

Marek Konopka

Zmiany w ustawie - potrzeby i możliwości

Ochrona Zabytków 39/4 (155), 266-271

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.

dzy na powierzchni ścian sanktuarium, co również wpływać mogło na jakość spoin.

Wnioski

Na podstawie przedstawionych wyników badań laboratoryjnych można stwierdzić¹⁵, że:

a) surowcem do przygotowania masy ceramicznej oraz spoiwa cegieł był il illitowy;

b) proces wypalania cegieł przeprowadzono w temperaturze wyższej niż 540°C, ale niższej niż 1000°C;

¹⁵ Autor gorąco dziękuje prof. dr. hab. W. Domasłowskiemu za konsultacje udzielone podczas badań.

¹⁶ Praca finansowana była przez Zarząd PP PKZ, a wyniki zostały przekazane misji polsko-wietnamskiej.

c) łączenie cegieł przeprowadzono w oparciu o il illitowy poddany termicznemu działaniu, o temperaturze wyższej niż 540°C.

Badania poznawcze technologii budowlanej wież Czamów należy uzupełnić o badania terenowe oraz badania geologiczne, które zmierzałyby do zlokalizowania złóż ilów illitowych. Ponadto należy przeprowadzić badania porównawcze obiektów w Wietnamie z podobnymi obiektami ceramicznymi, np. w Indiach.

Przeprowadzone badania właściwości fizycznych ceramiki należy traktować wskaźnikowo, a ich rozwinięcie stworzy podstawy do opracowania technologii uzupełnienia i łączenia cegieł Wież Czamów dla potrzeb konserwatorskich¹⁶.

dr Sławomir Skibiński
Instytut Zabytkoznawstwa i Konserwatorstwa
UMK w Toruniu

STUDIES ON THE TECHNOLOGY OF BUILDING THE CHAMS' TEMPLES

The work presents results of the studies on ceramic material used to build a D-5 tower (after Permentier), which have been undertaken in order to define the raw-material applied to make bricks, to determine a phase composition of ceramic elements and employed adhesives combining them, certain parameters of the process of baking as well as to determine a technique of preparing binding agents and joint making. Some physical properties of bricks have also been specified. The studies were made by means of the following research methods: optical microscopy, scanning microscopy, X-ray diffraction, thermic differential analysis and absorption spectrophotometry in IR.

On the basis of the results presented it has been found out that the basic raw-material used to prepare ceramic mass and binding agents was illite clay. The process of brick baking was done at temperature higher than 540°C

but lower than 1000°C. The bricks' joining was based on illite clay treated thermically at temp. over 540°C. The following hypotheses have been put forward with regard to making the binding agents: the binding agent was prepared on the basis of ground, previously partially burnt ceramic. Another technique was roasting the loam direct prior to binding, or baked bricks were combined with loam solution into bigger blocks to be later kilned. It is not unlikely that the tower was kilned already after its construction in order to give the interior a character of dimness and mysteriousness for worshippers and at the same time to improve technical properties of joints. Studies on Constructional technologies employed in building the Chams' towers should be completed with field and geological studies at positioning deposits of illite loams. In addition to this, it is necessary to carry out comparative studies on similar ceramic structures in Viet-Nam and e.g. in India.

MAREK KONOPKA

ZMIANY W USTAWIE – POTRZEBY I MOŻLIWOŚCI

Nowelizacja ustawy „O ochronie dóbr kultury i o muzeach” z 15 lutego 1962 r. jest co najmniej od 6 lat głównym tematem dyskusji środowiskowych. Dlatego niezwykle pożyteczne wydaje się ożywienie publicystyki w ostatnich dwóch rocznikach „Ochrony Zabytków”, podejmującej sprawy związane z organizacją służby konserwatorskiej i przepisami prawnymi¹. Zahamowanie prac nad kolejnym projektem nowelizacji powoduje, że wraca się do problemów, w których wydawało

się, że osiągnięto *iunctim*². Ukazanie się pewnych koncepcji drukiem stwarza okazję do polemiki i – co jest ogromnie ważne – przedstawienia postulatów, które mogłyby stać się fundamentem nowej wersji ustawy o ochronie zabytków. Wprawdzie owocem dotychczasowych dyskusji były również kolejne wersje nowelizacji

¹ Chodzi o artykuły zamieszczone w „Ochronie Zabytków” z 1985 nr 3–4 i 1986 nr 1–3: P. Dobosza, M. Kowalskiego, M. Kurzątkowskiego, A. Misiorowskiego, J. Pruszyńskiego, M. Witwickiego i T. Zieniewicza.

² Dokumentem wyrażającym opinię środowiska konserwatorskiego na temat nowelizacji jest wystąpienie Oddziału Warszawskiego SKZ pt. *Uwagi i propozycje do wstępnego projektu nowelizacji ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach z dn. 15 lutego 1962 r. z lutego 1983 r.* (niepublikowane) rozpowszechnione wśród członków SKZ. Wiele zawartych w nim ustaleń weszło do ówczesnego projektu nowelizacji przygotowanego w Zarządzie Muzeów i Ochrony Zabytków (por. niżej).

ustawy z 1962 r., ale nie ogłoszone i uznane za niezadawalające stają się z wolna dokumentami odłożonymi *ad acta*³.

Propozycji zmian i opinii wyrażonych we wspomnianych artykułach jest tak wiele, a stopień ich ważności i szczegółowości tak różnorodny, że chcąc włączyć się do dyskusji chciałbym najpierw wyznaczyć zakres i temat mojej wypowiedzi. W tekstach umieszczonych w „Ochronie Zabytków” można dostrzec trzy postawy. Pierwszą reprezentuje A. Misiorowski, który problematykę prawa rozważa w kontekście jego egzekucji⁴. Teza autora jest następująca: ważniejsze od zmian w prawie byłyby reformy układu organizacyjno-ekonomicznego, który obecnie nie sprzyja wykonywaniu postanowień ustawy. Autor broni wręcz nieprecyzyjności niektórych jej sformułowań, uznając, że ułatwia to służbie konserwatorskiej stosowanie elastycznej polityki⁵. Taki stosunek do nowelizacji ustawy nie jest odosobniony i prowadzi do konkluzji, że wprowadzenie w niej jakichkolwiek zmian może spowodować utracenie jej walorów, a nie poprawi braków⁶. Opinia ta nie pozbawiona jest racjonalności, jednakże ostatnie lata przynoszą wystarczającą ilość doświadczeń wykazujących, że w egzekucji prawa przeszkadza także w znacznym stopniu wieloznaczność i anachroniczność ustawy⁷. Inny stosunek, równie często pojawiający się w dyskusjach, prezentuje W. Kowalski⁸. Sugeruje on potrzebę generalnej zmiany ustawy z uwzględnieniem doświadczeń innych krajów, zbudowanie spójnego syste-

mu, w którym wiele ustaw i przepisów dotyczących zabytków powinno być podporządkowanych jednolitym założeniom ochrony dziedzictwa kulturalnego. Jest to teza bezdyskusyjna! Ale szansa na jej realizację była większa przed rozpoczęciem dyskusji, gdyż nowe ustawy dotyczące administracji, ochrony środowiska i planowania przestrzennego obecnie bardzo ograniczają możliwości takiego podejścia do reformy ustawy z 1962 r.

Obaj autorzy nie podejmują natomiast wątku, przewijającego się w innych wypowiedziach, a dotyczącego systemu organizacyjnego i tych sformułowań ustawowych, o jakie powinniśmy występować przy nowelizacji ustawy z 1962 r. i do czego chciałbym się w mojej wypowiedzi ograniczyć⁹.

Struktura ustawy z 1962 r. jest czytelna, wyraźnie podkreślone są sprawy najistotniejsze i drugoplanowe (co nie znaczy nieważne). Do tych pierwszych zaliczyłbym w zakresie ochrony zabytków trzy kwestie: przedmiot ochrony prawnej, status generalnego i wojewódzkich konserwatorów zabytków, zakres ochrony, czyli problem układów przestrzennych. Są one w ustawie ujęte w trzech artykułach: 4, 8 i 20. Naturalnie nie można pominąć wielu innych, szczególnie bezpośrednio z nimi związanych, ale kapitalne znaczenie tych trzech nie ulega kwestii. Powinniśmy więc rozważyć, które propozycje sformułowania tych artykułów odpowiadają naszym potrzebom i ustalić, czy możliwe jest doprowadzenie do uchwalenia ich w takim ujęciu. W dotychczasowych propozycjach ten aspekt był często pomijany. Prowadzi to do tworzenia prawa „deklaratywnego”; mówimy „tak powinno być”, przestaje nas natomiast interesować, jakie szanse ma nasza deklaracja i czy znajdzie urzeczywistnienie w mechanizmie egzekucji prawa. Dobrym przykładem takiego związku między deklaracją, pod którą większość od dawna się podpisuje, a mechanizmem wprowadzenia jej w życie, jest postulat wprowadzenia do ustawy w art. 8 „generalnego konserwatora zabytków”¹⁰. Aby tytuł ten był używany, nie potrzeba oczywiście zmiany ustawy z 1962 r. Jego znaczenie praktyczne wiąże się z przydaniem tej funkcji uprawnień organu. W obecnym stanie rzeczy byłoby to możliwe przy zapisie, iż pełni on funkcje podsekretarza stanu w Ministerstwie Kultury i Sztuki¹¹. Należy jednak zapytać, czy w ogóle możliwe

³ Projekt nowelizacji ustawy z 1962 r. przedstawiony jako dokument generalnego konserwatora zabytków do konsultacji wewnątrzresortowej 28 marca 1983 r. nie został zaaprobowany przez ówczesnego ministra kultury i sztuki. W 1985 r. przekazano (z datą 1984 r.) do zaopiniowania Narodowej Radzie Kultury kolejny projekt, będący wersją poprzedniego w znacznej mierze pomijającą postulaty środowiska. Negatywna opinia o projekcie różnych gremiów oraz liczne uwagi członków Rady Ochrony Zabytków spowodowała, że został on wycofany (według informacji udzielonej Stowarzyszeniu Konserwatorów Zabytków przez generalnego konserwatora zabytków powstanie jego nowa wersja). Należy zaznaczyć, że nowelizacja ustawy z 1962 r. jest w planie prac ustawodawczych Sejmu PRL obecnej kadencji.

⁴ A. Misiorowski, *Rozważania nad kształtem prawa o ochronie dóbr kultury*. „Ochrona Zabytków” 1986 nr 2 s. 104.

⁵ *Ibidem*, s. 103.

⁶ Stanowisko takie od początku rozpoczęcia prac nad nowelizacją ustawy prezentuje A. Zółkiewski, prawnik Zarządu Muzeów i Ochrony Zabytków, czemu dał publicznie wyraz w swoich wypowiedziach.

⁷ A. Misiorowski (op. cit., s. 103) sugeruje, że niejasność pojęcia zabytku w ustawie z 1962 r. „umożliwia formalne wkraczanie służb konserwatorskich w sferę zasobów kultury materialnej”, a także zapytuje, „dlaczego część reprezentantów organizacji powołanych do ochrony zabytków chce ograniczyć zakres rzeczowy (przedmiotowy) objęty ochroną prawną i merytoryczną”. Trudno z tym się zgodzić. Służba konserwatorska od lat boryka się z problemem egzekucji prawa w stosunku do zabytków wpisanych do rejestru. W stosunku do zabytków nie wpisanych praktycznie możliwości konserwatora są znikome, poza czynnościami badawczymi i ewidencyjnymi. Wystarczy przypomnieć zwolnienie z pracy konserwatora radomskiego za dofinansowanie robót przy nie zarejestrowanych obiektach. Próba ukarania kogośkolwiek za zniszczenie obiektu, który jest poza rejestrem, z góry skazana jest na fiasko. Wydaje się również nieporozumieniem sugestia, że część przedstawicieli środowiska chce ograniczyć zakres ochrony zabytków. Ograniczają ją niekorzystne wyroki sądu, a więc nie interpretacja administracji, lecz prawników, czego najlepszym przykładem jest wykładnia przedstawiona przez P. Dobosza (por. przypis 28).

⁸ W. Kowalski, *Miejsce ochrony dóbr kultury w systemie prawa*. „Ochrona Zabytków” 1986 nr 3, s. 171.

⁹ Warto przypomnieć, że pierwszym głosem w sprawie nowelizacji ustawy z 1962 r. był artykuł W. Sieroszewskiego („Ochrona Zabytków” 1971 nr 3, s. 163–171) pt. *Czy ustawa o ochronie dóbr kultury i o muzeach dojrzała do nowelizacji*. Autor zawarł w nim uwagi do dzisiaj aktualne i szkoda, że w trakcie dyskusji jakby zapomniano o opinii wybitnego i zasłużonego prawnika.

¹⁰ Postulat ten zawierał już dokument Oddziału Warszawskiego SKZ, zyskał poparcie Zespołu VI Narodowej Rady Kultury i powtórzony został przez T. Zielniewicza w artykule *Regulacja ustawowa ochrony zabytków*. „Ochrona Zabytków” 1986 nr 1 s. 3–6.

¹¹ Warto może przypomnieć, jakie argumenty przemawiają za postulatem podniesienia rangi stanowiska generalnego konserwatora zabytków, który obecnie jest honorowym tytułem dyrektora Zarządu Muzeów i Ochrony Zabytków. Po pierwsze podkreśliłoby to znaczenie, jakie państwo przywiązuje do spraw zabytków (można porównywać, że sprawami filmu zawiaduje tradycyjnie podsekretarz stanu wyłącznie zajmujący się tym zagadnieniem), po drugie decyzje wojewódzkich konserwatorów zabytków muszą być często podejmowane wbrew doraźnym i partykularnym interesom i chciałoby oni mieć w organie drugiego stopnia przedstawiciela tego środowiska, kierującego się tymi samymi przesłankami i mającego możliwość wpływania na pełniejszą realizację postulatów środowiska.

Jest takie ustalenie w ustawie sejmowej. Byłby to zapis bezprecedensowy, gdyż ustawy takie nie zajmują się określaniem zakresu zadań podsekretarza stanu. Natomiast pożądany status generalnego konserwatora zabytków mógłby być zawarty w nowelizacji ustawy o urzędzie ministra kultury i sztuki. W niej bowiem zapis taki byłby całkiem adekwatny. Co więcej, nowelizacja ta mogłaby nastąpić szybciej i niezależnie od zmian w ustawie z 1962 r.¹² Jeżeli istnieje taka droga, dlaczego tego się nie zrobi i to jak najszybciej?

T. Zielniewicz przedstawił rozwinięty i kompleksowy schemat organizacji służb konserwatorskich, którego wprowadzenie byłoby rozwinięciem ustaleń zawartych w art. 8 ustawy¹³. Autor obdarzając miejskich i rejonowych konserwatorów zabytków uprawnieniami organu administracji państwowej stopnia podstawowego nie bierze jednak pod uwagę zasady dwustopniowości obowiązującej w naszym systemie prawnym (w obecnej ustawie: wojewódzki konserwator zabytków i minister kultury i sztuki). Nie zastanawia się też nad konsekwencjami takiego systemu. Wiadomo bowiem, że decyzje konserwatorskie przeciwstawiają się różnym partycularnym interesom, a nawet niekiedy słusznym z innego punktu widzenia postulatami (np. modernizacji), a więc przeniesienie decyzji organu na niski szczebel administracji przyniosłoby w efekcie osłabienie władzy konserwatorskiej i ułatwienie wpływania na nią przez regionalne grupy nacisku¹⁴. Autor tworząc „czysty” schemat, obejmujący wszystkie szczeble administracji, nie rozdziela zakresu działania od tego, co jest istotą ustaleń ustawy – uprawnień do wydawania decyzji. W dyskusji nad tym problemem od dawna postuluje się potrzebę usankcjonowania działalności rejonowych, dzielnicowych czy branżowych (w innych resortach) konserwatorów, ale chodzi w tym wypadku o upoważnienie dla delegatów wojewódzkiego konserwatora zabytków bez nadawania im uprawnień organu¹⁵. Inna sprawa, że koncepcja T. Zielniewicza opracowana została poniekąd na wyrost. Wypełnienie treścią proponowanego schematu wymagałoby zatrudnienia kilku tysięcy konserwatorów na etatach urzędniczych (dzielnice, miasta, rejony, gminy), co niekiedy byłoby pozytywne, ale obecnie jest mało realne. Choć więc rola sceptyka nie jest miła, także schemat proponowany przez T. Zielniewicza wpisałbym na listę deklaracji. Natomiast sprawa, co do której wszyscy są zgodni, to

status wojewódzkiego konserwatora zabytków. Według ustawy o radach narodowych i samorządzie terytorialnym jest on organem administracji stopnia wojewódzkiego o właściwości szczególnej jako zastępca dyrektora wydziału do spraw ochrony zabytków¹⁶. Jego pozycja byłaby jednak mocniejsza, gdyby stał na czele wydziału. Stąd postulat T. Zielniewicza, aby powołać wydział ochrony zabytków, jest wnioskiem całkowicie zasadnym¹⁷. Szkopuł w tym, że takich wydziałów w ustawie „O radach...” nie przewiduje się i wydaje się mało prawdopodobne, aby resort kultury i sztuki jako jedyny uzyskał przywilej zawiadywania dwoma wydziałami na szczeblu wojewódzkim. O ile możliwość nowelizacji ustawy „O radach...” wydaje się mało prawdopodobna w tak w dużym zakresie, to należy się spodziewać, że istnieją rzeczowe argumenty za wprowadzeniem tego rodzaju rozwiązania w uzasadnionych wypadkach, a więc wyjątku nie naruszającego reguły ogólnej¹⁸. Najważniejsze wydaje się więc opracowanie strategii działania, aby zapis art. 8 ustawy był korzystny i zgodny z ustawą „O radach...”.

Zgodnie z postulatami T. Zielniewicza i dotychczasowymi projektami nowelizacji niezbędne jest wprowadzenie sformułowań sankcjonujących istnienie samodzielnej sieci ośrodków dokumentacji zabytków tworzących zaplecze dla wojewódzkich konserwatorów zabytków¹⁹. Tymczasem M. Kurzątkowski w artykule poświęconym biurom proponuje, aby tworzyć wydziały ochrony zabytków, które by je wchłonęły²⁰. Koncepcja ta wydaje się całkowicie utopijna i merytorycznie nieuzasadniona. Biura nigdy nie zmieszczą się w systemie administracji cyklicznie podlegającej redukcji etatów. M. Kurzątkowski nawiązując do artykułu niżej podpiśanego rozbudował i wzbogacił temat historii biur, zwłaszcza zaś wątek ich genezy²¹. Zapomina jednak, że poza potrzebą powiększenia liczby pracowników administracyjnych wojewódzkiego konserwatora zabytków, istniały także przesłanki merytoryczne formułowane i realizowane w praktyce przez H. Pieńkowską dla biur i K. Malinowskiego dla Ośrodka Dokumentacji Zabytków w Warszawie²². Ćwierć wieku funkcjonowania biur wykazało, że ich statutowe zadania są źle realizowane, jeśli działają one według pragmatyki administracyjnej.

Obciążenie ich (również i dzisiaj) w 70% pracami administracyjnymi wpływa na to, że nie wszystkie rodzaje zabytków są należycie rozpoznane, a w ewidencji zabytków nie można inaczej realizować jak przez zlecenia wykonawcom z zewnątrz. I nie należy sądzić,

¹² Czy istnieje inny sposób, aby generalny konserwator zabytków stał się organem, a równocześnie był nim również minister kultury i sztuki? Precedensem może być ustawa „O narodowym zasobie archiwalnym i archiwach” z 14 lipca 1983 r., która uprawnienia organu nadała naczelnemu dyrektorowi archiwów. Jednakże jest to pierwsza instancja, gdyż archiwa funkcjonują w systemie zcentralizowanym. Instancją drugiego stopnia jest w tym wypadku minister szkolnictwa wyższego i nauki. Przeniesienie tego rozwiązania do ochrony zabytków stwarzałoby konieczność powrotu do organizacji służby konserwatorskiej sprzed ustawy z 1962 r., co sprowadziłoby jej rolę do kontroli poczynań władz wojewódzkich.

¹³ T. Zielniewicz, op. cit., s. 4–5.

¹⁴ *Ibidem*, s. 4–5.

¹⁵ Obecnie (jak i dawniej) funkcjonują konserwatorzy rejonowi w niektórych województwach, np. w leszczyńskim, jednakże bez uprawnień organu. Natomiast nie mają tych uprawnień (mimo że niekiedy miały poprzednio) muzea. Sprawa ta wymaga na pewno uregulowania w toku nowelizacji i postulował to już W. Sieroszewski, *ibidem*, s. 165; por. uwagi na temat art. 8 i 12.

¹⁶ Ustawa „O systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego” z 20 lipca 1983 r. i przepisy wykonawcze; skomplikowany status prawny wojewódzkiego konserwatora przedstawiam w liście do „Spotkań z Zabytkami” nr 2 – 1987.

¹⁷ T. Zielniewicz, op. cit., s. 4.

¹⁸ Wydział ochrony zabytków w dalszym ciągu funkcjonuje w Krakowie. Należy przypomnieć, że o takie rozwiązanie sprawy występowało Ministerstwo Kultury i Sztuki w trakcie przygotowywania ustawy „O radach...”, jednakże zapis ten nie został uwzględniony w ostatecznej redakcji.

¹⁹ T. Zielniewicz, op. cit., s. 4–5.

²⁰ M. Kurzątkowski, *Biura dokumentacji zabytków. Geneza i funkcja*, „Ochrona Zabytków 1986 nr 1, s. 7–10.

²¹ M. Konopka, *Biuro czy pracownia badawcza? „Ochrona Zabytków” 1985 nr 1 s. 49–54.*

²² Por. H. Pieńkowska, *Problemy ochrony zabytków woj. krakowskiego*. Kraków 1974. *Formy działań wojewódzkiego konserwatora zabytków*. Warszawa 1976 oraz regulamin ODZ opracowany przez K. Malinowskiego, publikowany i będący podstawą dla wzorowego statutu biur.

że w ramach osobnego wydziału ochrony zabytków cokolwiek by się zmieniło²³. Potrzebne skądinąd i istotne administracyjne prace w urzędzie zawsze będą dominować. Dobrym przykładem może być funkcjonowanie jedynego „doinwestowanego” ośrodka gdańskiego, którego pracownia urbanistyczna wykonuje „za pensje” opracowania gdzie indziej zlecane przez konserwatorów za miliony złotych i wykonywane w dwa razy dłuższym czasie²⁴.

Mając „umocnionego” wojewódzkiego konserwatora zabytków z jego kancelarią i dobrze zorganizowanym ośrodkiem dokumentacji zabytków moglibyśmy znacznie lepiej realizować zadania ochrony zabytków, objąć nią wiele dotąd pomijanych obiektów. W obecnej ustawie orężem tej ochrony jest wpisanie dobra kultury do rejestru zabytków, czyli wykorzystywanie uprawnień wynikających z postanowień art. 4 i 20 ustawy.

T. Zielniewicz, jak wielu innych przedstawicieli środowiska, postuluje rewizję przedmiotu ochrony obecnej ustawy i rozszerzenie go na krajobraz zabytkowy lub kulturowy czy przestrzeń historyczną²⁵. Inni autorzy widzą potrzebę objęcia ochroną także zabytków niematerialnych, np. nazw miast i ulic. Nasuwa się pytanie, jak tego rodzaju ogólne pojęcia można chronić za pomocą ustawy, aby nie był to kolejny zapis deklaracji dobrej woli. Dobrym przykładem konkretyzującym propozycje zapisu ustawowego jest artykuł P. Dobosza o nazwach historycznych²⁶. Autor dochodzi do wniosku, że w ślad za ustawowym objęciem ochroną nazw, konieczne jest wprowadzenie odrębnej części rejestru, do którego konserwator wpisywałby nazwy uznane za godne ochrony. Przenosząc to rozumowanie na sprawę krajobrazu kulturowego należy postulować określenie w ustawie zasad wpisywania do rejestru składników tego krajobrazu (trzeba je więc sprecyzować), jak i terenu, na którym się znajdują. Sprawa ta powinna znaleźć rozwiązanie w nowej redakcji art. 20, dla którego zasady postępowania w wy-

znaczaniu stref ochronnych sformułował w ważnym artykule M. Witwicki²⁷.

Znacznie trudniejszy i bardziej zagmatwany, aczkolwiek mający fundamentalne znaczenie jest problem art. 4 ustawy²⁸.

Głównym przedmiotem kontrowersji jest pkt. 3, art. 4 („inne, jeżeli ich charakter zabytkowy jest oczywisty”), gdyż obecnie nie rodzi on żadnych skutków prawnych, a kwestia, które dobra kultury mają „oczywisty” charakter zabytkowy, nie da się rozstrzygnąć jednoznacznie do końca. Jeśli założymy, że ustawodawcy chodziło o stwierdzenie, że istnieją zabytki wielkiej klasy (jak Wawel i Wilanów) zabytkowe w sposób „oczywisty” dla każdego, to uznał tym samym, że istnieje pojęcie zabytku wynikające z jego immanentnych cech i wprowadził jakby drugie znaczenie tego słowa, różne od tego, które wynika z art. 4 (zabytek to dobro kultury wpisane do rejestru). Zwolennicy utrzymania pkt. 3 uznający, że można go interpretować korzystnie dla ochrony dóbr kultury nie wpisanych do rejestru, a ma-

²⁷ M. Witwicki, *Strefy ochrony konserwatorskiej*. „Ochrona Zabytków” 1985 nr 3–4, s. 157–162.

²⁸ W dyskusji na ten temat zabrał ostatnio głos P. Dobosz w artykule *Charakter prawny decyzji i zezwoleń w sprawach ochrony zabytków*. „Ochrona Zabytków” 1985 nr 3–4, s. 259–290. Jeśli dobrze rozumiem jego wypowiedź w sprawie decyzji o wpisaniu dobra kultury do rejestru zabytków (s. 276), wyróżnia on dwie interpretacje: „materialnoprawną”, według której decyzja jest potwierdzeniem stanu faktycznego, a więc deklaracją stanu zaistniałego wcześniej, i „formalnoprawną”, w której przedmiot „staje się zabytkiem dopiero w chwili wydawania odpowiedniej decyzji”. Odnośnie ustawy z 1962 r. autor przychyliła się do zastosowania interpretacji drugiej (!), co zakłada, że nie istnieją zabytki, jeśli nie są wpisane do rejestru. Jestem akurat przeciwnego zdania, jak zresztą i inni (por. W. Sieroszewski, *op. cit.*, czy J. Pruszyński, *Pojęcie zabytku i ochrony konserwatorskiej w ustawie z 15 lutego 1962 r. (Zakres interpretacji art. 4 ustawy „Ochrona Zabytków” 1986 nr 2 s. 105–106)* i wydaje mi się, że P. Dobosz jakby nie dostrzegł zmiany między rozporządzeniem z 1928 r. i ustawą z 1962 r. W stosunku do tej ostatniej używa on formuły „uznania za zabytek”, która stosowana była w rozporządzeniu i jak się zdaje istotnie zawiera w sobie „formalnoprawne” rozumienie tej decyzji (jak wykazują w tekście również niekonsekwentnie w postanowieniach karnych). Tymczasem ustawa z 1962 r. cała owocnie zarzuca konstrukcję „uznania za zabytek”. Według niej dobro kultury wpisuje się do rejestru podejmując decyzję w tej sprawie o wpisie, a nie o uznaniu za zabytek. Zawarte jest w tym założenie, że przedmiot ma cechy zabytkowe już wcześniej, że zostały one rozpoznane merytorycznie (tzn. przez specjalistę kierującego się kryteriami pozaprawnymi), na której to podstawie organ wydaje decyzję o wpisaniu do rejestru. Nie decyduje ona jednak, czy obiekt jest czy nie jest zabytkiem, lecz o tym, że został poddany opiece prawnej. Jest to całkowicie zgodnie z logiką, gdyż jakkolwiek pałac czy obraz np. Rembrandta są zabytkami całkowicie niezależnie od tego czy są, czy nie są wpisane do rejestru. Natomiast podobnie jak człowiek chromy musi mieć świadectwo lekarskie uprawniające do renty, tak samo i zabytek musi mieć urzędowe potwierdzenie, aby można było uruchomić fundusze itp. Zapewne subtelniejszy prawnie wywód, ale o zbliżonym sensie przedstawił J. Pruszyński, *op. cit.*, s. 106. Natomiast artykuł P. Dobosza powinien wszystkim, którzy wierzą, że obecnie prawo chroni obiekty poza rejestrem, uświadomić, że w spornych kwestiach obecne sformułowanie ustawy w art. 4 pkt. 3 po prostu nie daje się wykorzystywać do działań mających istotne znaczenie dla ochrony zabytków. W. Sieroszewski, *op. cit.*, s. 164 napisał wręcz: „Przepis art. 4 pkt 3 jest szkodliwy także dlatego, że stwarza złudę ochrony niektórych obiektów nie wpisanych do rejestru, w rzeczywistości ochrony tej nie dając”.

²³ M. Kurzątkowski (*op. cit.*, s. 10) sugeruje co prawda nie tyle włączenie biur do urzędu konserwatorskiego, ale połączenie ich z konserwatorem w osobny wydział i powierzenie mu przez ministra kultury i sztuki uprawnień wojewódzkiego konserwatora zabytków. Autor zapomina jednak o własnych słowach wcześniejszych, że ustawa upoważnia ministra do powierzenia niektórych czynności, a nie uprawnień. Taki wydział musiałby więc być w urzędzie wojewódzkim.

²⁴ 3-osobowa Pracownia Urbanistyczna ośrodka gdańskiego pobiera rocznie pensje w wysokości 700 tys. zł i od 3 lat wykonuje w tym czasie ok. 30 opracowań, poprzedzonych studiami historycznymi i terenowymi, które są podstawą do uzgodnienia planu zagospodarowania przestrzennego. Koszt analogicznego opracowania realizowanego w przedsiębiorstwie wynosi 3–4 mln zł, a np. dla Kazimierza w Krakowie – 11 mln zł.

²⁵ T. Zielniewicz, *op. cit.*, s. 3. Na temat krajobrazu kulturowego (kulturalnego) por. liczne prace J. Bogdanowskiego; pojęcie przestrzeni historycznej zaproponowała ostatnio M. Kamzowa, *Ochrona zabytków a planowanie przestrzenne*. „Kwartalnik Architektury i Urbanistyki” 1985 nr 1, s. 79–84. Zob. także interesujący tom *Ochrona zabytków a gospodarka przestrzenna Polski* (praca zb.), „Biuletyn Informacyjny” nr 52 PAN IGPZ, Warszawa 1986.

²⁶ P. Dobosz, *Ochrona nazw historycznych w obrębie prawnej ochrony zabytków*. „Ochrona Zabytków” 1986 nr 1, s. 23–29. Warto dodać, że art. 2, pkt. 2 w projekcie z 1983 miał następujące sformułowanie: „za element dziedzictwa uważa się również wartości niematerialne, istotne dla dokumentowania tradycji”. Zrozumiałe, że w dalszych rozdziałach ustawy należałoby określić, o jakie wartości chodzi i jak chroni je prawo.

jących cechy zabytku, mają więc sporo racji²⁹. Jednakże jest to racja wyłącznie werbalna. Ochrona prawna nie będzie mogła mieć zastosowania, jeśli dany obiekt nie zostanie wpisany do rejestru, choćby dopiero po wszczęciu działań zapobiegawczych przez konserwatora (zgodnie z art. 29 ustawy z 1962 r.). Wiemy zaś dobrze, że z przyczyn technicznych (i merytorycznych) małe są szanse wpisania do rejestru wszystkich rozpoznanych obiektów mających cechy zabytkowe w następujących 300 latach³⁰.

Dlatego projektodawcy zmiany pkt. 3 w 1983 r. próbowali wprowadzić w to miejsce tekst „obiekty ujętych w ewidencji zabytków”³¹. Intencją tej propozycji było stworzenie kategorii pośredniej obejmującej zabytki rozpoznane i ujęte w ewidencji, co do których jednak można by prowadzić elastyczną politykę: niekiedy wpisywać do rejestru zapewniając im pełną ochronę prawną, niekiedy rezygnować z tego uprawnienia. Ta skądinąd słuszna idea nie znalazła jednak w wymienionym zapisie zadowalającego sformułowania. Dlaczego? Art. 4 tworzy dwie różne kategorie obiektów, wobec których stosuje ochronę prawną: kategorię dóbr kultury wpisanych do rejestru zabytków i kategorię dóbr kultury wpisanych do inwentarza muzeum. W celu wykorzystania pkt. 3, mającego jakby charakter uzupełniającego i pomocniczego, należy zastosować kategorię pierwszą (zgodnie z art. 29)³². Tak więc wprowadzenie „zabytków w ewidencji” w miejsce pkt. 3 zakładałoby albo sytuację identyczną jak obecnie (czyli konieczność wpisania do rejestru), albo zrównałoby zabytki w ewidencji z wpisanymi do rejestru, tyle że bez rygorów prawnych z tym związanych. Któż jednak wówczas wpisywałby zabytki do rejestru i po co, jeśli wystarczyłoby założyć kartę ewidencyjną? Jeden z tych punktów byłby po prostu martwy i zbędny.

Jestem przekonany, że chcąc wprowadzić pojęcie za-

²⁹ Artykuł J. Pruszyńskiego, *op. cit.*, na temat pojęcia ochrony konserwatorskiej przedstawia tak zwane prawdy oczywiste. Jest ono w istocie szersze niż będące jego częścią pojęcie ochrony prawnej. Jednakże to „poszerzenie” służyć może co najwyżej badaniu i inwentaryzacji zabytków, natomiast nie jest podstawą w aktualnym stanie prawnym ani finansowaniu, ani karaniu za zniszczenie zabytku, ani też innym decyzjom organu, który podejmując je musi co prędzej wpisywać obiekt do rejestru, gdyż w innym wypadku zaskarżony do sądu przegra wytoczony mu proces. M.in. dlatego W. Sieroszewski, *op. cit.*, s. 164, proponował likwidację pkt. 3 art. 4 i wprowadzenie pojęcia „szczególnej ochrony prawnej”.

³⁰ Do rejestru zabytków nieruchomych wpisano od 1962 r. 28 tysięcy pozycji, to znaczy ponad 30 tys. obiektów. Jest to liczba obejmująca mniej więcej obiekty klasy 0, I i II według nieaktualnej już klasyfikacji. Ukończony niedawno spis adresowy ujawnił jednak istnienie co najmniej 300 tys. obiektów głównie architektury i budownictwa od połowy XIX w. zarówno drewnianych, jak i murowanych, których wpisanie do rejestru przy obecnym tempie ok. 1000 pozycji rocznie potrwałoby ... 300 lat!

Powinny one być więc chronione przede wszystkim przez prawidłową eksploatację i systematyczne remonty (w stosunku do budownictwa ludowego postulat ten jest nierealny ze względu na niski standard techniczny obiektów, w których po prostu właściciele nie chcą mieszkać). Powyższe dane obrazują skalę problemu i zupełną absurdalność wniosków, aby obiektem tym zapewnić opiekę prawną. Stąd konieczne takie sformułowanie w ustawie, aby wojewódzki konserwator zabytków mógł stosować działania profilaktyczne (np. przez wykorzystanie przepisów karnych) wobec złych użytkowników, gdyż wpisane do rejestru obiekty, których w końcu nie udaje się uratować, wykazuje tylko, iż litera prawa jest martwa.

³¹ Projekt nowelizacji z 1983 r. (nie opublikowany).

³² Por. J. Pruszyński, *op. cit.*, s. 106.

bytków „częściowo” chronionych należy wyraźnie sprecyzować, w jaki sposób chcemy to czynić i określić to poza art. 4.

Punktem wyjścia do takiego rozwiązania powinno być zrozumienie, dlaczego pkt. 3 art. 4 w obecnym zapisie jest chromy i niejasny. Wyjaśnia to jego geneza. W ustawie z 1962 r. wykorzystano rozporządzenie prezydenta RP z 1928 r.³³ Ustawodawca już wówczas otoczył ochroną grupę obiektów, które zostały uznane za zabytek. W art. 1 rozporządzenia ustalono, które z nich mogą być uznane za zabytek. Definicja ta (potraktowana nieco szerzej)³⁴ 34 lata później została przypisana dobru kultury w ustawie powojennej. Można więc sądzić, że w obecnej ustawie pojęcie zabytek jest podrzędne wobec dobra kultury. Byłoby tak, gdyby zapisano jego niedwuznaczną definicję merytoryczną ustalającą, że dobro kultury to jedno, a zabytek to dobro kultury szczególnego rodzaju (np. z ograniczeniem czasowym). Tymczasem użyto ograniczenia formalnego wprowadzając pojęcie zabytku dla celów wyłącznie prawnych.

Jak wynika z poprzednich rozważań uczyniono to niezbyt konsekwentnie, gdyż pkt. 3 art. 4 daje asumpt do stwierdzenia, że istnieją jeszcze inne zabytki, nie wpisane do rejestru. Ustawodawca nie był jednak i dalej konsekwentny, gdyż wprowadzając kategorię dóbr kultury wchodzących w skład muzeów nadał im wszystkim, zgodnie z art. 4 pkt. 2, nazwę zabytków. Tymczasem znaczna liczba wpisanych do inwentarza muzeów obiektów nie jest zabytkami *sensu stricto* (np. dzieła sztuki artystów współczesnych). Wysuwano propozycje, aby wrócić do wersji rozporządzenia z 1928 r. i zlikwidować pojęcie dobra kultury, ale nie ma wątpliwości, że istnieje wiele dóbr kultury, które powinny być chronione i wobec których określenie zabytek byłoby w odczuciu społecznym nadużyciem semantycznym. Dlatego właśnie należałoby postulować likwidację fałszywej dychotomii: dobro kultury i dobro kultury wpisane do rejestru (zabytek), gdyż to, co wpisujemy do rejestru nie musi być wcale zabytkiem. Rozwiązanie jest przecież proste – chronimy prawem po prostu dobra kultury wpisując je do rejestru. Wśród nich znajdzie się znaczna część, a nawet większość, które mieszczą się w pojęciu obiektu zabytkowego.

Z kolei można zastanowić się nad tym, jak chronić zabytki nie wpisane do rejestru. Wyjaśnijmy skąd w art. 4 wziął się pkt. 3. Otóż został on w zmienionej postaci przeniesiony również z rozporządzenia z 1928 r., ale z rozdz. VI – postanowienia karne³⁴. Art. 43a, tej części rozporządzenia, głosi:

„Karom przewidzianym w art. 35–43 ulegają również winni naruszenia przepisów niniejszego rozporządzenia w stosunku do przedmiotów, których wartość zabytkowa nie została jeszcze stwierdzona orzeczeniem władzy konserwatorskiej jeżeli (...) zabytkowy ich charakter nie ulegał dla nich wątpliwości (podkreślenie M.K.)”. Intencje ustawodawcy są tu całkiem zrozumiałe. Nie chodziło o „oczywistość” w ogóle (jak w pkt. 3), lecz o wypadek, gdy można domniemywać, że sprawca orientował się, jaki charakter miał poszkodowany

³³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 6.03.1928 „O opiece nad zabytkami” (Dz.U. nr 29, poz. 265) według: *Zbiór przepisów dotyczących ochrony i konserwacji zabytków*. BMiOZ seria B, t. II, Warszawa 1960.

³⁴ Na genezę pkt. 3 zwrócił uwagę A. Żółkiewski, dzięki czemu mogłem podjąć próbę przedstawienia problemu w takim ujęciu.

przedmiot. Został on więc poddany ochronie prawnej przed uznaniem go za zabytek, ale tylko w zakresie przepisów karnych. Określenie dla nich ustala warunek konieczny dla wykorzystania tego przepisu. Charakter zabytkowy przedmiotu musiał być oczywisty dla sprawcy przestępstwa, co zapewne także niełatwo było udowodnić. W pkt. 3 ustawy z 1962 r. słowa te pamiętano i nie wiadomo dla kogo „oczywisty jest charakter zabytkowy”³⁵.

Z powyższego wynikają dwa wnioski. Pierwszy, że można wykorzystać przepisy karne dla ochrony zabytku, który nie został wpisany do rejestru, gdyby wyżej opisany rozdział pojęć dobro kultury i zabytek został dokonany. Drugi, że należy stworzyć prosty mechanizm doprowadzenia do świadomości potencjalnego sprawcy uszkodzenia zabytku, że dany obiekt jest zabytkiem. Wystarczyłoby wówczas opatrzyć zabytek tablicą informacyjną oraz wykorzystując własnie ewidencję zabytków informować właścicieli i użytkowników, że zabytek został włączony do ewidencji przez konserwatora. Równie łatwo można by z tego zrezygnować, a więc wojewódzki konserwator zabytków dysponowałby elastycznym sposobem postępowania.

Wydaje się, że w takim rozwiązaniu zapis zabraniający niszczenia i dokonywania zmian w zabytkach (art. 27 ustawy z 1962 r.) powinien się pojawić nie w przepisach szczegółowych, jak obecnie, i po art. 4, ale w części wstępnej zaraz po artykułach definiujących pojęcia: dobro kultury i zabytek. Takie jego usytuowanie znacznie podkreśliłoby intencje ustawodawcy³⁶.

Na koniec chciałbym wrócić jeszcze raz do tekstu T. Zieleniewicza, którego pełna pasji wypowiedź stała się

dla mnie inspiracją. Wynika z niej, jak pilne i potrzebne są zmiany zarówno w ustawie, jak i organizacji służb konserwatorskich. Głos to ważny, gdyż autor jest przedstawicielem tej części służby konserwatorskiej, która na co dzień realizuje przepisy prawa o ochronie zabytków. Niemniej wahałbym się stwierdzić, iż potrzebna jest nie nowelizacja, lecz nowa ustawa³⁷. Zmiany w prawie są procesem stałym, w którym tradycja i dorobek poprzednich pokoleń mają niebagatelne znaczenie. Stusniej jest odrzucić złe doświadczenia i poprawiać błędy zachowując pozytywne elementy, niż tworzyć wszystko od nowa, zwłaszcza wówczas, gdy istnieje obawa, że przy okazji straci się ewidentne osiągnięcia. Czyż mrzonką były liczne komplementy wypowiediane na temat ustawy z 1962 r.? Jeśli nawet były przesadne, nie mamy pewności, że potrafimy wszystko zbudować lepiej od początku.

Nie rozumiem również dlaczego sprawy muzeów miałyby być z ustawy wyłączone³⁸. Muzea są instytucjami powołanymi dla ochrony zabytków – tyle tylko, że ruchomych. Czy dla ochrony Wilanowa mamy mieć jedną ustawę, a dla zabytków wypełniających jego wnętrza inną? Smutne to zjawisko, że działania oświatowe, wystawiennicze i naukowe tak dalece zdominowały zadania muzeów, że zapominamy o ich funkcji głównej – ochronie zabytków. Może więc i pod tym kątem należałoby przejrzeć ustawę z 1962 r. i wzmocnić to, co już tam w tej sprawie powiedziano. Byłby to jednak temat zgoła innej wypowiedzi.

mgr Marek Konopka
Ośrodek Dokumentacji Zabytków
Warszawa

³⁵ Rzecz w tym, że jeśli oczywiste jest dla konserwatora, że obiekt ma cechy zabytku, to nie rodzi to żadnych konsekwencji. Inaczej sprawa się przedstawia, gdy istnieją przesłanki, iż użytkownik lub sprawca czyniu miał tę świadomość, ponieważ został o tym powiadomiony.

³⁶ Uwzględniając przedstawione propozycje można pokusić się o próbę sformułowania zmian w ustawie z 1962 r. Tak więc w art. 2 należałoby dopisać zdanie: „Dobra kultury należące do minionych okresów historycznych, stylów artystycznych i wykonane w dawnej technologii są w rozumieniu ustawy zabytkami”.

W art. 3 należałoby wprowadzić pkt. 3: „Dóbr kultury, a w szczególności zabytków, nie wolno niszczyć, przerabiać, uzupełniać, rozkopywać, a także dokonywać w nich zmian. Prace, których celem jest ich ochrona, wprowadzające zmiany mogą być podejmowane tylko za zgodą właściwych organów i w zakresie przez nie ustalonym. Odpowiedzialność za naruszenie powyższych zasad w stosunku do dóbr kultury, których zabytkowy charakter został potwierdzony publicznie i

urzędowo lub zawiadomieniem użytkownika lub właściciela o ujęciu zabytku w ewidencji konserwatorskiej przez właściwe organa, określają przepisy karne”.

Wówczas art. 4 mógłby mieć następujące brzmienie: „Ochronie prawnej, przewidzianej w przepisach ustawy podlegają dobra kultury:

1) wpisane do rejestru dóbr kultury,
2) wpisane do inwentarzy muzeów, bibliotek lub archiwów publicznych”.

Oczywiście zmiany takie pociągnęłyby za sobą dalsze, spowodowałyby konieczność wprowadzenia korekt w innych sformułowaniach oraz w numeracji artykułów.

³⁷ T. Zieleniewicz, *op. cit.*, s. 4.

³⁸ T. Zieleniewicz, *op. cit.*, s. 4; podobne sugestie wysuwa również W. Kowalski (*op. cit.*, s. 171), natomiast W. Sieroszewski (*op. cit.*, s. 165) postulował szersze niż dotychczas włączenie muzeów do ochrony zabytków nieruchomych.

AMENDMENTS TO THE LAW – NEEDS AND POSSIBILITIES

Nos 3–4/85 and 1/86 of „Ochrona Zabytków” contained a number of articles devoted to problems of the organization of conservation service in Poland and proposals to amend the law „On the Protection of Cultural Property and on Museums” of February 15, 1962. The author of this article has made an attempt to specify what is most important in the 1962 Law and what requires amending.

According to him, it is necessary to harmonize the views on the wording of 3 articles, namely 4, 8, 20, which define the subject of the protection, position of the bodies of conservation authorities and a scope of the protection. Just like T. Zieleniewicz, the author thinks that the main organ should be the General Conservator of Monuments and that this will be possible only if he performs the function of the Vice-Minister of Culture and Art. At a voivodship level this organ is and still should be a voivodship monuments' conservator, while at other administrative levels functions of con-

servators may be performed by the persons specially authorized by a voivodship monuments' conservator.

The author shares the view that the subject of the protection should include also historic landscape and non-material values such as names of towns and streets. Nevertheless, in his view, in order that this extension of the protection of cultural property was not merely a declaration, the Law should include amendments that would set out guidelines for the legal action in this respect and thus introduce into the monuments' register entries on landscape and names. This results from the wording of articles 20 and 4. The later article is the subject of long-standing discussion, just as it defines which cultural property is covered by legal protection. According to the author, the present wording of the article is ambiguous and he suggests its new reading. At the same time the author proposes that historic structures which are not included.