

Janusz Eksner

Nad Ustawą o ochronie dóbr kultury - nie wykorzystane możliwości

Ochrona Zabytków 31/4 (123), 221-223

1978

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.

NAD USTAWĄ O OCHRONIE DÓBR KULTURY — NIE WYKORZYSTANE MOŻLIWOŚCI

Liczba obiektów zabytkowych w Polsce stale maleje i to w coraz szybszym tempie. Tej smutnej prawidłowości nie mogą zakłócić ani zahamować wciąż rosnące dotacje państwowe na rewaloryzację, wysiłki służb konserwatorskich, a nawet przekazywanie zabytkowych chałup i dworców do zagospodarowania osobom prywatnym. Kryje się za tym dziwny paradoks. Bo przecież w miarę upływu lat zabytków powinno przybywać, a tymczasem jest odwrotnie. Przyczyny tego nienormalnego stanu są powszechnie znane. Nie konserwowane obiekty zabytkowe po prostu niszczej i syją się w gruzy. Tym smutniejsza to prawda, że przecież właśnie Polska może poszczycić się odbudową staromiejskich dzielnic Warszawy, Gdańska, Poznania i Wrocławia, a więc inicjatywami unikatowymi w skali światowej. Właśnie u nas dobra kultury, stanowiące rezultat dorobku minionych pokoleń, są przedmiotem ogólnego umiłowania i troski. Tylko w Polsce mogła się zrodzić idea odbudowy Zamku Królewskiego. A jednocześnie zabytków ubywa, zwłaszcza średnich i małych, i powiększa się liczba obiektów zrujnowanych, zdewastowanych bądź tylko zaniedbanych. Trudno się więc dziwić podnoszonym co jakiś czas alarmom i kampaniom zmierzającym do ocalenia tego, co jeszcze pozostało. W ramach tych powtarzających się kampanii są głosy, że podstawową przyczyną niepowodzeń w przeciwdziałaniu dewastacji obiektów zabytkowych jest z jednej strony niedostateczna represja karna, z drugiej — niedostatki obowiązującego w dziedzinie ochrony dóbr kultury prawa. Wobec oporów właściciela lub użytkownika zabytku konserwator jest jakoby bezsilny, w najlepszym razie przysługuje mu bowiem prawo złożenia doniesienia karnego do prokuratury, tam zaś każda nieomal sprawa kończy się umorzeniem. Koniecznością stała się zatem nowelizacja ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. *O ochronie dóbr kultury i o muzeach* głównie w tym kierunku, aby podnieść rangę decyzji konserwatorskich i zagwarantować ich realizację. Inaczej bowiem ochrona zabytków pozostanie papierowym hasłem bez rzeczywistego pokrycia.

Wydaje się, że tego rodzaju głosy i poglądy, bynajmniej wcale nie odosobnione, są wyrazem bezgranicznej wiary w fetysz prawa. Niemal identyczne głosy padały również — i zresztą padają nadal — w nie kończących się dyskusjach nad sposobami ochrony naturalnego środowiska człowieka, a zwłaszcza wód powierzchniowych i atmosfery przed zanieczyszczeniami. Są więc ludzie, którzy uważają, że wystarczy zmienić taki lub inny przepis, artykuł, paragraf, a natychmiast regulowana nimi rzeczywistość społeczna zmieni się w kierunku zgodnym z intencjami prawniczych fideistów. Wystarczy odpowiednio surowo ukarać kogo należy, a od razu wody naszych rzek staną się bardziej czyste, a walące się pałace i dworki przeistoczą się w pełne życia, zgiełku i barwy obiekty użyteczności publicznej.

W przedmiocie dokonywania zmian w obowiązującym prawie i jego nowelizacji od dawien dawna ścierają się

ze sobą dwie grupy poglądów: jedni opowiadają się za potrzebą natychmiastowego niemal dostosowywania prawa do zmieniających się potrzeb życia, drudzy — zalecają w tym względzie daleko idącą wstrzeźliwość i spokój. Prawo powinno być stabilne, powiadają, stabilność prawa bowiem jest podstawową gwarancją rzeczywistego regulowania nim praktyki społecznej, a także poznania go i zaakceptowania przez szeroki ogół obywateli. Szesnaście lat obowiązywania ustawy *O ochronie dóbr kultury i o muzeach* — to jeszcze żaden rekord długowieczności prawa (we Francji do dziś obowiązuje *Kodeks Napoleona*), tym bardziej gdy się zważy, że warunki i okoliczności, które wywołały potrzebę jej uchwalenia, nie uległy w tym czasie jakimkolwiek zmianom. Oczywiście skłonny jestem podzielać stanowisko nawołujące do wstrzeźliwości. Mam przy tym na uwadze jeszcze jeden argument. Nikt nie dostarczył przekonujących dowodów na to, że ustawa *O ochronie dóbr kultury...* nie spełnia pokładanych w niej nadziei, bo istotnie jest zła, wadliwa, przestarzała. Są natomiast dowody na to, że ustawa ta nie jest stosowana.

Czy rzeczywiście w wypadku stwierdzenia dewastacji zabytkowego obiektu jedynym, przysługującym konserwatorowi środkiem prawnym jest skierowanie do prokuratury doniesienia o przestępstwie? Wystarczy pobieżna lektura ustawy *O ochronie dóbr kultury...*, by przekonać się, że odpowiedź na tak postawione pytanie nie może być twierdząca. Na właścicielu lub użytkowniku obiektu zabytkowego, kimkolwiek by on nie był, ciąży obowiązek zabezpieczenia zabytku przed zniszczeniem, uszkodzeniem i dewastacją. Konserwator władny jest nakazać użytkownikowi przeprowadzenie konserwacji w określonym przez siebie terminie. Ma też prawo zarządzić przebudowanie lub uporządkowanie obiektu.

Bez zezwolenia konserwatora nie wolno użytkownikowi dokonywać żadnych prac w obiekcie zabytkowym. Jeśliby do tego doszło, konserwator ma prawo, a nawet obowiązek wstrzymać tego rodzaju czynności oraz nakazać przywrócenie zabytku lub jego otoczenia do poprzedniego stanu na koszt osoby, która naruszyła przepisy. Przytoczone zasady jednoznacznie wynikają z odpowiednich przepisów ustawy. Zarządzenia konserwatora, nakazy, zakazy, zezwolenia są aktami o charakterze decyzji administracyjnych i to o charakterze decyzji tzw. władczych. Kompetentny organ państwowy, a takim organem jest w tym wypadku konserwator, działając w granicach swoich ustawowych kompetencji, podejmuje decyzję, która jest niczym innym, jak przejawem administrowania powierzonym mu odcinkiem życia publicznego. I byłoby bardzo źle, gdyby decyzja organu państwowego miała pozostawać tylko na papierze. Tak na szczęście nie jest. Egzekucję, czyli wykonanie nakazu, zakazu lub zarządzenia konserwatora, reguluje ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 24, poz. 151). Nie jest on zatem bezsilny wobec oporów użytkownika,

zarówno prywatnego, jak i uspołecznionego, może na nim po prostu wymusić posłuszeństwo.

Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym reguluje najbardziej drażliwą płaszczyznę styku obywateli z organami państwowymi. Chodzi bowiem o zastosowanie przymusu państwowego względem dłużnika i to przymusu w niemal sterylnie czystej postaci. Egzekucji administracyjnej podlegają zarówno obowiązki o charakterze pieniężnym, jak i niepieniężnym. I jedno, i drugie muszą wywodzić swój rodowód „z zakresu administracji państwowej”, czyli z zakresu stosunków administracyjno-prawnych. Zgodnie z podstawową zasadą postępowania egzekucyjnego — zasadą obligatoryjności prowadzenia egzekucji — wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych, jeśli zobowiązany uchyla się od wykonania obowiązku.

Wachlarz środków egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym, a takie nas właśnie interesują, jest dość szeroki. Na czoło wysuwa się tu tzw. grzywna w celu przymuszenia. Jest to klasyczny przykład środka przymuszającego, sam przez się nie prowadzi on bowiem do wykonania obowiązku, natomiast oddziałuje na dłużnika bezpośrednio. Możliwość wielokrotnego nakładania i egzekwowania grzywny ma przełamać opór zobowiązanego i skłonić go do wykonania obowiązku. Grzywna w celu przymuszenia nie jest karą w rozumieniu kodeksu karnego lub kodeksu wykroczeń, dlatego też może być nakładana nie tylko na osoby fizyczne, lecz również prawne oraz na jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej. Jak wspomniano, grzywnę tę można nakładać na opornego dłużnika kilkakrotnie. Jej wysokość w wypadku przymuszonych osób fizycznych nie może przekraczać jednocześnie kwoty 2 tys. zł, a łącznie 10 tys. zł, zaś w stosunku do osób prawnych odpowiednio 10 tys. zł i 100 tys. zł. Jeśli organ prowadzący egzekucję wyczerpie możliwości dalszego stosowania tego środka albo też stwierdzi, że jest on niecelowy, może zastosować inny środek, np. wykonanie zastępcze. Zasady nakładania grzywny w celu przymuszenia są bardzo elastyczne. Wykonanie obowiązku sprawia, że grzywna nie uiszczona podlega umorzeniu, uiszczoną zaś można zobowiązanemu zwrócić w całości lub w części.

Innym, interesującym nas tutaj, środkiem egzekucyjnym jest tzw. wykonanie zastępcze. Jest to z kolei środek zaspokajający, ponieważ bezpośrednio prowadzi do wykonania obowiązku. Stosuje się go wówczas, gdy egzekucja dotyczy obowiązku wykonania czynności, którą można zlecić do wykonania innej osobie, jednak na koszt zobowiązanego. W celu zastosowania wykonania zastępczego organ egzekucyjny doręcza zobowiązanemu odpis tytułu wykonawczego wraz z postanowieniem, że objęty tym tytułem obowiązek zostanie wykonany zastępczo przez inną osobę na jego koszt i ryzyko. Można również wezwać zobowiązanego do uiszczenia stosownej zaliczki, przy czym jeśli nie wpłaci jej w wyznaczonym terminie dobrowolnie, ściągają ją przymusowo. Organ egzekucyjny może wreszcie nakazać zobowiązanemu dostarczenie posiadanej dokumentacji, materiałów, a także środków przewozowych, niezbędnych do zastępczego wykonania egzekwowanej czynności. Od wykonania zastępczego można odstąpić w każdym czasie. Zgłoszona w tym przedmiocie prośba zobowiązanego musi być poparta gwarancją, że wykona on obowiązek osobiście, a wykonawca zastępczy wyrazi na to zgodę.

Nie bez powodu poświęcam aż tyle miejsca próbie rozszyfrowania zasad egzekucji administracyjnej i stosowanych w jej ramach konkretnych środków egzekucyjnych. Jak dotychczas bowiem żaden z konserwatorów nigdy jeszcze nie użył tej broni, a jest ona — jak sądzę — bardziej skuteczna od każdej innej. Zresztą egzekucja administracyjna nakazu czy zarządzenia konserwatora zabytków wcale nie wyłącza jednoczesnego dochodzenia odpowiedzialności karnej lub karno-administracyjnej wobec osób winnych dewastacji czy rażących zaniedbań. Jest to broń nie tylko skuteczna, ale i nieodzowna. Istnieje bowiem — jak wspomniano — zasada obligatoryjności wszczęcia i prowadzenia egzekucji. Zagadnienie trzeba zatem rozstrzygać nie w płaszczyźnie uprawnień konserwatora, lecz spoczywających na nim obowiązków i powinności urzędowych. Trudno powiedzieć, jakie są przyczyny całkowitego ignorowania przez praktykę możliwości, o których była wyżej mowa. Faktem jest, że obowiązujące prawo pozostaje tu tylko na papierze, a niestosowanie prawa jest większym złem niż błędy, nieprawidłowości czy wady w jego stosowaniu. Cierpi bowiem na tym nie tylko autorytet prawa, ale i ustawodawcy, i państwa w ogóle. W tym wypadku cierpi także i przede wszystkim ochrona dóbr kultury, cierpią obiekty zabytkowe wymagające konserwacji bądź szybkiego zabezpieczenia przed dewastacją.

A teraz kilka uwag na temat drugiego obiegowego stereotypu, a więc na temat niedostateczności represji karnej. Również u podłoża tej tezy leżą pewne błędy. Skąd bowiem wzięło się to przeświadczenie? W ciągu ostatnich lat kilkakrotnie zdarzyło się, że sprawa doniesienia o ewidentnej dewastacji obiektu zabytkowego utknęła w martwym punkcie, ponieważ organ ścigania postępowanie umorzył. W jednej zaś z głośniejszych spraw, w której prokurator zdecydował się wnieść akt oskarżenia do sądu, zapadł wyrok niewinniający. We wszystkich tych sprawach zdziwieniu, niedowierzaniu, a nawet oburzeniu nie było końca. Jak to? Każdy widział, że nasz zabytkowy pałacyk został zamieniony w kupę gruzu, każdy wie, że w zabytkowych komnatach tuczono trzodę chlewną albo składowano węgiel, a gdy w końcu zdecydowano się poruszyć tym szokującym faktem tryby wymiaru sprawiedliwości — zapadł niewinniający wyrok albo, co gorsza, sprawa w ogóle nie trafiła do sądu... Rozumowanie w równym stopniu efektywne, co i, mówiąc ogólnie, nie dokończone.

Dochodzenie odpowiedzialności karnej podlega pewnym ściśle określonym rygorom. W obowiązującym u nas stanie prawnym nie ma odpowiedzialności obiektywnej za zaistniałe skutki takiego czy innego działania bądź zaniechania. Przestępstwo musi być zawinione, a więc psychika sprawcy, jego świadomość i wola muszą pozostawać w pewnym określonym stosunku do rezultatu zachowania się, noszącego znamiona czynu zabronionego. Konkretniej osobie trzeba zatem udowodnić dokonanie konkretnego przestępstwa, co więcej — trzeba jej udowodnić określoną postać winy. Gdy do dewastacji dochodzi na skutek splotu zaniedbań różnych osób, i to zaniedbań zaistniałych w różnym czasie i miejscu, nie jest to takie proste. Dewastacja zabytkowych obiektów nie jest, jak wiadomo, dziełem jednej chwili, postępuje ona stopniowo, a jej początki trzeba niekiedy osadzać w czasie przed trzydziestu kilku laty. Jakiż korowód użytkowników zdążył się w tym długim okresie przetoczyć przez zabytkowe podwoje takiego czy innego obiektu... Z perspektywy czasu nie bardzo też wiadomo,

co komu można przypisać. Jeśli do tego dodać — znane każdemu konserwatorowi — próby tłumaczenia się przez użytkowników względami obiektywnymi (brak dokumentacji, brak dostatecznych środków finansowych, brak wykonawcy, „wypadnięcie z planu” itp.), nad którymi nie można jednak przejść do porządku, jasny początkowo obraz sprawy musi ulec — patrząc na niego od strony czysto podmiotowej — zmańczeniu, a wina — zamazaniu. Poza tym umyślne niszczenie zabytków, najdrastyczniejsze przestępstwo przewidziane w ustawie *O ochronie dóbr kultury...*, na szczęście, nie jest spotykane na co dzień.

Nie chcę tu, bynajmniej, usprawiedliwiać prokuratury. Być może w jakimś odsetku spraw postępowanie przygotowawcze w istocie zostało umorzono przedwcześnie, pochopnie, błędnie. Nie może to jednak stanowić problemu, skoro w okresie dwóch lat (od połowy 1975 do połowy 1977 r.) we wszystkich prokuraturach terenowych prowadzono łącznie 262 sprawy o przestępstwa przeciwko dobrom kultury, z czego 74 sprawy dotyczyły przestępstw przewidzianych w ustawie *O ochronie dóbr kultury i o muzeach*. Wśród tych 74 spraw przedmiotem 54 było usiłowanie lub dokonanie wywozu dzieł sztuki za granicę. Tak więc interesujących nas tu spraw dewastacji lub rozbiórki bez zezwolenia obiektów zabytkowych było w ciągu dwóch lat aż dwadzieścia(!). Zatem prawdą jest nie to, że represja jest niedostateczna, lecz to, że represji nie ma wcale. Nie chcę wnikać w przyczyny rozbieżności pomiędzy faktycznymi rozmiarami zjawiska dewastacji, niszczenia i bezprawnych rozbiórek obiektów zabytkowych a liczbą wpływających w związku z tym do organów ścigania doniesień. Nie wydaje się, aby ta nieuzasadniona wstrzemięźliwość wynikała li tylko z niewiary w możliwości organów ścigania.

Z powyższego można wyciągnąć wniosek, że właśnie konserwator zabytków powinien z większą uwagą analizować każdy wypadek niszczenia obiektu zabytkowego pod kątem potrzeby skierowania stosownego doniesienia do prokuratury. I nie wolno zrażać się tu wcześniejszymi niepowodzeniami, w tych sprawach bowiem analogia jest często bardzo zawodna. A już w żadnym razie nie wolno zakładać, że umarzanie postępowań karnych będzie stanowić regułę także na dziś i na jutro.

Czas podsumować przedstawione uwagi. System ochrony dóbr kultury przed zniszczeniem i ich nieodwracalną utratą składa się co najmniej z kilku elementów. Przede wszystkim zaliczyłbym do nich bazę ekonomiczną i wielkość wydatkowanych na ten cel nakładów finansowych, odpowiednią kadre wysoko wykwalifikowanych konserwatorów w ilościach zaspokajających rzeczywiste potrzeby, zapewnienie służbom konserwatorskim należytego warsztatu pracy z oddaniem do ich dyspozycji najnowszych zdobyczy nauki, dalsze rozbudowanie frontu społecznego wsparcia dla idei ochrony zabytków, wreszcie obowiązujące w tej dziedzinie prawo. Prawo odgrywa w tym systemie rolę znaczącą, ale bynajmniej nie priorytetową. O powodzeniu funkcjonowania całego systemu decyduje sprawne działanie każdego z poszczególnych elementów wzajemnie ząbajających się i harmonijnie z sobą sprzężonych. Myślę, że nie ma potrzeby wymieniać i zastępować innym jednego z tych elementów, skoro — jak dotychczas — nie zdołano go jeszcze sprawdzić w praktycznym działaniu. Zamiast nowelizować, starajmy się, by wiążące każdego z nas przepisy były po prostu do końca stosowane. Sądzę, że efekty tego prozaicznego zabiegu nie każą na siebie zbyt długo czekać.

Janusz Eksner
Wiceprokurator Prokuratury Generalnej
Warszawa

ABOUT THE DECREE ON THE PROTECTION OF CULTURAL VALUES — MISSED OPPORTUNITIES

As it is well-known, Poland can boast of unique in the world initiatives on preservation, revaluation and protection of cultural values. Despite of that, the number of historic buildings in the country is getting lower and lower, while the number of monuments completely ruined and devastated or just neglected is increasing. Main causes of failures in counteracting the devastation of historic buildings are insufficient repressive measures on the one hand and shortcomings of the law binding in the field of the protection of monuments on the other. The amendment of the Decree of February 15, 1968 „On the Protection of Works of Art and on Museums” (Dz. U. No 10, item 48) has thus become a must and should be aimed at raising the rank of decisions taken by conservators and securing their full execution. The Decree of June 17, 1966 on executive procedures in the administration (Dz. U. No 24, item 151) secures the execution, i.e. carrying out of the order or ban expressed in the conservator’s decision. So, the conservator is not powerless against checks on part of users from either a private or socialized sector; he may simply enforce their submission. However, none of conservators has as yet made in fact use of that weapon and thus in practice the law binds on paper only. As for penalty repression applied in cases of devasta-

tion, destroying and lawless demolition of old buildings, then we must consider it as unsatisfactory or totally non-existent. The conservator of historic monuments should more thoroughly examine every singular instance of a historic monument being devastated, with a view to advise of it the public prosecutor’s office. The system of the protection of works of art against devastation and their irreversible loss is composed of a few elements at least. In the first place we should mention economic and financial resources allocated for that purpose, proper personnel of highly qualified conservators in the number meeting actual needs, providing them with adequately equipped workshops, further promotion of the front of social support for the idea of the protection of historic monuments, and finally, the law binding in this field. The law plays a significant, albeit not all important role in the system. A successful functioning of the entire system depends on a faultless operation of individual elements, mutually dovetailed and harmoniously interlinked. There is no need of exchanging any of the elements and replacing it with a new one, because as yet it has not been installed and one cannot say how it will be operating in future. And so, instead of amending let us all try fully observe the rules.