

# Jan Pruszyński

---

## Regulacja ustawowa ochrony zabytków

---

Ochrona Zabytków 38/1 (148), 28-31

---

1985

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

man was theatre which developed in him a painter's alertness. We should note at this point that it was the best theatre in Poland at the turn of the 19th and 20th centuries. After completing the above-mentioned higher school Bogdan Treter studied painting, drawing and graphic art in the Cracow Academy of Fine Arts. B. Treter studied at ateliers of the following professors: J. Mehoffer, W. Weiss, F. Ruszczyk, J. Stanisławski and he received usually good or very good marks. He had his first display at the Podhale Exhibition held in Lvov in 1911 and it covered tapestry designs (the so-called kilims), i.e. applied art. At an early stage of his independent artistic production we see B. Treter as a co-founder of a kilim-weaving workshop at Zakopane. He was quite successful in this field.

In 1917 B. Treter worked under the head of J. Gałęzowski in the Office of the Committee for the Reconstruction of the Country and in the Office of Home Department. There, he got acquainted with building problems and the effects for natural environment and buildings' aesthetical values. Then, under the head of Adolf Szyszko Bohusz, B. Treter worked in the Main Office for the Restoration of the Royal Castle at Wawel. He carried out inventory works and made designs of decorative art and architecture.

From 1919 to 1924 B. Treter studied at the Academy of Fine Arts, Department of Architecture. In 1930 he passed his diploma examination at the Lvov Technical University and acquired a degree of architectural engineer. From 1925 on he lectured and had classes at the Academy of Fine Arts. Apart from kilims, B. Treter designed also interiors. In 1925 at the Universal Country's Exhibition held in Poznań he displayed his works. An important place in his artistic production was occupied by metal objects such as rector's chains for universities in Vilnius and Lvov, for the Mining and Metallurgical Academy in Cracow, anniversary plates, lamps, applied graphics, altars in wood. All these works were always chara-

cterized by a sense of the material, understanding of the stylization and synthesis of the form.

In 1931 B. Treter was entrusted with the function of the head of Arts Department in Cracow's Voivodship Office. He was exceptionally well prepared to fulfill the duties of monuments' conservator: he was a painter, graphic artist and architect. He considered problems of monuments protection together with problems of natural protection. The results of his conservation activities in the years 1931–1939 (except for a 1937–1938 break when he was transferred to Warsaw to the post of Ministerial Inspector of Schools of Fine Arts) were well-known. During his work B. Treter entered the following Cracow districts into the monuments register: the City (Śródmieście), Stradom, Kazimierz and Wawel. He enlarged the number of registered monuments from 114 to 400. He was interested in the objects that had been underestimated till then, such as monuments, bridges, cemeteries, grave-mounds, trees.

Together with Wawel tapestries on September 4, 1939 B. Treter left for Bucarest. The tapestries were then transported to Canada, and Treter stayed in Bucarest till July 23, 1940. During his stay in Bucarest B. Treter wrote two articles which were published after his death: "On the Reform of the Care for Works of Art and Culture" and "Museums under the Open Sky".

Also the war time was for B. Treter a period of intensive creative invention. He designed fish stocking centres at Łopuszna and Będkowska Valley. He initiated work aimed at architectural arrangement of the Cracow Tynk. After Cracow's liberation on February 5, 1945 B. Treter was appointed head of Culture and Arts Department for Cracow's voivodship. While fulfilling his duties, at the same time he was one of the initiators of bringing to life the Cracow Technical University. B. Treter died on November 12, 1945 on the eve of taking over the Faculty of Conservation at Department of Architecture at the Cracow Technical University.

JAN PRUSZYŃSKI

## REGULACJA USTAWOWA OCHRONY ZABYTKÓW \*

W toczącej się od kilku lat dyskusji na temat *Ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach z 1962 r.* dają się zauważyć dwie podstawowe opinie: pierwsza – że jest to jeden z najnowocześniejszych aktów prawnych tego typu w skali światowej, kompletny, wyczerpujący i jasny; druga – że jest to swoista deklaracja dobrej woli państwa i jego organów, pomijająca ze szkodą dla obiektów chronionych zagadnienia praktyczne, niejednolita, a co najważniejsze – nie stosowana. W toku prac nad reformą administracji centralnej i terenowej w latach 1972–1975 środowisko konserwatorskie wielokrotnie

zwracało uwagę na konieczność nowelizacji przepisów o ochronie zabytków, regulacji zasad użytkowania zabytków nieruchomych, statusu służb konserwatorskich oraz egzekwowanie odpowiedzialności osób powodujących niszczenie naszej substancji zabytkowej. Nieuwzględnianie opinii specjalistów zawartych w kierowanych do najwyższych organów państwa raportach o stanie zabytków, w publikacjach fachowych i czasopiśmiennictwie, woluntaryzm czynników odpowiedzialnych za swoiście rozumianą modernizację lub rewaloryzację, nieprzestrzeganie obowiązującego prawa o ochronie zabytków – spo-

\* Drukując wypowiedź znanego i cenionego prawnika wyspecjalizowanego w problematyce ochrony dóbr kultury, świadomi jesteśmy, że jest to kolejny element stałej dyskusji. Jesteśmy zdania, że nie powinna ona wygasnąć, ponieważ wyraża stale aktualizowane i weryfikowane realiami poglądy środowiska.

Niemniej jednak podstawowym problemem jest i będzie generalna koncepcja polityki konserwatorskiej w PRL. Jej służby mają regulacje prawne.

Redakcja

wodowały, że zjawisko niszczenia zabytków w ostatnim dziesięcioleciu znacznie się nasiliło, zagrażając całkowitą zagładą niektórym rodzajom zabytków.

W związku z projektowaną nowelizacją ustawy z 1962 r. wyraziłbym pogląd, iż konsekwentne stosowanie obowiązujących przepisów i systematyczne ich uzupełnianie w drodze aktów wykonawczych mogło zapobiec wielu negatywnym zjawiskom szkodliwym dla naszej spuścizny kulturalnej. Ponieważ jednak ustawa, obciążona licznymi niekonsekwencjami i niedomówieniami, od początku nie była przestrzegana, poprawienie jej nie wydaje się celowe, rozważyć natomiast trzeba możliwość przygotowania nowych przepisów, które obok zagadnień dotychczas uregulowanych precyzowałyby sprawy w ustawie pominięte lub potraktowane marginesowo. Nowe problemy ochrony zabytków związane z powstającą urbanizacją i uprzemysłowieniem, z zagrożeniem środowiska i przemianami kulturowymi wymagają zmian w nowelizacji trudnych do przeprowadzenia i praktycznie oznaczają, iż projektowane przepisy będą całkowicie nowym aktem prawnym.

## Zagadnienia ogólne

### 1. Zakres przedmiotowy ustawy

Dotychczasowe przepisy noszą nazwę *Ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach*, jednak na 86 artykułach ponad 30% przepisów (art. 7–12, 45–54, 55–60, 61–66, 67–69) dotyczy wyłącznie muzealnictwa i kolekcji. Oznacza to przeciążenie ustawy, której znajomość powinna być powszechna, zagadnieniami specjalistycznymi. Oznacza to również włączenie do ustawy o ochronie zabytków profesjonalnych problemów o odmiennych założeniach i odmiennej, jednolitej strukturze. Nie jest przy tym istotne, iż przedmiotem działania muzeów są zabytki, gdyż analogicznie ustawa tak skonstruowana mogłaby obejmować problematykę archiwów i bibliotek, znacznie muzealnictwu bliższą. Kolejne reorganizacje na szczeblu centralnego organu wskazują, iż związek muzealnictwa i ochrony zabytków nie jest bynajmniej oczywisty, zaś istnienie dwu odrębnych aktów nie oznacza automatycznie konieczności powoływania odrębnych organów realizujących ich postanowienia. Projektodawcy z 1962 r., widząc oczywistość związków muzealnictwa i ochrony zabytków, nie dostrzegali znacznie bliższych związków ochrony zabytków z ochroną przyrody, krajobrazu i środowiska; w rezultacie przygotowali akt od początku legislacyjnie niejednolity, co w nowych przepisach można naprawić wyodrębniając całkowicie przepisy o muzeach.

### 2. Nazwa aktu normatywnego

Ustawodawca posłużył się pod wpływem konwencji międzynarodowych terminem „dobro kultury”, który jest terminem prawniczo nieściśłym, a nawet niedefiniowalnym. Poza wstępną częścią ustawy utrzymano w niej termin przyjęty w języku polskim i powszechnie stosowany: *zabytek*. Niezależnie od rozważań na temat cezur czasowych zabytku (przeszłości) i dobra kultury (również współczesnego) ustawowe rozumienie obu tych pojęć pokrywa się, zaś w potocznym stosowaniu określenie „zabytek” całkowicie wyparło „dobro kultury” (ochrona zabytków, Zarząd Muzeów i Ochrony Zabytków, konserwator zabytków, zabytek architektury). Chronić zabytki oznacza chronić kulturę w znacznie szerszym zna-

czeniu niż chronić dobro kultury (czyje dobro?, czyje kultury?). Byłoby więc właściwe nazwanie aktu *ustawą o ochronie zabytków* i konsekwentne stosowanie jednego terminu.

### 3. Stosunek ustawy do zagadnień ochrony środowiska i ochrony przyrody

Przepisy ustawy winny uzupełniać postanowienia ustaw o ochronie środowiska i o ochronie przyrody, jednak połączenie organizacyjne obu zakresów ochrony jest trudne, zaś połączenie finansowe musiałoby odbić się niekorzystnie na ochronie zabytków. Zaistnienie jednak tych problemów powinno znaleźć swe odbicie w przepisach ustawy, które za działania szkodliwe dla zabytków uznałyby *expressis verbis* skutki działalności przemysłowej i komunalnej (zanieczyszczenie, hałas, wstrząsy, promieniowanie, zmiana stosunków wodnych), jeżeli powodują one uszczerbek w substancji zabytku. Nic nie stoi również na przeszkodzie, aby katalog obecnego artykułu 5 ustawy uzupełnić dyspozycją umożliwiającą uznanie za zabytek urządzenia krajobrazu, a także widoku z zabytku i na zabytek, oznaczającego ochronę panoramy zabytkowej przed skutkami działalności nieodwracalnie ją niszczącej.

### 4. Autentyzm zabytku, pochodzenie zabytku i ochrona *in situ*

W organizacji działalności konserwatorskiej daje się zauważyć niepokojący fakt zastępowania autentycznych obiektów makietami w skali 1:1, wnoszonymi dużym nakładem sił i środków pod hasłem konserwacji i rewaloryzacji zabytków. Działalność taka, z uwagi na wadliwe cenniki prac konserwatorskich, staje się regułą. Nie trzeba dodawać, że jest ona sprzeczna z ogólnymi zasadami konserwatorstwa i postanowieniami porozumień międzynarodowych. Przepis ustawy winien konkretnie i niedwuznacznie stwierdzać, iż ochrona zabytku nieruchomego – to jego zachowanie przy uwzględnieniu możliwie największej liczby elementów autentycznych, określenie pochodzenia i – co najważniejsze – zachowanie w miejscu, tj. nieprzenoszenie szczegółów wystroju, zaś tam, gdzie to jest niemożliwe z racji zniszczenia lub zmiany funkcji użytkowej, elementy dodane winny być zgodne z wynikami ekspertyz historycznych i możliwe do późniejszej identyfikacji.

## Uwagi szczegółowe

### 1. Zagadnienia materialnoprawne

**Przedmiot ochrony.** Wyliczenie artykułu 5 ustawy z 1962 r. można uznać za prawidłowe, wymaga ono jednak uzupełnienia umożliwiającego uznanie za zabytek:

- krajobrazu (zabytkowego lub otoczenia),
- nazwy geograficznej lub fizjograficznej,
- herbu, znaku lub graficznego symbolu miasta lub osiedla.

Niezbędne jest stwierdzenie, że zabytkiem jest każdy przedmiot uznany za taki z momentem rejestracji; jak również nałożenie na organy rzeczowo właściwe obowiązków rejestracji z inicjatywy własnej lub na wniosek, przy czym w razie wątpliwości co do wartości zabytkowej rozstrzygnięcie będące podstawą przyszłego (lub czasowego) wpisu do rejestru winno podle-

gać ocenie fachowej konserwatora i opinii Rady Ochrony Zabytków (dotyczyłoby to również założeń i układów przestrzennych).

Konieczne jest również zrezygnowanie z art. 4 pkt. 3, gdyż pojęcie „oczywisty charakter zabytkowy” jest nieprecyzyjne, nie rodzi żadnych skutków prawnych i uzasadnia bezczynność konserwatora.

**Wartość zabytku.** Pojęcie wartości historycznej, artystycznej i kulturalnej, decydujące o ochronie lub jej odmowie, jest adresowane do niektórych tylko członków społeczeństwa, z uwagi na ich wiedzę, poziom wykształcenia i gusty artystyczne. Oznacza to, iż wewnętrzne przekonanie decyduje o tym, czy i co należy chronić. Ten szkodliwy wzorzec odbity w świadomości społecznej powoduje sztuczny podział zabytków, odmawianie ochrony całym ich grupom i nieodpowiedzialną działalność dewastatorską. Instrumentem, być może trudnym do wprowadzenia, niemniej jednak koniecznym, jest uzupełnienie katalogu wartości wartością materialną. Dla zabytku ruchomego ustalenie jej nie napotyka większych trudności, choć z założenia wartość materialna wybitnego dzieła sztuki zdobniczej lub użytkowej jest nieokreślona. Ekspertyza oceniająca bierze więc pod uwagę takie elementy, jak materiał, warsztat, wiek, częstotliwość występowania, powiązanie z konkretną osobą lub faktem historycznym. Rzekomo niemożliwe jest takie określenie wartości w stosunku do zabytkowego obiektu nieruchomego, co oznacza w praktyce odmówienie mu ochrony (wartość nieokreślona = brak wartości). Ustalenie wartości obiektu staje się konieczne wszędzie tam, gdzie mamy do czynienia z działaniem powodującym niszczenie obiektu mającego właściciela lub użytkownika. W pozytywnym znaczeniu powoduje ono możliwość obciążenia hipotecznego obiektu na cele jego konserwacji, w negatywnym – ustalenie wysokości szkody i odszkodowania. Określenie wartości na zasadach podobnych do stosowanych dla zabytków ruchomych winno uwzględniać materiał, kubaturę, stan, warsztat, wiek, rzadkość występowania, wartość historyczną jako podstawę do wyceny opierającej się na konkretnych przelicznikach. Niezbędne jest również stwierdzenie, że obiekt stanowiący część majątku jednostki gospodarki nie podlega odpisom wartości, a wartość ustalona może ulegać zmianie z uwagi na wartość poszczególnych elementów wystroju i ogólne zasady wartości. Argument, iż nie sposób wycenić np. pałacu w Wilanowie, jest o tyle bezpodstawny, o ile przy obecnym stanie prawnym kradzież obrazu z galerii malarskiej powodowałaby określone sankcje karne (i cywilnoprawne), zaś zniszczenie całego budynku jedynie sankcje ogólne (w wypadku przepisów ustawy z 1962 r. nie stosowanej!).

**Własność zabytku.** Przepisy winny ściśle regulować zagadnienie własności obiektu uznanego za zabytkowy (własność indywidualna, spółdzielcza, stowarzyszenia lub związku, państwowa) i określać warunki użytkowania. Własność obiektu (przekazanie przez właściciela w użytkowanie) niezależnie od tego, czy właścicielem jest skarb państwa, czy jego jednostka organizacyjna, stowarzyszenie prawa publicznego, czy osoba prywatna, rodzi określone prawa i obowiązki, które są w ustawie sprecyzowane, ale którym brak adresata. Pod tym względem przepisy art. 38–40 ustawy są wyraźnie nie dopracowane, umożliwiając dowolną interpretację zobowiązań, naruszanie substancji zabytkowej, dewastowanie obiektu i jego opuszczenie bez właści-

wych konsekwencji cywilnoprawnych. Określenie własności oznacza ustalenie osoby odpowiedzialnej nie ogólnie na zasadach wynikających z administracji, ale konkretnie – jako właściciela lub użytkownika zobowiązanego do przestrzegania i wykonywania przepisów i zaleceń konserwatorskich.

## 2. Zagadnienia organizacyjne

**Inwentaryzacja.** Artykuły 13–17 są niewystarczające, a inwentaryzacja nie stanowi wystarczającego instrumentu ochrony i jest nieścisła, gdyż z założenia ustawodawca zwrócił uwagę bardziej na prawidłowość historyczno-naukową czynności niż na jej charakter jako czynności prawa publicznego. W niektórych wypadkach inwentaryzacja winna być obligatoryjna (np. obciążać inwestora budynku nowo wznoszonego kosztami inwentaryzacji historycznej obiektu rozbieranego w tym celu). Należy określić związek rejestracji zabytku z innymi dokumentami administracyjnymi oraz dokumentami i zapisami gruntowymi.

Niemożliwość ustalenia kolejnych użytkowników obiektów, zakresu wykonywania zaleceń konserwatorskich, a nawet decyzji o użytkowaniu powoduje konieczność zastosowania jednolitego rozwiązania, którym dla obiektów zabytkowych nieruchomości jest *książka zabytku*. Dokument ten, analogiczny do wielu podobnych lub odmiennych stosowanych w ewidencji ludności, komunikacji, gospodarce materiałowej itp. (lub np. książki meldunkowej), wydawany przez właściwy organ administracji publicznej (urząd wojewódzki – wojewódzki konserwator zabytków), z momentem wpisania obiektu do rejestru zabytków pozostawałby u właściciela (jego pełnomocnika, użytkownika, dzierżawcy) i zawierałby: decyzję o wpisie obiektu do rejestru, określenie użytkownika i zakresu użytkowania, zalecenia konserwatorskie, informacje o dokonanych ekspertyzach i miejscu ich przechowywania, wyniki kontroli i zalecenia pokontrolne, grzywny i kary za niewłaściwe użytkowanie, zmiany użytkowania..., pozwalając na określenie osoby odpowiedzialnej za stan obiektu, jak dotychczas na ogół niemożliwe.

**Prawa i obowiązki.** Są one w ustawie określone zbyt szeroko a jednocześnie zbyt ogólnikowo, powodując przeświadczenie, że nie można ich przestrzegać, co prowadzi do faktycznego ich nieprzezwyciężania. W obecnym stanie prawnym przestrzeganie zasad ochrony zabytków sprowadza się do czynności, na które użytkownik (lub organ) ma w danej chwili ochotę. Ponieważ postanowienia konserwatorskie mają charakter decyzji administracyjnej, muszą mieć one właściwą formę prawną. Użytkowanie obiektu musi być zgodne z treścią decyzji i podlegać kontroli konserwatorskiej, zaś podjęcie użytkowania winno być zobowiązaniem ze wszystkimi skutkami wynikającymi z przepisów kodeksu cywilnego.

**Organizacja aparatu konserwatorskiego.** Ustawa nie określa charakteru i zakresu działania służb konserwatorskich w związku z jej kwalifikacjami, poprzestając na wyliczeniu uprawnień, których egzekwowanie jest najczęściej niemożliwe.

Szczegółowe wnioski dotyczące pozycji konserwatora, powiązań szczebla terenowego z naczelnym i zasad powoływania oraz organizacji urzędów konserwatorskich zostały sprecyzowane w memoriale Stowarzyszenia Hi-

staryków Sztuki – na podstawie dotychczasowych ekspertyz w ogólnopolskim środowisku konserwatorskim. Dla zapobieżenia obniżaniu pozycji konserwatora, przypadkowości w obsadzaniu stanowisk oraz niewłaściwości rzeczowej ustawa winna określać – kto i na jakich zasadach może podejmować decyzje w sprawach zabytków. Niezbędne wydaje się powołanie doradczego organu konserwatora (Rada Ochrony Zabytków) oraz ustawowe określenie wymogu egzaminu konserwatorskiego i klas zawodu uzależnionych od cenzusu wykształcenia, praktyki w zawodzie i osiągnięć konserwatorskich.

### 3. Zagadnienia postępowania

Ustawa całkowicie pomija zagadnienia procedury konserwatorskiej, choć większość działań konserwatora ma charakter administracyjnoprawny, wiąże się z wydawaniem postanowień i decyzji, i powoduje określone skutki prawne w stosunku do konkretnych osób. Wiąże się z tym brak przygotowania prawniczego służb konserwatorskich wszystkich szczebli, nawet w zakresie, w jakim jest to obowiązkiem (interesem) każdego obywatela. Ponieważ urząd konserwatorski stanowi część urzędu administracji terenowej, nowoczesny i kompletny akt, jakim jest kodeks postępowania administracyjnego, ma zastosowanie do spraw związanych z ochroną zabytków, co należałoby uwidocznic w ustawie, gdyż stanowi to uproszczenie i ujednoczenie postępowania i możliwość zastosowania sądownictwa administracyjnego.

### 4. Sankcje karne

Przepisy rozdz. XIII ustawy okazały się całkowicie fikcją. Mimo poddania zabytków ochronie ogólnej, wyczerpy-

wania przez sprawców licznych działań dewastatorskich tak znamion art. 73 ustawy, jak i przepisów kodeksu karnego, na kilkanaście tysięcy zabytków częściowo lub całkowicie zniszczonych w dwudziestolecie obowiązywania ustawy z 1962 r. nie zanotowano ani jednego wyroku skazującego na niewysoką grzywnę lub areszt. Postępowania przygotowawcze są z zasady umarzone na skutek nieprawidłowej interpretacji przepisu o znikomej szkodliwości społecznej czynu (niesprecyzowana wartość materialna!). Należy zastanowić się, czy zamiast utrzymywać w tekście ustawy nie działające przepisy karne, nie posłużyć się odpowiednimi przepisami kodeksu karnego dotyczącymi ochrony mienia indywidualnego i społecznego, niszczenia własności społecznej oraz przestępstw gospodarczych.

### Uwagi końcowe

Autor niniejszego szkicu jest głęboko przekonany, że powyższe uwagi nie wyczerpują wszystkich spraw związanych z ustawową ochroną zabytków, są jednak podstawowe i stanowią konieczny etap wstępny do porządkowania prawa rzeczowo dotyczącego spuścizny kulturalnej narażonej na zagładę. Ponieważ jednak postulaty zgłaszane w tej mierze przez środowiska konserwatorskie są przekonywaniem samych siebie o sprawach dla osób zawodowo związanych z ochroną zabytków oczywistych, a sprawa nowelizacji ustawy nie posuwa się naprzód, warto – być może – inicjować dyskusje nad problemami skutecznej prawnie ochrony „tego, co z dawnego bytu zostało.”

*dr hab. Jan Pruszyński  
Instytut Państwa i Prawa PAN  
Warszawa*

## LEGAL REGULATION OF THE PROTECTION OF CULTURAL PROPERTY

The Law of 1962 on the Protection of Cultural Property has been drawing the attention of specialists for years. Its amendment is necessary for various reasons including social, economic and administrative ones that cause its ill-adjustment to the needs of practice. The author's intention is to bring to Readers' attention the most important points of the discussion on the draft of the amended Law. Such problems as relations between goods of culture, their protection and environmental control, establishment of origin and value are being taken into consideration. Certain aspects of the ownership of the objects (immobiles) entered onto the list of monuments have also been discussed. The weakness of the 1962 Law in practice is, i.e., caused

by the lack of a precise description of rights and obligations as a separate regulation of the protection and museology, of owners and authorities, especially in a decision-making process. According to the author, the actions carried out in the field of protection have an administrative nature and therefore call for more efficient procedural instruments existing in the form of the Code of the Administrative Procedure, together with the Supreme Administrative Court's control. Without a possibility of their implementation, even the best laws cannot help to save the relics of our past for future generations – concludes the author his view expressed in a general discussion on the amendment of the 1962 Law