

Jan Pruszyński

Państwowa służba konserwatorska : uwagi de lege ferenda

Ochrona Zabytków 44/4 (175), 285-287

1991

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.

JAN PRUSZYŃSKI

PAŃSTWOWA SŁUŻBA KONSERWATORSKA

(uwagi *de lege ferenda*)

Uchwalona w roku ubiegłym przez Sejm RP nowelizacja ustawy z 15 lutego 1962 r. była w założeniu twórców prowizorium, choć przyznać trzeba, że zawiera ona wiele rozwiązań potrzebnych państwowej służbie konserwatorskiej do sprawowania opieki i nadzoru nad powierzonym jej zasobem zabytkowym. Sama nazwa robocza „mała nowelizacja” wskazuje na zamierzenia dalszego doskonalenia systemu ochrony zabytków w Polsce. Należy jednak stwierdzić, że przygotowywanie projektów, opartych zresztą na wcześniej dyskutowanych w środowiskach konserwatorskich materiałach roboczych, przebiegało w sytuacji, gdy podział kompetencji między administracją rządową i samorządową nie był zbyt jasny, zagadnienia własności pozostawały nie uregulowane, a decentralizacja uprawnień administracyjnych spowodowała przeświadczenie dowolności dysponowania spuścizną kulturalną narodu przez organy, na których terenie zabytki są położone. Dlatego też powinności właścicieli i użytkowników zostały, jak uprzednio, sformułowane ogólnikowo — choć sprawa ta ma znaczenie decydujące dla egzystencji zabytków. Regulacja przyniosła również zmianę systemu organizacyjnego służb ochrony zabytków w szczebla wojewódzkiego. Mimo że Minister Kultury i Sztuki jest obecnie uprawniony do powoływania i odwoływania wojewódzkich konserwatorów zabytków i określania struktury Państwowej Służby Ochrony Zabytków, pozostaje ona ciągle jeszcze organizacją nie funkcjonującą zgodnie z potrzebami, co w warunkach tzw. gospodarki rynkowej może przynieść dalsze straty w substancji zabytkowej, choćby nawet poszczególne obiekty znalazły w końcu użytkowników. Wynika to przede wszystkim z niedookreślenia zasad.

W systemie administracji państwowej służba konserwatorska ma miejsce szczególne. Charakter i wartość powierzonych jej nadzorowi dóbr oraz różnorodność czynności prawnych, organizacyjnych i materialnych wspólnie określanych pojęciem **ochrony** powoduje, że powinna ona być należycie rozbudowana i zorganizowana tak, by nałożone na nią ustawowe obowiązki nie stawały się fikcją. Lektura przepisów wskazuje, że czynności konserwatora wymagają od niego nie tylko pogłębionej wiedzy zawodowej w zakresie architektury i historii sztuki, archeologii i technologii budownictwa, ale także sprawności administracyjnej, znajomości prawa i organizacji. Tym wszystkim obowiązkom większość konserwatorów nie

była, i nadal nie jest w stanie podolać, dlatego bez rozbudowy dotychczasowej służby konserwatorskiej, określenia wymogów zawodowych i ich sprawdzania przez kompetentne gremia kwalifikujące, można liczyć się z sytuacją, w której nowa kadra konserwatorska nie będzie lepsza od poprzedniej, dysponującej przynajmniej doświadczeniem praktycznym. Dlatego w toku dalszej regulacji prawnej konserwatorstwa muszą być wzięte pod uwagę następujące sprawy:

1. System państwowej służby konserwatorskiej

Warto ponownie rozważyć rozwiązanie projektowane już w 1957 r. (art. 8 projektu), w którym wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków, wspieranemu w zakresie merytorycznym przez radę konserwatorską podlegały stanowiska:

- do spraw ogólnych, prawnych i finansowych
- do spraw zabytków architektury i urbanistyki
- do spraw zabytków ruchomych
- do spraw zabytków archeologicznych

oraz stosowne pracownie dokumentacji zabytków, projektowania i badań naukowych związanych z chronionym zasobem. W ciągu minionego okresu kolejne reformy w istocie ograniczały zarówno osobowo, jak i funkcjonalnie wojewódzką służbę ochrony zabytków, z jak najgorszymi dla dóbr kultury rezultatami. Analogiczne urzędy ochrony zabytków za granicą, w warunkach daleko większej stabilizacji, nie mogłyby funkcjonować, co przynajmniej ich pracownicy, gdyby nie współdziałanie zatrudnionych w nich prawników, historyków sztuki i architektów. Utrzymywanie dotychczasowego stanu niedookreślenia wymogów zawodowych i całkowitej niezbieżności wymogów prawnych i możliwości konserwatorów powoduje, że samo pojęcie ochrony zabytków przez państwo przestaje mieć jakiegokolwiek znaczenie.

2. Wymogi zawodowe

Analiza stanu zatrudnienia na stanowiskach konserwatorskich wskazuje daleko posuniętą niejednorodność, żeby nie rzec przypadkowość w ich obsadzeniu. Jedynie część konserwatorów ukończyła specjalistyczne studia konserwatorskie, a wielu z nich w dotychczasowej działalności zawodowej było tej problematyce całkowicie obcymi. W sytuacji, gdy kilka kierunków studiów będzie w najbliższym czasie zasilano kadry konserwatorskie, a uprawnienia do ich powoływania i odwoływania służą ministrowi kultury i sztuki, konieczne jest poddawanie kandydatów

sui generis egzaminowi konserwatorskiemu, aby stwierdzić ich przydatność zawodową. Sposób i zakres przeprowadzenia takiego egzaminu nie nastręcza szczególnych trudności, zaś sprawdzenie kryterium fachowości zakończyłoby jałowe spory o podłożu politycznym dla wielu pracowników konserwatorstwa krzywdzące.

3. Specjalizacja konserwatorska

Rosnąca fluktuacja kadr w konserwatorstwie powodowała argumentację, że wymaganie czegokolwiek pozbawiłoby służbę dopływu kandydatów.

Dowodzenie, że jest to nieporozumienie — jest chyba zbędne. Każdy zawód ma swych lepszych i gorszych przedstawicieli, i swój system wyróżnień. Jest tak zarówno w nauce, jak w praktyce, i jednym z czynników sprzyjających doskonaleniu zawodowemu jest możliwość awansu, której konserwatorów pozbawiono.

Wprowadzenie *s p e c j a l i z a c j i* (I i II stopnia) nie jest ani trudne, ani niemożliwe. Konserwator, poddając się egzaminowi kwalifikacyjnemu w zakresie wiedzy, uzyskiwałby I stopień, natomiast do uzyskania stopnia II specjalizacji, niezbędne byłoby pogłębienie posiadanych wiadomości (np. w drodze specjalistycznych studiów podyplomowych), wyróżniających działań ochronnych powodujących zachowanie i wydobywanie wartości zabytkowych poszczególnych obiektów, a także — o ile to możliwe — publikacje. Oczywiście, specjalizacja wiązałaby się z warunkami finansowymi, i w ten sposób stanowisko konserwatora przestałoby być jedynym w systemie administracji stanowiskiem bez awansu.

4. Uprawnienia decyzyjne

Nie miejsce tu na opis poszczególnych uprawnień (obowiązków) konserwatora wynikających z ustawy o ochronie dóbr kultury i przepisów związkowych. Można jednak stwierdzić, że należyte wykonywanie ich wszystkich przekracza fizyczne możliwości ludzkie. Dzięki zaangażowaniu licznych pracowników ochronie poddano obiekty, które nie miały szansy przetrwania, ale nie wynika to bynajmniej z rozwiązań prawno-organizacyjnych. Zarówno podstawowa dla ochrony sprawa — rejestr zabytków jest często prowadzony nienależycie (brak aktualizacji wpisów, brak ujawnienia charakteru zabytkowego w księgach gruntowych, niepełna dokumentacja), jak też czynności kontrolne o charakterze zezwoleń i zakazów (burzenie, przerabianie, odnawianie, zdobienie, naruszanie układu), wstrzymywanie czynności szkodliwych dla zabytków — są dokonywane wrywkowo i niekonsekwentnie. Charakterystyczne jest, że Ministerstwo Kultury i Sztuki nie przeprowadziło z a d n e j kontroli działalności konserwatorskiej, której celem byłoby nie u t r u d n i a n i e pracy konserwatorom, ale wydobywanie i naświetlenie ich trudności i nieskuteczności działania. Tego rodzaju analiza — bardziej niż rozliczne postulaty zjazdów i sympozjów — pozwoliłaby stwierdzić, w jakim kierunku powinna iść nowelizacja prawa, które uprawnienia należy silniej akcentować, a z których po prostu zrezygnować.

5. Instancyjność i współdziałanie

W imię iluzorycznej jednolitości administracji państwowej zrezygnowano w swoim czasie z powoływania konserwatorów miejskich i powiatowych. Mimo zmniejszenia obszarów województw w 1975 r. wojewódzkim konserwatorom zabytków podlega formalnie zbyt rozległy obszar, a często zbyt wiele zabytków nieruchomych, aby mogli oni skutecznie i bieżąco ingerować we wszystkich sprawach ochrony. Pomijając kuriozum, jakim była jednoinstancyjność działania wcz: w istocie najczęściej wydawał on i wykonywał wydaną p r z e z s i e b i e decyzję, kontrolował jej wykonanie i ocenił jego jakość. Nie trzeba

dodawać, że tego rodzaju model nie ma nic wspólnego z nowoczesnym i sprawnym administrowaniem i musi przynosić straty. Obecnie można powoływać zarówno konserwatorów miejskich pracowników PSOZ, jak i samorządowych. Tych ostatnich musi jednak kontrolować wojewódzki konserwator zabytków. Cała tzw. działalność kulturalna jest potraktowana jednakowo i ograniczana z przyczyn materialnych. Ponownie używany argument, że zabytki powinny na siebie zarabiać, że są niepotrzebne, a ich utrzymanie zależy od dobrej woli samorządów — jest nieporozumieniem. Są to w istocie **obowiązki** gospodarzy terenu, których fachowe nadzorowanie należy z mocy prawa do wojewódzkiego konserwatora zabytków.

6. Doradztwo prawne

Nieskuteczność działań konserwatorskich wynika aż nadto często z całkowitej niezajomości prawa. W istocie nie idzie tu jedynie o znajomość tekstu ustawy o ochronie zabytków, jej przepisów związkowych, czy też zasad procedury, które stosunkowo łatwo jest sobie przyswoić. W praktyce konserwatorzy narzekają na prawo nie dlatego, że jest ono niedobre, ale dlatego, że sprawia im trudności dostosowanie się do zupełnie innego działania, nazbyt ściśle określonego, wymagającego dotrzymania określonych terminów, form i charakteru czynności. Konserwator — **urzędnik państwowy** (co było wielokrotnie podkreślane) tym urzędnikiem być nie chce. Wybiera on sobie często wygodną pozycję arbitra artystycznego, do czego predestynują go — w jego mniemaniu — studia. Jedynie jeden urząd konserwatorski w kraju miał przez pewien czas swego doradcę prawnego, inne korzystały niekiedy z pomocy tzw. wydziałów ogólnych, których pracownicy, z kolei, nie dysponowali wiedzą w zakresie prawa ochrony zabytków. Niezajomość prawa cywilnego spowodowała brak precyzji w określaniu stosunków własnościowych i — wynikających stąd zagadnień użytkowania, nieegzekwowanie zobowiązań, rezygnację z dochodzenia praw rzeczowych w związku z niedopełnieniem obowiązku przez użytkownika. Niezajomość prawa karnego spowodowała większe straty w zasobie zabytkowym, braki w postępowaniu i najczęstszą odmowę ścigania czynów ewidentnie przestępczych. Niezajomość prawa administracyjnego widoczna jest w wadliwych decyzjach w przedmiocie użytkowania zabytków, z czym przy przechodzeniu do gospodarki wolnorynkowej przyjdzie się jeszcze długo borykać. Brak znajomości prawa i brak inicjatywy sądowej, stał się przyczyną nieobecności spraw z zakresu ochrony zabytków w sądach powszechnych, i co z tego wynika — braku o r z e c z n i c t w a sądowego. Jeżeli weźmiemy do ręki dowolny zbiór przepisów regulujących ochronę zabytków (Francja, Austria, Niemcy) zobaczymy, że jego istotną część stanowią orzeczenia sądów, będące swego rodzaju wytyczną działalności konserwatorskiej. Tego rodzaju instrumentu, mimo wieloletnich wysiłków i postulatów środowiska, nie wypracowano. Zarówno obsługa prawna tych spraw na szczeblu centralnym, jak i terenowym pozostawia wiele do życzenia, brak jest też inicjatyw ministra kultury i sztuki w zakresie powołania specjalizacji, którą można określić jako **prawo kultury** na studiach prawniczych.

W zakresie działań oddziałów PSOZ zatwierdzonych przez Generalnego Konserwatora Zabytków znalazło się obecnie stanowisko ds. prawnych i jeśli znajduje to odzwierciedlenie w praktyce, być może opisana wyżej sytuacja ulegnie poprawie.

prof. dr hab. Jan Pruszyński
Instytut Nauk Prawnych PAN

THE STATE CONSERVATION SERVICE

(Remarks de Lege Ferenda)

The authors of the amendment to the law „Concerning the Protection of Cultural Goods” (15 February 1962), passed in 1990 by the Sejm of the Polish Republic, assumed that it would be provisional although it contains many solutions necessary for the state conservation services to supervise and protect the monuments entrusted to them. The preparation of projects for the amendment was conducted in a situation when the division of competences between the government and self-government administration remained insufficiently regulated. This is why the duties of the owners and usufructuaries were formulated in a general manner, although they are of decisive importance for the existence of historical monuments. A serious gap in the regulation is the retention of the existing organizational system of services for the protection of monuments at the level of voivodships; only the name was changed. Despite the fact that the Minister of Culture and Art is at present empowered to nominate and dismiss the Voivodship Conservators of Monuments, and to determine the structure of the State service for the Conservation of Monuments, the latter remains a weak and ineffective organization. The conservation services hold a special place in the system of state administration. The nature and value of the property entrusted to them as well as the variety of legal, organizational and material

activity jointly described as protection, are the reason why they should be appropriately expanded and organized so that the obligations placed upon the services by the law would not become fiction. An acquaintanceship with the regulations shows that the work of the conservator demands from him not only improved professional knowledge as regards architecture, the history of art, archeology, and construction technology, but also administrative efficacy and a knowledge of law and organization. The majority of conservators as a rule was, and still is, unable to meet these requirements. As a result, the following questions must be taken into consideration in the course of a further legal regulations of the conservation of monuments: 1. the system of the state conservation services; 2. professional requirements; 3. conservation specialization (promotion); 4. decision-making rights; 5. cooperation, and 6. legal advice.

The above remarks which are the outcome of many years of specialization in conservation and museum work as well as research into systems prevalent in Europe, should be treated as an expression of concern for the preservation of the cultural heritage in the best possible state and as a voice in a discussion concerning the further improvement of an appropriate law.

JAN PRUSZYŃSKI

KOLEGIUM EKSPERTÓW DS. ZABYTEKÓW I DZIEŁ SZTUKI ORAZ CENTRALNEGO LABORATORIUM ZABYTEKÓW

I. Uwagi ogólne

W związku ze zmianami politycznymi i gospodarczymi, rosnącym zainteresowaniem dziełami sztuki i obiektami zabytkowymi, oraz przewidywaną liberalizacją zasad ich wywozu poza granice RP, koniecznością staje się powołanie instytucji właściwej do określenia wymienionych w ustawodawstwie ochrony dóbr kultury wartości: historycznej, artystycznej, naukowej i kulturalnej (oceny), a w konkretnych wypadkach również wartości materialnej (wyceny) takich przedmiotów. Jest to niezbędne narzędzie działania zarówno administracji państwowej (w tym służb celnych), jak instytucji i zakładów prawa publicznego (w tym muzeów) oraz osób prywatnych. Dotychczasowe próby rozwiązania tego problemu w drodze powołania aktami wewnętrznymi rozmaitych gremiów opiniodawczo-doradczych (komisje zakupów, rzeczoznawcy przedsiębiorstwa DESA), a także nadanie uprawnień państwowej służbie konserwatorskiej okazały się niedo-

stateczne. Podkreślić należy zarówno dużą dowolność doboru rzeczoznawców, jak brak skutków ich działania *pro foro externo*. W tym stanie rzeczy, wzorując się na sprawdzonych rozwiązaniach zagranicznych należy możliwie najrychlej uregulować zagadnienia rzeczoznawstwa jako instytucji prawnej. Dotyczy to zarówno wymogów kwalifikacyjnych osób pełniących obowiązki ekspertów, zasad sprawdzania kwalifikacji i ścisłego określenia specjalizacji, jak nadania im statusu rzeczoznawców, analogicznego do instytucji biegłych i rzeczoznawców w innych dziedzinach. Można domniemywać, że wśród pracowników zabytkoznawstwa i konserwatorstwa, zarówno w jednostkach nauki i szkolnictwa wyższego, jak muzealnictwa i ochrony zabytków istnieje dostateczna liczba ludzi, mających kwalifikacje wystarczające do nadania im uprawnień do wydawania opinii, będących podstawą działania służb konserwatorskich (uzasadniających wpis do rejestru zabytków), organów administracji (pozwolenia wywozowe) i sądów powszechnych. Rzecz w tym, że