

Wojciech Kowalski

Organizacja ochrony zabytków w niektórych krajach : analiza porównawcza i propozycje nowych rozwiązań w Polsce

Ochrona Zabytków 40/3, 188-194

1987

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.

19th volume of UNESCO's publication „Manual on Systems of Inventorying Immovable Cultural Property”, written by Meredith H. Sykes, has been discussed. Much attention has been paid to the presentation in it of the Polish system of inventorying immovable cultural property. Generally speaking, except for minor inaccuracies, the Polish system has been presented in conformity with the reality. The date of the onset of the inventorying of immovable cultural property in Poland has been erroneously stated as 1975 and not 1959 as it was. In 1975 the already then existing inventorying was merely modified and a new extended form was introduced. It is worth noting that from 1979 address cards have been prepared with an obligatory photograph of the object recorded and cards that had been prepared before that date have been provided with such a photo. At present, the address index is nearly completed and it covers ca 400,000 objects, which is estimated to cover ca 95 per cent of all resources of the preserved historic architecture in Poland. Results of this inventorying are being published in separate district volumes.

So far, nearly 30,000 cards with full inventorying information on immovable cultural property have been made. When evaluating the Polish system of inventorying monuments of architecture the author of the Manual makes two major reservations: firstly, that architectonic details are in-

cluded into the scope of inventorying movable property and secondly, that a card of complete architectural inventorying is not adjusted to computerization. The first reservation has already lost its grounds, just as in 1985, before getting to know M. H. Sykes' Manual, the Centre for Monuments' Documentation included the architectonic detail into architectural inventorying. The second remark on a maladjustment of a complete form to computerization remains actual. The present article raises the need to undertake work on the computerization of the inventorying of architecture in Poland and the Manual discussed as well as the experience of the countries described in it will be of use in this task. Much attention in the Manual has also been paid to the Canadian system, which after some adaptation might – in the author's view – be used to analyze the compiled inventorying material in the Historical Monuments Dokumentation Centre in Warsaw and to work out a new method for the next subsequent recording of monuments of architecture in Poland. In the author's opinion, a new inventorying campaign must be carried out in few years' time, because part of the information compiled is getting rapidly out of date and the application of a new computerized technique will affect a selection of the information, method of its storing and use.

WOJCIECH KOWALSKI

ORGANIZACJA OCHRONY ZABYTKÓW W NIEKTÓRYCH KRAJACH. ANALIZA PORÓWNAWCZA I PROPOZYCJE NOWYCH ROZWIĄZAŃ W POLSCE

Wprowadzenie

Prawidłowa organizacja organów i służb konserwatorskich oraz instytucji z nimi współpracujących jest jednym z najistotniejszych elementów ogólnie pojętej problematyki ochrony dziedzictwa kulturalnego. Od organów ochrony zabytków oczekuje się przede wszystkim trafnych i skutecznych decyzji oraz innych działań, przy czym w praktyce działania te sprowadzają się głównie do możliwie prawidłowego korelowania wielorakich interesów. W grę najczęściej wchodzi indywidualne potrzeby właścicieli lub dysponentów zabytków, polityka i ambicje władz różnych szczebli, naciski zainteresowanych z wielu powodów „lobbies” (np. przemysł itp.) oraz – oczywiście – wymagania społeczne i interes kultury narodowej. Działanie w takich warunkach jest bardzo skomplikowane, a jego wyniki niejednokrotnie zależą od walorów osobistych i pozycji konserwatora. Od jego urzędu wymaga się ponadto, aby nie był nadmiernie zbiurokratyzowany, pracował oszczędnie i sprawnie.

Ocena pracy organów konserwatorskich nie jest łatwa. Najczęściej dokonuje się jej mimowolnie, obserwując stan zachowania i utrzymania zabytków danego regionu czy kraju. Jakże często zapominamy jednak, że stan ten tylko bezpośrednio jest owocem działań konserwatorskich (lub ich braku), pośrednio natomiast jest wynikiem splotu wielu okoliczności i uzależnień. Należy do nich także przyjęcie lepszych lub gorszych rozwiązań w zakresie struktur organizacyjnych. Sprawy tej poświęcony jest niniejszy artykuł¹.

Przypomnienie na wstępie podstawowych zaleceń wynikających z prawa międzynarodowego, a przede wszystkim przedstawienie zarysu koncepcji zastosowanych

w niektórych krajach, pozwoli uzyskać szersze tło dla analizy różnych propozycji.

Zalecenia wynikające z prawa międzynarodowego

Zalecenie UNESCO w sprawie dziedzictwa kulturalnego i naturalnego na płaszczyźnie krajowej z 1972 r.², w dziale IV „Organizacja służb” proponuje powołanie specjalistycznych służb publicznych oraz organów doradczych. Do zadań tych pierwszych należy wypełnianie podstawowych zadań konserwatorskich, w tym przede wszystkim: inwentaryzowanie i dokumentowanie zabytków, pozyskiwanie i kształcenie personelu naukowego, technicznego i administracyjnego oraz kierowanie jego pracą, prowadzenie współpracy z instytucjami wyspecjalizowanymi, tworzenie własnych laboratoriów i prowadzenie badań, wreszcie nadzór nad sposobem użytkowania obiektów zabytkowych w terenie. Organy doradcze wspierają służby specjalistyczne, wypowiadają opinie co do przygotowywanych aktów prawnych itp. W ich pracy uczestniczą eksperci najwyższej klasy, przedstawiciele organizacji społecznych oraz zainteresowanych organów administracyjnych. Doku-

¹ Artykuł opiera się na pracy H. Nieć i W. Kowalskiego, *Założenia polskiej koncepcji prawnej ochrony dziedzictwa architektonicznego*. Maszynopis nie opublikowany.

² Por. W. Sieroszewski: *Ochrona dóbr kultury w ustawodawstwie UNESCO*. Warszawa 1978 s. 139.

menty Rady Europejskiej³ wskazują na korzyści płynące z przyjęcia jednego scentralizowanego organu dziedzictwa kulturalnego o szerokich zadaniach, szczególnie w dziedzinie inicjowania, przygotowywania i nadzorowania zintegrowanej rewolucyjnej rewaloryzacji zespołów zabytkowych.

Struktury organizacyjne ochrony zabytków w praktyce niektórych państw

Organizacja służb konserwatorskich, mimo pełnienia podobnych zadań, jest w poszczególnych krajach bardzo zróżnicowana. Zależy ona od struktury administracji ogólnej danego państwa, specyfiki problemów miejscowych oraz często w znacznym stopniu od tradycji. Ogólnie można jedynie powiedzieć, że organy ochrony są związane z resortem kultury albo też z najszerszej rozumianą ochroną środowiska. Zdarzają się też rozwiązania szczególne, np. włączenie omawianych struktur do resortu budownictwa czy spraw wewnętrznych.

W Holandii organem odpowiedzialnym za całość ochrony dziedzictwa kulturalnego jest minister kultury, rekreacji i spraw społecznych. Departament Muzeów, Zabytków i Archiwów tego Ministerstwa opracowuje odpowiednie środki prawne. Zasadniczą część działalności operacyjnej wykonuje jednak specjalny i w pełni samodzielny Departament Ochrony Zabytków i Budowli Historycznych, będący agendą rządową funkcjonującą poza Ministerstwem Kultury. Organ ten dysponuje ośrodkami lokalnymi rozmieszczonymi na terenie kraju. Istotne znaczenie ma powoływana przez ministra kultura Rada ds. Zabytków, która może składać się z 20 do 40 członków. Jest to głównie ciało doradcze i konsultacyjne ministra, ale pełni również pewne zadania w zakresie procedury rejestracji zabytków. Należy do nich w szczególności koordynacja prac nad Katalogiem Zabytków i składanie ministrowi projektów list zabytków zasługujących na ochronę oraz konsultowanie decyzji w sprawach indywidualnych, jak też ogólnej polityki państwa w zakresie ochrony dziedzictwa kulturalnego. W niektórych prowincjach i miastach Holandii podobne rady współpracują z władzami regionalnymi i lokalnymi.

Stosownie do prawa konstytucyjnego Republiki Federalnej Niemiec, odpowiedzialność za ochronę dóbr kultury spoczywa na federalnym Ministrze Kultury i Edukacji. Ponieważ jednak sprawy kultury, a zatem i ochrona zabytków, znajdują się w kompetencji władz regionalnych, organizacja tej ochrony jest zdecentralizowana i główną rolę pełni w niej władze krajów (landów). W każdym z nich przyjęto dwutorowy system organów do spraw zabytków. Z jednej strony istnieją wyspecjalizowane organy administracji, z drugiej zaś ciała doradczo-konsultacyjne. Instytucją specjalistyczną jest z reguły krajowy Urząd do Spraw Ochrony Zabytków (Landesdenkmalamt), z którym współpracuje rada złożona z działających społecznie przedstawicieli różnych grup społecznych. Urząd ten może być związany z krajowym Ministerstwem Kultury i Edukacji (jak w Bawarii) lub z Urzędem Premiera (jak w Badenii-Wirtembergii). W niektórych krajach związkowych utworzono oddzielne agendy do spraw zamków, pałaców itp. Podejmowanie decyzji i wydawanie zarządzeń należy zawsze do jednego ze szczebli władz administracyjnych – ministra kultury i edukacji, pre-

miera danego kraju lub władz niższego rzędu (Landrat lub Oberkreisdirektor). Na czele krajowego Urzędu Konserwatorskiego (Landesdenkmalamt) stoi konserwator krajowy (Landeskonservator), którego główną funkcją jest konsultowanie i koordynowanie poczynań wszystkich instytucji zajmujących się ochroną zabytków. Konserwator kieruje także badaniami związanymi z realizacją powierzonych mu zadań, a niekiedy zakres jego uprawnień jest szerszy. Wynikają one zawsze z prawa krajowego. Część uprawnień w zakresie ochrony zabytków powierzono także innym organom administracji krajowej lub miejskiej, np: władzom budowlanym i planistycznym.

We Włoszech przed reformą administracji ochrona zabytków była silnie scentralizowana. Ministerstwu Oświecenia Publicznego podlegała sieć terenowych Urzędów Ochrony Zabytków (Soprintendenza), które pracowały w trzech pionach specjalistycznych:

– Soprintendenza ai Monumenti – zajmujący się zabytkami (na etatach zatrudniano łącznie 107 architektów),

– Soprintendenza alle Galerie – nadzorujący muzea (na etatach zatrudniano łącznie 92 historyków sztuki),

– Soprintendenza alle Antichità – zajmujący się terenami i znaleziskami archeologicznymi (na etatach zatrudniano łącznie 95 archeologów).

Wymienieni specjaliści należeli do personelu tzw. grupy „A”. Grupa „B” zaś obejmowała 375 asystentów technicznych, inżynierów i urzędników, a grupa „C” około 5000 osób pełniących różne funkcje (od opiekuńcza zabytków do personelu biurowego).

Około połowy lat siedemdziesiątych przekazano znaczne uprawnienia władzom regionalnym, a centralnym organem nadrzędnym w zakresie ochrony dziedzictwa kulturalnego zostało nowo utworzone Ministerstwo Dóbr Kultury i Środowiska (Minister per i Beni Culturali e Ambientali)⁴. Zadaniem tego Ministerstwa jest ochrona i konserwacja dóbr historycznych, artystycznych, architektonicznych, archeologicznych, archiwalnych i bibliotecznych oraz tak zwanych dóbr środowiska naturalnego, z tym że sprawuje ono jedynie ogólny nadzór i pełni rolę inspiratora w zakresie opieki nad zabytkami. Działalność operacyjną prowadzą struktury regionalne. Ministerstwu podlegają także centralne instytucje: Instytut Konserwacji (Istituto Centrale del Restauro); Katalogu i Dokumentacji (Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione); Patologii Książki (Istituto Centrale per la Patologia del Libro); Katalogu Głównego Bibliotek Włoskich i Informacji Bibliograficznej (Istituto Centrale per il Catalogo Unico delle Biblioteche Italiane e per le Informazioni Bibliografiche) oraz Centrum Fotoreprodukcji, Introligatorstwa i Konserwacji Archiwów Państwowych (Centro di Fotoriproduzione, Legatoria e Restauro degli Archivi di Stato).

W terenie utrzymano w zasadzie opisaną już wyżej strukturę Soprintendenz. Do urzędów tych należy przede wszystkim inwentaryzacja zabytków, a ponadto: – wykonywanie ekspertyz i kontroli; udzielanie obowiązkowych opinii w toku przygotowywania planów

³ Por. H. Nieć: *Renesans urbanistyczny w koncepcji Rady Europejskiej*. Maszynopis nie opublikowany.

⁴ Por. L. Krzyżanowski: *Współczesne koncepcje regulacji prawnych i strukturalnych w ochronie dóbr kultury Italii*. „Ochrona Zabytków” 1984 nr 1.

urbanistycznych; wydawanie zezwoleń na zmiany w strefach chronionych (odwołania do Ministerstwa); nadzór i kontrola prac nad projektami rewitalizacji miast; przygotowywanie projektów konserwatorskich dla pojedynczych obiektów. Każdy Urząd Ochrony Zabytków jest jednocześnie biurem architektonicznym wyspecjalizowanym w pracach dotyczących zabytków. Wszystkie urzędy składają w Ministerstwie roczne plany prac zapatrzone w listy priorytetów i kosztorysy. Na podstawie tych dokumentów Ministerstwo wydaje odpowiednie decyzje i przyznaje środki finansowe.

We Włoszech działa także Narodowa Rada Dóbr Kultury i Środowiska (Consiglio Nazionale per i Beni Culturali e Ambientali) powoływana przez ministra. W jej skład wchodzi: ośmiu przedstawicieli resortów współpracujących na polu ochrony zabytków, delegacji (po jednym) wszystkich regionów i prowincji, dziesięciu przedstawicieli Stowarzyszenia Gmin Włoskich, trzech reprezentantów Związku Prowincji, osiemnastu profesorów uniwersytetów wybranych przez uczelnie i sześciu wybitnych specjalistów wytypowanych przez Ministerstwo. Głównym zadaniem Rady jest opiniowanie między innymi: projektów przepisów prawnych, planów i sprawozdań wymienionych wyżej centralnych instytucji itp.

We Francji organy ochrony dóbr kultury pozostają tradycyjnie scentralizowane. Na ich czele stoi minister kultury, a obok niego Wyższa Komisja Zabytków (Commission Supérieure des Monuments Historiques) jako ciało doradcze i opiniodawcze. Organami wykonawczymi są: Generalna Inspekcja Zabytków (Inspection Générale des Monuments Historiques) jako organ naczelny i Konserwator Regionalny (Conservateur Régional des Bâtiments de France) jako władza terenowa. Instancją odwoławczą od decyzji ministra kultury (na przykład w sprawach dotyczących klasyfikacji zabytków) jest premier konsultujący się wówczas z Radą Państwa. W sprawach stref chronionych w miastach podstawowe decyzje wydaje minister w porozumieniu z Wydziałem Urbanistyki Ministerstwa Budownictwa oraz po konsultacji ze specjalną Narodową Komisją Stref Chronionych (Commission Nationale des Secteurs Sauvages).

W Wielkiej Brytanii kierowniczą rolę w wykonywaniu obowiązków ochrony dziedzictwa kulturalnego, które wynikają ze stosunkowo złożonego systemu prawnego tego kraju, sprawuje Ministerstwo Środowiska (Department of Environment). Kształtuje ono ogólną politykę państwa w tym zakresie i nadzoruje działalność agend rządowych oraz administracji terenowej. Ministerstwu podlegają lub też znajdują się bezpośrednio w jego strukturze jednostki zajmujące się wydzielonymi zadaniami. Funkcję główną spełnia Dyrekcja Zabytków i Budowli Historycznych (Ancient Monuments and Historic Buildings Directorate). Ministerstwu podlegają ponadto:

– Zarządy Zabytków (Ancient Monuments Boards) – zajmujące się wszystkimi sprawami dotyczącymi zabytków na terenie swego działania, to jest odpowiednio: Anglii, Walii i Szkocji,

– Rady Budynków Historycznych (Historic Buildings Councils) – także odrębne dla wspomnianych rejonów kraju, realizujące politykę państwa w stosunku do budynków historycznych oraz rejonów konserwacji,

– Królewska Komisja ds. Zabytków (Royal Commission on Historical Monuments) – opracowująca szczegółową inwentaryzację zabytków,

– Biuro ds. Budowli Historycznych (Historic Buildings Bureau) – biuro pośrednictwa w transakcjach handlowych dotyczących zabytków.

W różnym stopniu związania z Ministerstwem pracują jeszcze dalsze jednostki organizacyjne, na przykład Laboratorium Konserwacji Zabytków (Ancient Monuments Laboratory) i Agencja Usług Prawnych (Property Services Agency). Trzeba także pamiętać, że specyfiką brytyjską jest ogromna liczba lokalnych, regionalnych i ogólnokrajowych organizacji zajmujących się ochroną i utrzymywaniem budowli zabytkowych. Władze państwowe ściśle współpracują z tymi organizacjami – dotują niektóre z nich, nadają im szczególny status konsultanta przy podejmowaniu decyzji w sprawach określonych obiektów czy też przekazują pewnym organizacjom część swoich kompetencji.

W Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej odpowiedzialność za ochronę dóbr kultury spoczywa na sekretarzu do spraw wewnętrznych. Działa on przez Służbę Parków Narodowych (National Park Service), w strukturze której mieści się centralny Urząd ds. Archeologii i Ochrony Zabytków (Office of Archaeology and Historic Preservation). W składzie biura występują trzy działy: Dział Architektury (Division of Architecture), Dział Archeologii (Division of Archaeology) i Dział Historii (Division of History). Biuru podlegają dwie specjalistyczne instytucje ogólnokrajowe:

– Historic American Building Survey (Ośrodek Dokumentacji Zabytków),

– Historic American Engineering Record (Archiwum Dokumentacji Dawnej Techniki).

National Park Service prowadzi szeroką działalność, polegającą między innymi na inicjowaniu i koordynowaniu badań nad zabytkami i miejscami historycznymi, nadzorowaniu restauracji obiektów o znaczeniu ogólnonarodowym, prowadzeniu rejestru zabytków i stref historycznych (National Register), zawieraniu porozumień z władzami stanowymi lub lokalnymi w sprawie ochrony ważnych obiektów, przyjmowaniu darów i zapisów itp. Funkcję doradczą w wykonaniu tych zadań spełnia Rada Ochrony Zabytków (Advisory Council on Historic Preservation). W jej skład wchodzi kierownicy niektórych urzędów federalnych (między innymi: spraw wewnętrznych, budownictwa mieszkaniowego i rozwoju miast, handlu, skarbu, transportu, rolnictwa) oraz prezes National Trust for Historic Preservation (główniej organizacji obywatelskiej zajmującej się ochroną zabytków) i dziesięciu obywateli spoza administracji powołanych przez prezydenta Stanów Zjednoczonych.

Na szczeblu stanowym funkcjonują przedstawiciele administracji federalnej (State Historic Preservation Officers) podlegający bezpośrednio National Park Service oraz odpowiednie organy władz stanowych. Powołanie takich organów, określenie ich uprawnień oraz wyznaczenie zadań należy w całości do kompetencji władz stanu. Rozwiązania bywają tutaj różne i można wyróżnić tylko pewne ogólne trendy. Niektóre stany, chcąc uniknąć obciążenia władz nadmiernym zaangażowaniem w sprawy ochrony zabytków, nadają pewnym organizacjom społecznym specjalny status prawny (state title), który upoważnia ich przedstawicieli do działania w imieniu władz stanowych. Organizacja społeczna przejmuje w ten sposób część kompetencji władz i na realizację wynikających stąd zadań otrzymuje specjalne subwencje. Przykładem takich organizacji mogą być:

Towarzystwo Historyczne Pionierów Arizony (Arizona Pioneers Historical Society) w Arizonie, Stanowe Towarzystwo Historyczne Colorado (State Historical Society of Colorado) i inne. W niektórych stanach pozostawiono całość omawianych spraw w rękach władz, powołując odpowiednie komórki organizacyjne w ich strukturze, na przykład Stanowy Departament Konserwacji (State Department of Conservation) w Illinois czy Departament ds. Parków Stanowych, Miejsc Historycznych i Zabytków (Department of State Parks, Historical Sites and Monuments) w Georgii. W innych zaś stanach przyjęto rozwiązania pośrednie. Najczęściej polegają one na utworzeniu stosownego organu w strukturze administracji przy jednoczesnym powołaniu komitetu lub komitetów obywatelskich, czasem z udziałem przedstawicieli władz. Komitety takie mają zwykle daleko idące uprawnienia i także działają w imieniu władz stanu. Często ich działalność łączy się z pewnymi akcjami o znaczeniu ekonomicznym, na przykład rozwojem turystyki, hotelarstwa, usług itp. Na szczęście lokalnym władze miast przyjmują bardzo różnorodne rozwiązania organizacyjne, najczęściej podobne do koncepcji przyjętej w danym stanie.

Oryginalne rozstrzygnięcie organizacyjne w sprawach ochrony dziedzictwa kulturalnego przyjęto na Węgrzech. Odpowiedzialność w tym zakresie spoczywa na ministrze budownictwa i rozwoju miast (Épitesugyi és Varosfejlesztési Miniszterium). W jego Ministerstwie działa (na prawach wydziału) Państwowy Inspektorat Ochrony Zabytków (Országos Műemleki Felügyelőseg), który stanowi najwyższą komórkę administracyjną w omawianej dziedzinie. Inspektorat pełni jednocześnie funkcje administracyjne, naukowe i wykonawcze. Do zadań administracyjnych należy przede wszystkim rejestracja zabytków podlegających ochronie oraz procedura udzielania zezwoleń budowlanych na prace w obiektach zabytkowych i ich zespołach. Główne zadania naukowe to: badania architektoniczne i historyczne, opracowywanie katalogu zabytków i tworzenie oraz stosowanie zasad i norm konserwatorskich. Najbardziej rozbudowany w ramach Inspektoratu jest dział wykonawstwa. Składa się z 7 jednostek regionalnych, które łącznie zatrudniają około 650 osób i mają roczny „przerób” w granicach 65 do 70 projektów. Podejmowane prace dotyczą przede wszystkim najważniejszych zabytków. Architekci sekcji projektowej przygotowują między innymi projekty konserwacji „budowli bez właściciela” oraz projekty szczególnie trudnych przedsięwzięć konserwatorskich. Dla okręgu Budapesztu utworzono odrębny Inspektorat. Został on podporządkowany Radzie Miejskiej i stanowi sekcję Wydziału Budownictwa i Rozwoju Miast. Jego działalność nadzoruje Ministerstwo Budownictwa.

Organizacja ochrony zabytków w Polsce

Zgodnie z ustawą o ochronie dóbr kultury i muzeach z 1962 r.⁵ naczelny nadzór nad ochroną dziedzictwa kulturalnego naszego narodu należy do ministra kultury i sztuki (art. 7 ustawy). Minister jest także organem wykonującym tę ochronę (art. 8 ustawy), między innymi kierując resortem kultury i sztuki przy pomocy dyrektorów departamentów⁶. Komórką równorzędną z departamentem jest Zarząd Muzeów i Ochrony Zabytków kierowany przez Generalnego Konserwatora Zabytków⁷. Do zadań Zarządu należy:

- zatwierdzanie zastrzeżonych do centralnej decyzji dokumentacji dotyczącej obiektów zabytkowych,
- ewidencjonowanie zabytków,
- sprawowanie społecznej opieki nad zabytkami-pomnikami walki i męczeństwa i izbami pamięci narodowej,
- prowadzenie badań naukowych związanych z ochroną zabytków i muzealnictwem,
- zajmowanie się sprawami kadr konserwatorskich – ich kształcenie i dokształcanie,
- prowadzenie nadzoru merytorycznego nad działalnością terenowych służb konserwatorskich, pozaresortowych i społecznych,
- zarządzanie Ośrodkiem Dokumentacji Zabytków,
- nadzorowanie działalności PP Pracowni Konserwacji Zabytków.

Wyliczając zadania Zarządu pominięto sprawy muzealnictwa. Przy ministrze kultury i sztuki powołano Radę Ochrony Zabytków⁸, która powinna:

- opiniować perspektywiczne plany oraz wytyczne w zakresie realizacji zadań w dziedzinie ochrony zabytków,
- opiniować wieloletnie i roczne plany rzeczowe w zakresie ochrony zabytków,
- opiniować sprawy zgłoszone przez Generalnego Konserwatora Zabytków,
- wydawać opinie w sprawie skreślenia zabytku z rejestru (§ 2 zarządzenia).

Rada Ochrony Zabytków ma być powoływana przez ministra kultury i sztuki na okresy 4-letnie, a jej skład osobowy nie powinien przekraczać 25 osób. Od dłuższego czasu Rada ta jednak nie funkcjonuje⁹. Niezależnie od niej minister powołał Komisję Konserwatorską przy Zarządzie Muzeów i Ochrony Zabytków z zadaniem opiniowania spraw techniczno-konserwatorskich. Działa także Międzyresortowa Komisja ds. Rewaloryzacji Miast i Zespołów Staromiejskich¹⁰ wraz z utworzonym przy niej Zespołem Ekspertów. Celem prac Komisji jest koordynowanie działań na rzecz rewaloryzacji i modernizacji zespołów historycznych ze szczególnym uwzględnieniem znajdujących się w nich wartości zabytkowych. Komisja najbardziej związana jest z Ministerstwem Kultury i Sztuki, które powinno sprawować jej „przewodnictwo”¹¹.

Organem wykonującym wszystkie podstawowe czynności w zakresie ochrony zabytków jest Wojewódzki Konserwator Zabytków (art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy) i współpracujący z nim w niektórych miastach – Miejski Konserwator Zabytków.

Do zadań Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków należy:

- prowadzenie rejestru zabytków (art. 13 ust. 1 ustawy),

⁵ Ustawa o ochronie dóbr kultury i muzeach. Dz.U. nr 10 z 1962 r., poz. 48.

⁶ Uchwała nr 326 Rady Ministrów z dnia 22.XII.1972, nie opublikowana.

⁷ Por. § 2 Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa Kultury i Sztuki wprowadzonego w życie zarządzeniem nr 20 z dnia 26.V.1976 r. Dz.Urz. MKiS nr 2, poz. 15.

⁸ Por. art. 10 ustawy i Zarządzenie Ministra Kultury i Sztuki z dnia 6.II.1973 r., Dz.Urz. MKiS nr 2, poz. 17.

⁹ Por. J. P. Pruszyński: *Prawna ochrona zabytków architektury w Polsce*. Warszawa 1977 s. 61.

¹⁰ Por. uchwała nr 101 Rady Ministrów z dnia 21.VII.1987 r.

¹¹ Por. *Zasady współdziałania resortów przy rewaloryzacji i modernizacji zespołów staromiejskich*. Międzyresortowa Komisja ds. Rewaloryzacji Miast i Zespołów Staromiejskich. Warszawa 1983, maszynopis powielony, s. 3.

- wydawanie decyzji o wpisaniu dobra kultury do rejestru (art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy),
- analizowanie wartości historycznej, artystycznej lub naukowej zabytku, stwierdzanie stanu zachowania lub sporządzanie dokumentacji (art. 18 ustawy),
- znakowanie zabytków nieruchomych (art. 19 ustawy),
- określanie w porozumieniu z organami państwowego nadzoru budowlanego warunków działalności budowlanej na terenie zabytkowych układów urbanistycznych i zespołów budowlanych wpisanych do rejestru zabytków oraz zarządzanie usunięcia, uporządkowania lub przebudowy poszczególnych budynków na tych terenach (art. 20 ustawy),
- wydawanie zezwoleń na prowadzenie wszelkich prac przy zabytkach oraz robót wykopaliskowych (art. 21 ust. 1 ustawy),
- wydawanie zezwoleń na prowadzenie prac takich jak: burzenie, przerabianie, odnawianie, rekonstruowanie, przebudowanie, przemieszczanie itp. obiektu zabytkowego oraz robót niewykonywanych bezpośrednio przy zabytku, ale mogących się przyczynić do zszpecenia otoczenia zabytku lub widoku na niego (art. 27 ustawy),
- wstrzymywanie robót prowadzonych bez zezwolenia oraz nakazywanie przywrócenia stanu poprzedniego na koszt osoby naruszającej odpowiednie przepisy ustawy (art. 28 ust. 1 ustawy),
- nakazywanie właścicielowi (użytkownikowi) zabytku przeprowadzenia robót konserwatorskich w określonym terminie (art. 30 ust. 1 ustawy),
- zabezpieczanie wiarygodności skarbów z tytułu wykonania robót konserwatorskich przy zabytkach nie będących własnością państwa (art. 32 ust. 2 ustawy),
- wydawanie decyzji zgodnych z zasadami opieki nad zabytkami i odpowiadających wartości zabytkowej sposobom użytkowania obiektu, niezależnie od tego, w której dyspozycji się on znajduje (art. 38 ust. 1 i 2 ustawy),
- nadzorowanie prawidłowego użytkowania obiektów zabytkowych w trybie uchwały nr 102 Rady Ministrów z dnia 21 III 1957 (art. 40 ustawy),¹²
- powierzanie osobie fizycznej lub prawnej wykazującej zainteresowanie wybranym zabytkiem zadań w zakresie sprawowania społecznej opieki nad tym zabytkiem (art. 70 ust. 2 ustawy),
- wnioskowanie ścigania karnego i kierowanie wniosków do kolegiów do spraw wykroczeń w sprawach o naruszenie prawa prowadzące do zniszczenia lub uszkodzenia zabytku (w związku z art. 73 do 81 ustawy). Wykaz czynności Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków przytoczono w możliwie najszerszym zakresie, aby podkreślić rozmiar zadań i odpowiedzialności tego urzędu za zachowanie narodowego dziedzictwa kulturalnego. Jeżeli weźmiemy ponadto pod uwagę, że mając nieliczny personel konserwator jest w praktyce coraz częściej inwestorem prac konserwatorskich, to widać, jak trudno jest wypełnić nałożone na niego obowiązki, które są w zasadzie niewykonalne. Początkowo urząd konserwatorski działał jako pierwsza instancja, od decyzji, której można było odwoływać się do ministra kultury i sztuki. Sprzyjało to umacnianiu pozycji konserwatora, dawało mu większą pewność i możliwości działania, szczególnie w obronie interesu ogólnonarodowego. Kolejne reformy administracji państwowej, przeprowadzone w latach 1975 i 1983, znacznie obniżyły pozycję prawną i faktyczną omawianego urzędu i jego decyzji. Sam urząd konserwatorski mieści się w strukturze Wydziału Kultury Urzędu Wojewódzkiego lub wy-

jatkowo działa na prawach samodzielnego wydziału (na przykład w Krakowie). W każdym województwie istnieją też Biura Dokumentacji Zabytków (czasem Biura Badań i Dokumentacji), których zadaniem jest szeroko pojęta dokumentacja dóbr kultury znajdujących się na podległym im terenie, prowadzenie potrzebnych badań naukowych, opracowywanie ewidencji itp. Przy wojewódzkim oraz Miejskim Konserwatorze Zabytków mogą działać Rady Ochrony Dóbr Kultury jako organy opiniotwórcze i doradcze (art. 10 ust. 2 i 3 ustawy). Podobnie jak na szczeblu centralnym, Rady te w praktyce nie są powoływane.

Przedstawiony materiał porównawczy zbliża nas do celu niniejszego artykułu. Można bowiem na jego podstawie zaproponować kilka rozwiązań modelowych, które stanowią mogą podstawę do analiz rozwiązań organizacyjnych możliwych do zastosowania w naszym kraju.

Koncepcja samodzielnego organu centralnego

W Holandii i niektórych krajach związkowych RFN zastosowano w praktyce koncepcję samodzielnego organu centralnego. Holenderski Departament Ochrony Zabytków i Budowli Historycznych działa niezależnie od Ministerstwa Kultury i jest podporządkowany rządowi. Dysponuje też własnymi ośrodkami regionalnymi. Ministerstwo Kultury natomiast, poprzez swój Departament Muzeów, Zabytków i Archiwów ogólnie kieruje polityką państwa w zakresie szeroko pojętej ochrony dóbr kultury. Jest to rozwiązanie korzystne i prawidłowe, a praktyka holenderska dowodzi, że jest ono także skuteczne. Departament i jego regionalne ośrodki mogą prowadzić swoją działalność uwzględniając i chroniąc dobro kultury narodowej niezależnie od ewentualnych tendencji lokalnych, często podyktowanych względami partykularnymi.

Rozwiązanie takie może być zastosowane i w Polsce. Przyniosłoby z pewnością wiele korzyści. Służba konserwatorska – jako wyodrębniony i scentralizowany pion administracji – powinna pełnić przede wszystkim funkcje nadzoru i kontroli, rozdziału pewnych środków, wydawać decyzje indywidualne lub konsultować je z prawem weta, obowiązkowo uzgadniać plany zagospodarowania przestrzennego itp. Generalny Konserwator Zabytków powinien uzyskać rangę ministra – kierownika centralnego organu administracji państwowej i dysponować sprawnym aparatem terenowym zorganizowanym podobnie jak administracja lasów państwowych, Urzędy Morskie czy nawet Dyrekcje Okręgowe Kolei Państwowych. Wzmocniłoby to poważnie znaczenie urzędu konserwatorskiego i jego decyzji. Samodzielność urzędu pozwoliłaby też na koordynowanie prac innych resortów z pozycji innej niż dotychczas. Pozwoliłaby na podkreślenie, że ochrona zabytków nie jest to wyłącznie sprawa kultury czy sentymentu, ale że jest to także ważne zagadnienie gospodarcze. Do zadań Ministerstwa Kultury należałoby wówczas kształtowanie zasad ochrony dziedzictwa kulturalnego w poszczególnych jego działach, przygotowywanie aktów prawnych, pełnienie ostatecznych funkcji odwoławczych itp. Prace te powinna wspomagać i konsultować Rada Ochrony Dziedzictwa Kulturalnego.

¹² Uchwała nr 102 Rady Ministrów z 21.III.1957 r. Mon. Pol. nr 27 z 1975 r., poz. 182.

Organ w strukturze Ministerstwa Kultury

Rozwiązanie to, jak dotychczas, jest najczęściej stosowane i... coraz bardziej krytykowane. Propagowana koncepcja zintegrowanej rewaloryzacji opiera się bowiem na uznaniu ochrony zabytków za zagadnienie o szerszym znaczeniu, przekraczającym ramy problemu kulturalnego. Podobnie jak to było wyżej, elementem tego rozwiązania jest silna centralizacja podstawowych decyzji – czy to w formie bezpośredniej, czy też w formie odwołania pozostawione są te decyzje w gestii ministra kultury. W niektórych krajach odwołania składa się nawet do wyższej instancji (Belgia, Francja). Urzędy konserwatorskie w terenie pozostają wyodrębnione od władz lokalnych i podporządkowane są Ministerstwu. Zapewnia im to silną pozycję i niezależność od czynników miejscowych. Funkcje urzędu są ściśle określone i polegają na kontroli lub obowiązkowej konsultacji decyzji władz terenowych, prowadzeniu rejestru zabytków itp. Zwykle obok scentralizowanego aparatu konserwatorskiego działają Rady Ochrony Zabytków jako ciała doradcze. Ogólnie koncepcja ta jest korzystna, jednakże zbyt jednoznacznie klasyfikuje ochronę zabytków jako element polityki kulturalnej, której zwykle nie traktuje się priorytetowo.

Organ w strukturze Ministerstwa Środowiska

Model ten odpowiada koncepcji przedstawionej wyżej. Nie zawiera on istotnych różnic strukturalnych. Inne jest jedynie ogólne podporządkowanie służb konserwatorskich. Rozwiązanie to przyjęto w Wielkiej Brytanii i we Włoszech, gdzie organ centralny nosi nazwę Ministerstwa Dóbr Kultury i Środowiska lub tylko Ministerstwa Środowiska. Podstawą tej koncepcji jest przekonanie o pełnej jedności dóbr kultury i środowiska naturalnego człowieka, które łącznie stanowią nasze otoczenie żywe lub martwe, dzieło rąk ludzkich lub natury. W obydwóch krajach działają służby terenowe Ministerstw sprawujące głównie funkcje kontrolne i nadzorcze. Cechą ujemną tego modelu jest pewna izolacja spraw ochrony zabytków. Nie szkodzi to, jeżeli chodzi o zabytki ruchome, jednakże w wypadku budowli użytkowych często uważa się ją za element wadliwy, rodzący postulaty włączenia ochrony architektury do zagadnienia rozwoju miast itp.

Organ w strukturze resortu spraw wewnętrznych

Jest to rozwiązanie wyjątkowe, wynikające z tradycji zachowanej do dnia dzisiejszego w administracji federalnej Stanów Zjednoczonych. Koncepcja ta utrzymywana jest w praktyce zapewne dlatego, że na szczeblu ogólnokrajowym nie widzi się potrzeby tworzenia administracji ochrony dóbr kultury o większych rozmiarach i rozbudowanej strukturze. Ogromna większość zadań w tym zakresie należy do kompetencji administracji stanowej i lokalnej, która korzysta z dużej pomocy organizacji obywatelskich.

Organ w strukturze resortu budownictwa

Koncepcja ta znalazła zastosowanie na Węgrzech. Ministerstwo Kultury nadaje wyłącznie ogólny kierunek

sprawowaniu ochrony dziedzictwa kulturalnego, podczas gdy sprawy utrzymania zabudowy zabytkowej w należyłym stanie należą w pełni do Ministerstwa Budownictwa i Rozwoju Miast. Rozwiązanie o wyraźnie pozytywnych aspektach. Eliminuje w pełni izolację ochrony i konserwacji architektury od problemu ogólnego remontów i utrzymania stanu technicznego całości zabudowy, a także zagadnienia produkcji materiałów budowlanych. Jak już wspomniałem, działający w praktyce węgierskiej Państwowy Inspektorat Ochrony Zabytków stanowiący część resortu budownictwa dysponuje bazą administracyjną, naukową i wykonawczą. Dzięki temu jego działalność obejmuje wszystkie funkcje ochrony łącznie z rejestracją dóbr kultury podlegających ochronie. Powierzenie tego ostatniego zadania Ministerstwu Budownictwa może budzić pewne wątpliwości, jako że nadmierne trudności w utrzymaniu dużej liczby obiektów zabytkowych mogą przynajmniej teoretycznie skłaniać do zmniejszenia ilościowego katalogu zabytków. Niebezpieczeństwo to usuwać ma współpraca z Ministerstwem Kultury, które nadzoruje ten wycinek prac. Dodatkową korzystną cechą tego rozwiązania jest wykonywanie przez Ministerstwo Budownictwa funkcji wiodącej w działaniach na rzecz rozwoju miast, gdzie – jak wiadomo – skupiona jest największa liczba budowli zabytkowych. Pozwala to na właściwe traktowanie postulatu ochrony całościowej zespołów zabytkowych.

Model ten może być szczególnie interesujący dla Polski, gdzie między innymi resort budownictwa i materiałów budowlanych zmniejsza produkcję budulca tradycyjnego. Powodem tego jest nastawienie resortu wyłącznie na rozwój budownictwa nowego, wymagającego użycia nowocześniejszych materiałów. Towarzyszy temu zupełny brak zainteresowania zabudową starą, którą remontuje się przy użyciu tradycyjnych materiałów budowlanych.

Uwagi końcowe

Trafne usytuowanie służb konserwatorskich w ogólnym systemie administracji państwowej nie jest zadaniem łatwym wobec pewnej ewolucji funkcji ochrony zabytków. Tradycyjnie uważana za działalność na polu czysto kulturalnym obecnie stała się zagadnieniem wielopłaszczyznowym. Dziedzictwo kulturowe jest oczywiście nadal istotnym elementem ogólnie pojętych spraw kulturalnych i ma podstawowe znaczenie dla tożsamości narodowej. Obecnie jednak coraz wyraźniej dostrzega się i docenia w zabytkach także ich wartości użytkowe. Ogromna część zabudowy zabytkowej to obiekty użyteczności publicznej lub mieszkalne oraz budynki nadające się do prowadzenia działalności gospodarczej bez uszczerbku dla ich substancji zabytkowej. Fundamentalnym problemem ochrony staje się nie tyle sama ich konserwacja, ale nadanie konkretnym obiektom prawidłowej funkcji i zainteresowanie nimi odpowiednich użytkowników. Takie rozumienie ochrony zabytków musi znaleźć odzwierciedlenie w strukturach organizacyjnych. Uważa się na przykład, że problem rewaloryzacji starych miast, które osiągnęły dzisiaj rozmiary wielkich aglomeracji, jest tak poważny, że leży w kompetencji wielu resortów i urzędów. W związku z tym konieczna jest koordynacja wspólnych przedsięwzięć. Wydaje się, że trud ten podjąć może tylko operatywny i centralnie usytuowany organ administracji państwa, dysponujący sprawnym systemem służb

terenowych. Jeżeli nie będzie on wyodrębniony i samodzielnym, to zawsze utożsamiać się go będzie z problematyką i zadaniami resortu, do którego zostanie włączony. Wybór zaś tego resortu nie jest łatwy. Każda bowiem z przedstawionych wyżej koncepcji (resorty: kultury, środowiska, budownictwa i rozwoju miast) ma swoje uzasadnienie, ale i wyraźnie ujemne strony. System urzędów konserwatorskich powinien być scentralizowany i oddzielony od administracji terenowej.

Powinien też wypełniać przede wszystkim funkcje nadzorcze i kontrolne. W pracach tych konserwatorów wspierać muszą w większym niż do dzisiaj stopniu i zakresie organizacje społeczne krajowe i lokalne. W tym celu należy je wyposażać w odpowiednie uprawnienia.

dr Wojciech Kowalski
Katedra Prawa Międzynarodowego
i Stosunków Międzynarodowych
Uniwersytetu Śląskiego

THE ORGANIZATION OF MONUMENTS' PROTECTION IN SOME COUNTRIES. A COMPARATIVE ANALYSIS AND PROPOSALS OF NEW SOLUTIONS IN POLAND

A proper organization of conservation bodies and services as well as co-operating institutions is one of the elements that decide of the effectiveness of monuments' protection. Different countries have adopted different, often divergent, organizational solutions, though the tasks of conservation institutions are, on the whole, the same everywhere.

The author discusses the tasks of the organization of monuments' protection in Holland, FRG, France, USA, Italy and Hungary. The solutions adopted in Poland have been presented against the background of the concepts adopted in those countries. While trying to find the answer to the question what a proper organization of the protection of cultural property should look like, the author ponders several models. He analyses, i.a., models that consist in the forma-

tion of an independent central body or conservation organizations that would operate within the structure of some ministries such as the ministry of culture, environment, internal affairs or within a constructional branch. In the final part of the article we find conclusions which show that the execution of monuments' protection in Poland calls for the creation of an effective and centrally positioned independent administrative state body which will have at its disposal an efficient system of field services. These services should be separated from field administration and perform mainly supervising and control functions and cooperate – in their endeavours – with social organizations with adequate capacities.

STANISŁAW JANUSZEWSKI

OCHRONA AKTYWNA DZIEDZICTWA PRZEMYSŁOWEGO DOLNEGO ŚLĄSKA *

Dolny Śląsk zajmuje ważne miejsce na mapie gospodarczej, kulturalnej i naukowej Polski. Decydują o tym zarówno surowce mineralne i energetyczne, jak i przemysł, rolnictwo, leśnictwo, a także turystyka, lecznictwo uzdrowiskowe, ośrodki kultury i nauki. Na współczesny obraz regionu, produkującego elektroniczne maszyny cyfrowe i wiele nowoczesnych wyrobów, złożyło się również i to, co człowiek dzięki bogactwom ziemi i własnej aktywności stworzył w przeszłości.

Jedną z kluczowych pozycji zajmuje górnictwo węgla kamiennego o tradycji sięgającej średniowiecza. Dokumentują ją liczne zabytki techniki górniczej: architektura, budowle, maszyny i urządzenia techniczne. Zabytki te są bogatym źródłem do badań naukowych, technicznych i socjalnych aspektów industrializacji Zagłębia.

Wyroby włókiennicze z Dolnego Śląska już od XVI wieku znane były na rynkach światowych. Rewolucja techniczna i przemysłowa najszybciej wkroczyła do włókiennictwa przekształcając manufakturę w fabrykę. W XIX stuleciu industrializacja objęła rejon Dzierżoniowa, Bielawy i Piławy, a dalej Kamienną Górę, Jelenią Górę, Lwówek Śląski, Lubań i Bogatynię. Jednocześnie do drugiej wojny światowej utrzymywała się tutaj włókiennicza produkcja wiejska, chałupnicza. System nakładczy był szeroko stosowany.

Do czasów dzisiejszych na Pogórzu Sudeckim przetrwało wiele obiektów: domy tkaczy, drewniane lub drewniano-murowane o konstrukcji przysłupowej, bądź – takie jak w Chełmsku z 1707 r. – z podcieniami, tworzące kolonię tkacką, tzw. 12 Apostołów. Ocalały także ośrodki miejskie, których układ urbanistyczno-przestrzenny zawdzięcza swój kształt wstają-

cym w pejzaż wsi fabrykom włókienniczym, łączącym dwie epoki, przed- i industrialną.

Obraz zakładów indywidualizuje ich architektura, przywdziewająca zwykle formy historyczne, odwołujące się do tradycji gotyku niemieckiego, a także i do gotyku angielskiego Tudorów i realizacji Schinkla, czasami, do form klasycznych i wzorów budownictwa pałacowego, sięgające i do wzorów ikonograficznych budownictwa regionalnego. XIX stulecie to okres powstawania ośrodków przemysłu metalowego i maszynowego, wykorzystujących energię pary wodnej. Z tego okresu pochodzą takie zakłady jak Huta „Karol” w Wałbrzychu czy „Barbara” w Podgórzu. Zbudowane w tamtym okresie zakłady wzbogaciły krajobraz Dolnego Śląska o zwarte zespoły hal fabrycznych, osiedli robotniczych, dróg komunikacyjnych. Wywołały także zmiany w obyczajowości i życiu codziennym mieszkańców.

Nowym czynnikiem aktywizacji gospodarczej regionu stała się kolej żelazna. W 1842 r. oddano do eksploatacji pierwszy odcinek Kolei Górnośląskiej: Wrocław–Oława, wiążącej Górnośląskie Zagłębie Węglowe z

* Artykuł ten pragnąłbym dedykować prof. dr hab. Janowi Pazdurowi, który swego czasu zachęcił mnie do myślenia o przyszłym kształcie Muzeum Techniki Wrocławia.

¹ W artykule tym z konieczności ograniczam się do podania ogólnych założeń koncepcji Muzeum Techniki w organizmie miejskim Wrocławia. Bliższe informacje znajdują się w opracowaniach: S. Januszewski, *Muzeum Techniki w organizmie miejskim Wrocławia. Koncepcja*. Raporty Instytutu Historii Architektury, Sztuki i Techniki Politechniki Wrocławskiej. Wrocław, listopad 1986, maszynopis; J. Walczak, *Koncepcja architektoniczna adaptacji wodociągowej wieży ciśnieniowej „Na Grobli” do nowych funkcji*. Tamże, Wrocław listopad 1986, maszynopis, dokumentacja rysunkowa.