life the State Council for the Protection of Historic Landscape. It would cooperate with the already functioning State Council for Territorial Management and the State Council for Environmental Protection.

The Law has to determine a role of ministers and tasks of central bodies within the protection of monuments, coordination activity of the minister of culture and arts with regard to state administrative bodies as well as cooperative and social organizations in the field of monuments' protection, tasks of executive and governing bodies, people's councils engaged in monuments protection and including monuments' conservators at voivodship and town levels, town mayors, districts and communes.

Organizations appointed to cooperate with bodies of monuments protection should, according to the Law, include the Centre of Monuments Documentation in Warsaw and its regional branch offices, Offices for the Research and Documentation of Monuments in voivodship towns and their regional sections headed by regional monuments conservators, archaeological – conservation centres as well as other specialized scientific and research institutions.

The creation, on the strength of the Law, of social bodies for monuments protection would offer a practical and legal possibility for local organizations and associations to look after monuments in their respective areas of work.