

Jan Piotr Pruszyński

Polityka - konserwacja - prawo

Ochrona Zabytków 35/3-4 (138-139), 176-181

1982

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.

conservators of works of fine arts without the help of chemists, microbiologists and physicists. Their task is not only to adapt methods of exact sciences for the examination of works of art but also to study materials, find out reasons for their destruction, analyze their condition, choose conservation materials and means, determine properties of the materials and, when necessary, to modify them.

The author pays much attention to the coordination of studies. In view of the non-existence of the institute of conservation, it is necessary to create possibilities for such coordination in

order to join forces operating in various centres. A lack of a specialized Polish magazine and limited access to foreign publications does not facilitate this task.

In the form of thirty detailed theses the author presents main trends which should be continued in Polish investigations, basing on the existing higher institutes, state-owned monuments, conservation workshops, scientific and research institutes in different branches. He also puts forward a number of general postulates, especially in the field of coordination of studies, programming, information, scientific trial periods etc.

JAN PIOTR PRUSZYŃSKI

POLITYKA — KONSERWACJA — PRAWO

Pod tym nieco kontrowersyjnym tytułem znalazły się uwagi dotyczące stanu prawnego ochrony zabytków w Polsce. Dlaczego właśnie tak dobrane i tak uszeregowane pojęcia przyjęto jako podstawę rozważań — należy pokrótce wyjaśnić.

Wiele napisano ku pochwalę polskiej szkoły konserwatorskiej, której osiągnięciami są liczne obiekty zabytkowe podniesione z ruiny i przywrócone do dawnej świetności, aż niektórzy przedstawiciele konserwatorstwa zaczęli z obawą zauważać, iż konserwatorstwo polskie zaczyna niepokojąco zmieniać swój charakter, a miejsce zabezpieczania obiektów zabytkowych przed zniszczeniem i pieczołowitego uzupełniania ubytków zastępuje rekonstrukcja, często wprawdzie prawidłowa, lecz jednak będąca działaniem kosztownym, niewłaściwym i niezgodnym tak z zasadami sztuki konserwatorskiej, jak i z postanowieniami aktów o charakterze międzynarodowym. Konserwacja zabytków znalazła się w sytuacji trudnej organizacyjnie, finansowo i prawnie, a postępujące niszczenie substancji zabytkowej nakazuje poszukiwać przyczyn tego stanu rzeczy.

Przyjmując, że przyjęte formy i struktury organizacyjne ochrony zabytków są właściwe, odpowiedzialnością za niepowodzenia ochrony obarcza się zazwyczaj prawo: od chwalonej uprzednio *Ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach* z 1962 r., przez liczne przepisy związkowe, aż do prawa budowlanego i podstaw planowania przestrzennego. Można to oczywiście uważać za słuszne z zastrzeżeniem jednak, iż prawo nawet najlepsze formalnie, stosowane tylko do niektórych przypadków, dla których regulacji powstało, bądź nie działające wcale, wywiera na regulowaną dziedzinę jedynie negatywny skutek, hamując działania i inicjatywy zgodne z kryterium rozsądkowym. Równocześnie sam fakt istnienia przepisu, na który można się powołać, przenosi odpowiedzialność za niewłaściwe działania na adresata normy prawnej — dlaczego jej bowiem nie stosuje? Polityka zaś, to według klasycznej definicji sztuka rządzenia, umiejętność godzenia wszystkich interesów i potrzeb, organizacja wszystkich dziedzin życia społecznego. Nie ma nic wspólnego z tą definicją określenie polityka konserwatorska, oznaczająca jedynie system priorytetów i zaniechań uświetniających jedne zabytki, a skazują-

cych inne na zagładę, choć źródeł jej należy szukać w tendencjach politycznych. Nie należy również zapominać, że prawo będące wyrażeniem woli państwa zawsze odzwierciedla jego tendencje polityczne.

Dlatego polityka i prawo obok zasad konserwatorstwa decydują o jego blaskach i cieniach, zmuszając do pewnych refleksji w sytuacji, w której zmniejszeniu nakładów na konserwację towarzyszy lawinowy wzrost liczby obiektów opuszczonych, zniszczonych, zdewastowanych, skradzionych, wywiezionych poza granice Polski, w której już nie poszczególne zabytki, ale całe ich zespoły skazane są na zagładę na skutek rosnącego przemysłowego zanieczyszczenia środowiska, a zagadnienie ich wartości i znaczenia dla kultury narodu zdaje się pozostawać nie zauważone.

Na stan ten, wywierając wpływ na organizację polskiego konserwatorstwa, wpłynęły zarówno zniszczenia wojenne, zmiany terytorialne i ludnościowe, jak i przemiany polityczne. Z perspektywy czasu łatwiej może o krytyczną ocenę niektórych rozwiązań przyjętych bezpośrednio po wojnie, które — choć często słuszne lub uzasadnione politycznie — w sferze ochrony zabytków spowodowały znaczną część obecnych problemów konserwatorskich.

Zniszczenia wojenne. Nie zapominajmy, że zniszczenia nie były spowodowane wyłącznie działaniami wojskowymi, ale stanowiły część planu zniszczenia narodu przez odebranie mu świadectw kultury materialnej. Nie tylko rodzaj zniszczeń, ale uderzenie w wartości szczególnie związane z bytem narodu, w symbole jego istnienia, spowodowało decyzje — politycznie i społecznie bezprecedensowe — odbudowy całych zespołów miejskich w ich zabytkowym kształcie. Równocześnie jednak dały początek przekonaniu, że zrujnowany zabytek zawsze można odbudować. Ogrom zniszczeń czynił konieczną selekcję zabytków wymagających natychmiastowej konserwacji, oczekujących na nią lub pozostawionych późniejszym działaniom. Wybór ten, nie pozbawiony motywów politycznych, stał się wyrokiem skazującym budownictwo drewniane i w ogóle zabudowę wiejską na powolne niszczenie, przyspieszane przez przypadkowych użytkowników. Techniki i metody odbudowy podporządkowane kryteriom ogólnoużytkowym spowodowały,

iz przekonano społeczeństwo, w tym również konserwatorów, o konieczności pełnienia przez obiekty zabytkowe funkcji użytkowych, przekraczających ich możliwości kubaturowe, materiałowe i techniczne, a w wypadku gdyby ich nie spełniały — odmówiono im ochrony.

Zmiany terytorialne i ludnościowe. Gdy porównamy mapy polityczne i dane statystyczne, jasnym stanie się, jak masowy charakter miała nasza współczesna wędrówka ludów po drugiej wojnie, ale porównanie takie nie da jeszcze wyraźnego obrazu społecznego tej wędrówki. Ziemie Odzyskane: Śląsk, Warmia i Mazury, Pomorze Zachodnie, Gdańsk stały się miejscem osiedlenia ludzi, dla których były kulturowo odmienne. Nienawiść do okupantów przekształciła się w niechęć do Niemczyzny, a udowodnienie polskości ziem piastowskich stało się obowiązkiem politycznym nie napotykanym na opór ze strony ludności pochodzącej w przeważającej większości z dawnych kresów wschodnich Rzeczypospolitej. Przepisy o przejściu na własność państwa mienia poniemieckiego, o usuwaniu śladów Niemczyzny najogólniej pojętej, a często nie zdefiniowanej, przyczyniły się do odmówienia ochrony lub wręcz zniszczenia obiektów architektury monumentalnej i budownictwa miejskiego, zasobów bibliotecznych i kolekcji dzieł sztuki, cmentarzy, kościołów romańskich i gotyckich. Przekazywanie budowli i wyposażenia w ręce nowych użytkowników dokonywano w warunkach, w których żadna kontrola nie była możliwa, sprzyjając w ten sposób kradzieżom i dewastacji. Należy to stwierdzić z całym zrozumieniem dla wyjątkowości stanu, w jakim znalazły się władze państwowe, że przepisy prawne wówczas wydane nie zapewniły ochrony dobrom kultury materialnej, a zarządzenia wydawane na ich podstawie, często niepublikowane, a więc niemożliwe do skonfrontowania ze stanem faktycznym, umożliwiały takie działania, jak rozbiora murów gotyckich dla pozyskania materiału budowlanego, skuwanie rzeźb nagrobkowych, wycinanie sklepień, pozbawienie obiektu całego wyposażenia ruchomego itp.

Przemiany polityczne i społeczne. Studiując dokumenty pierwszych lat powojennych współczesny historyk sztuki lub prawnik zbyt często zapomina o charakterze i zakresie przemian. Pierwszy zauważa zniszczenia zabytkowej substancji wsi: tradycyjnie opartej o kościoły, dwór, karczmę i cmentarz, z których najczęściej pozostawał jedynie kościół; drugi — analizując dekret o reformie rolnej, założenia industrializacji przyjęte w formie przepisów, akty nacjonalizacyjne, nie zawsze stara się zrozumieć skutki, jakie te przepisy spowodowały w świadomości i praktyce następnego pokolenia Polaków. A oznaczały one, że zarówno nieruchomości i otoczenie, jak wyposażenie ruchome, jeżeli nie służyło produkcji rolnej, w tym wszystkie przedmioty o wartości artystycznej, przechodziło na własność państwa bez odszkodowania. Działanie takie mogłoby być pozytywne w skutkach, gdyby nie fakt, że służby państwowe nie były przygotowane na przyjęcie, a nawet zwyczajne przechowanie wyposażenia licznych, przejętych po reformie rolnej obiektów, zaś same obiekty miały wielu użytkowników, z których żaden nie dbał nie tylko o charakter zabytkowy, ale i o substancję budowlaną, którą bezpłatnie i bezwarunkowo dostał w posiadanie. Z przemianami tymi łączyło się przemilczanie pozytywnych stron historycznego modelu rozwoju wsi, niechęć do tradycji, podsycana krytyką „szlachetczyzny”, „sarmatyzmu”, „bohaterszczyzny” i innych negatywnych cech byłej klasy posiadającej. Ze rozumiały więc wzglę-

dów zabytki wchodzące w skład mienia podworskiego były tematem wstydlivym, którego nikt nie śmiałyby bronić otwarcie na łamach prasy. Nie mniej narażone były inne obiekty zabytkowe wsi, gdyż w rozumieniu decydentów politycznych przypominały jej nędzę i zacołanie, stąd przepisy budowlane, przeciwpożarowe, zasady planowania i brak konserwacji skutecznie prze- trzebiły 70% zasobu.

Podkreślając niewątpliwe i niepodważalne osiągnięcia w odbudowie zabytkowych zespołów miejskich Warszawy, Gdańska, Poznania, Wrocławia, licznych świątyń zabytkowych, niektórych obiektów architektury monumentalnej, nie można zapominać, że często odbywała się ona kosztem obiektów mniej reprezentacyjnych, choć również wartościowych. Zdecydowanie negatywnym zjawiskiem, które przyczyniło się do wielu późniejszych zniszczeń, stało się nadanie — i to w formie aktów prawnych rzędu zarządzenia lub okólnika kierownika resortu — praw dysponowania przejętymi na własność ogólnonarodową dobrami kultury powoływaniem ad hoc komisjom lub urzędnikom, którzy nie tylko określali, co dla kultury polskiej ma wartość, a co jej nie posiada, lecz także decydowali o dalszej własności przedmiotów zabytkowych lub ich zniszczeniu, sprzedaży albo przekazaniu, do czego nie mieli nie tylko prawa lecz najczęściej i kwalifikacji. Jako przykład takiego aktu prawnego zacytować można bardzo charakterystyczny *Okólnik Ministra Kultury i Sztuki z 7 czerwca 1949 r. w sprawie zabezpieczenia zabytków ruchomych z mienia poniemieckiego i podworskiego* (Dz. Urz. MKiS 1949, nr 4, poz. 60): *Ministerstwo Kultury i Sztuki przystąpiło do ostatecznego uregulowania sprawy zabezpieczenia zabytków ruchomych z mienia poniemieckiego i podworskiego ... Zadaniem tej akcji jest dokonanie właściwego zabezpieczenia przedmiotów o wartości artystycznej, oraz ujawnienia przedmiotów pozostających w rękach instytucji i osób do tego niepowołanych ... Zabezpieczone przedmioty przekazywane będą do muzeów względnie do gmachów państwowych o charakterze specjalnym.* Przepis ten, bo musimy go tak nazwać, mówi o ostatecznym uregulowaniu, właściwym zabezpieczeniu i ujawnieniu wartości, ale jego rezultatem jest przekazanie setek obiektów najwyższej wartości do „gmachów o charakterze specjalnym”. Nie to jednak jest najistotniejsze. W stanie prawnym, w którym obowiązywało recytowane *Rozporządzenie z 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami*, rodziły się akty niskiego rzędu mające chronić zabytki, będące ogólnie sformułowanymi deklaracjami, najczęściej niepublikowane, a więc nieznanne i niestosowane. Można by je uznać za pozbawione znaczenia, gdyby nie stanowiły podstawy negatywnych działań administracji i użytkowników substancji zabytkowej. O zagadnieniach tych w czasopiśmiennictwie głucho, jedynie w fachowych periodykach spotykamy artykuły w prowadzone programowe i sprawozdawcze dotyczące prac konserwatorskich. Brak natomiast krytyki stanu faktycznego i prawnego, w którym obiekty nieruchome przekazane gospodarce komunalnej, resortom zdrowia, oświaty i rolnictwa były od początku uznawane za lokalizacje tymczasowe, eksploatowane do zupełnego zniszczenia i opuszczane. Muzea, będące w stanie przejąć tylko część mienia ruchomego, po ich wyeksploatowaniu tworzyły tzw. składnice muzealne, gdzie dokonywały żywota anonimowe odtąd dobra kultury. Muzea też określały, które obiekty przekazane im (choć nie darowane) można wyselekcjonować. Dodajmy, że zmieniające się

kryteria naukowe spowodowały obecnie objęcie ochroną przedmiotów, które ze względów stylowych (secesja, neogotyka), politycznych (I wojna światowa) lub z racji zwykłej głupoty zostały zniszczone, rozdane, rozsprzedane lub rozkradzione.

Nawet inwentaryzacja zabytków, z założenia słuszna, oparła się na błędnie rozumianej klasyfikacji wartościującej, która stała się bronią w ręku przeciwników ochrony.

Możemy zadać sobie pytanie: Jeśli było tak źle, to dlaczego wyniki nie zostały już wówczas zauważone? Otóż zostały zauważone, gdyż już w 1956 r. zwrócono uwagę władz państwowych na katastrofalny stan zabytków, ich dewastację i nielegalne rozbiórki dokonywane na podstawie ... uchwały prezydium rządu z 20 sierpnia 1955 r. w sprawie planowej akcji usunięcia pozostałości wojennych w miastach i osiedlach (MP 1955, nr 92, poz. 1189). Równocześnie jednak kadra konserwatorska, o ile nie lepsza, to w każdym razie lepiej zorientowana i bardziej ustabilizowana na stanowiskach, mogła przeciwstawiać się niektórym hiperutilitarnym lub opartym na demagogii politycznej decyzjom niższych szczebli administracji. Nie bez znaczenia jest wreszcie sam upływ czasu, który uszkodził w tym dziesięcioleciu nawet tak odporne na zniszczenie budowle jak zabytki architektury zamkowej i pałacowej, gdy następne dwadzieścia lat wystarczyło, by przestało istnieć więcej zabytków nieruchomości niż zostało zniszczonych podczas działań wojennych.

Reasumując, działanie polityki w stosunku do dóbr kultury odzwierciedlone w zachowanych aktach prawnych i decyzjach administracyjnych można schematycznie ująć następująco:

Polityka	}	ustrojowa	należy zniszczyć przeżytki ustroju opartego na niesprawiedliwości społecznej
		społeczna	należy zastąpić nowymi zastanę struktury miast i wsi
		gospodarcza	należy wykorzystać na cele gospodarcze wszystkie budynki bez względu na ich charakter
		konserwatorska	należy odbudować zniszczone przez okupanta miasta i architekturę monumentalną, ruchomości zaś przenieść do muzeów lub przekazać nowym użytkownikom

Linia polityki konserwatorskiej, jako wypadkowa polityki gospodarczo-społecznej, nie mogła być prawidłowo realizowana w sytuacji organizacyjnie słabej, materiałowo niedostatecznej i ograniczonej raczej niż stymulowanej ogólnymi przepisami prawa gospodarczego. Dodać należy, że wyrywkowa i niekonsekwentna kontrola tej części majątku państwa oraz brak represji karnej w wypadku ewidentnych naruszeń porządku prawnego spowodowały poważne szkody w świadomości społecznej, zanim sfinalizowano prace nad nowymi przepisami o ochronie dóbr kultury i o muzeach.

Na temat ustawy z 1962 r. napisano tak wiele, że powtarzanie wszystkiego byłoby niemożliwe i niecelowe. Chwalono ją jako akt o tendencjach uniwersalnych, nowoczesnie i w całości regulujący zagadnienia ochrony zabytków, określający zręby organizacji i zasady działa-

nia części administracji publicznej powołanej do ochrony naszej spuścizny kulturalnej. Chwalono również powołanie wyspecjalizowanych organów, zespołów i określenie zasad inwentaryzacji aktem ustawowym, sformułowanie ostateczności wpisu, zakaz jakichkolwiek wymienionych działań szkodliwych dla zabytku, opatrzone bardzo surową sankcją, a przede wszystkim znakomite rozszerzenie i nadanie mocy prawnej działaniom służb konserwatorskich. Te pochwały, nie pozbawione słuszności, pozwoliły skutecznie zapomnieć że ustawa była aktem zawieszonym od początku w legislacyjnej próżni, jak zresztą większość przepisów normujących zagadnienia dóbr kultury, że nawet jeśli przepisy normujące inne dziedziny życia społecznego nie pozostają z nią w sprzeczności, to nie można tego powiedzieć o działalności gospodarczej, że rozszerzone kompetencje służb konserwatorskich nie szły w parze z ich pozycją, możliwościami kadrowymi i finansowymi, że zagadnienie wartości zabytku pozostało nieuregulowane, a o użytkowaniu — sprawie decydującej dla zabytku nieruchomego — enigmatycznie wspominają jedynie trzy artykuły rozdziału VI (38—40). Ponadto ustawa powstała w czasie, gdy zalegalizowaną przepisami uchwały 102 RM z 21 marca 1957 r. regułą było lokalizowanie inwestycji w obiektach zabytkowych, najczęściej do tego nie przystosowanych, a nielegalnym rozbiórkom miały zapobiegać niepublikowane pisma ókólne Dyrektora Zarządu Muzeów i Ochrony Zabytków. W tym stanie rzeczy — na równi z przekonaniem, że nasze przepisy są znakomite lub wymagają doskonalenia — ugruntowało się przeświadczenie oparte na praktyce organów administracji centralnej i terenowej, na nieczynności organów ochrony porządku prawnego i braku kontroli, że przepisy o ochronie zabytków mogą być niekiedy wygodnym parawanem dla działań administracji, ale najczęściej nie mają żadnego znaczenia. Pogląd ten podzieliali użytkownicy obiektów zabytkowych, najczęściej nolens volens użytkujący te obiekty i oczekujący aż postępująca dewastacja uniemożliwi im to niechciane użytkowanie. Należy pamiętać, że nawet najlepsze przepisy ale nie wykonane, nie mają żadnego znaczenia, a reperkusje takiego stanu rzeczy są jednoznacznie szkodliwe społecznie.

Nie bez negatywnych skutków dla ochrony pozostawała i pozycja pracownicza jednostek zaangażowanych w ochronę zabytków. Konserwator lub opiekun zabytku to albo laudator temporis acti, albo — co nie mniej podejrzane — osobnik mający w ochronie zabytków własny interes lub wreszcie maniak nie dostrzegający przemian społecznych i potrzeb wielkiej budowy. Jeżeli znajomość prawa, co założyć musimy, w służbach konserwatorskich była znośna, to w jednostkach administracji i u użytkowników można ją uważać za nie istniejącą. W tym stanie rzeczy przepisy ustawy już wkrótce po ich uchwaleniu przez Sejm stały się deklaracją dobrej woli państwa, ale obowiązywały jedynie tych, którzy i bez tych przepisów działaliby zgodnie z założeniami i zasadami ochrony zabytków.

Czy istnieje zatem polityka państwa w odniesieniu do dóbr kultury? Tak, choć w większości przypadków założenia teoretyczne ochrony nie sprawdzają się w praktyce. Czy polityka w stosunku do obiektów zabytkowych oparta jest na przepisach prawa? Tak, lecz są to najczęściej przepisy spoza systemu ochrony zabytków, wywierające na ochronę, że wymienię tu tylko przepisy o planowaniu gospodarczym i planowaniu przestrzennym, wpływ zdecydowanie negatywny. Rola

niektórych sformułowań prawa budowlanego przepisów o ochronie przeciwpożarowej, o gospodarce materiałowej, o strefach ochronnych oraz decyzji inwestycyjnych, które to sformułowania i przepisy w przeciwieństwie do ustawy o ochronie dóbr kultury działały i były respektowane, okazała się dla zabytkowej spuścizny Polski katastrofalna.

Czy istnieje polityka organów administracji terenowej w stosunku do zabytków? Nie. O ochronie decyduje, w przeważającej większości przypadków, polecenie organu wyższego szczebla, nacisk, moda, niekiedy również interes, ale nie kryterium obowiązku ochrony zasobu zabytkowego.

W tym stanie rzeczy, w którym — mimo wzrostu świadomości znaczenia dóbr kultury w społeczeństwie, a przede wszystkim ich całkowicie wymiernej wartości — organizacja tej ochrony i jej podstawy prawne są niedostateczne, należy zastanowić się, czy i jakie przepisy prawa należałoby zmienić i czy jest to w ogóle konieczne?

Za przepisy obojętne trzeba uznać wszystkie akty nie publikowane o charakterze okólników (łącznie z pismami okólnymi Prezesa RM nr 83 z 31 lipca 1971 r. oraz nr 57 z 28 lipca 1972 r.), deklarujące „wzmożenie opieki”, „zabezpieczenie przed dewastacją”, gdyż zakres i trwałość w czasie takich przepisów przemawia za ich uchYLENIEM lub nowelizacją i publikacją. Obojętne są też postanowienia przepisów: art. 16 pkt. 2 o wyłącznych uprawnieniach Ministra Kultury i Sztuki do skreślenia obiektu z rejestru, art. 21 pkt. 1, art. 27—28, 33, 38—40 i wszystkich przepisów rozdziału XIII *Ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach* z 1962 r., gdyż interpretacja konieczności ich nieprzestrzegania powoduje, iż czynności określone przez prawo, jako zakazane, są nakazywane lub dozwolane przez organy administracji terenowej, a przepisy karne tak ustawy, jak Kodeksu Karnego wydają się nie obowiązywać w stosunku do obiektów zabytkowych, zwłaszcza nieruchomości. Przepisami pożytecznymi są w większości przepisy instrumentalne, które w zakresie wykonawstwa, narzutów, stawek, normatywów itp. mogą wymagać zmian, ale których celowości nie sposób negować. Niektóre z przepisów ogólnych, takich jak Uchwała nr 192 RM z 3 sierpnia 1973 r. (OWS) określająca priorytet dostaw materiałów przeznaczonych na ochronę zabytków, mogłyby się okazać zdecydowanie pożytecznymi, gdyby nie ich nieznanostwo i ograniczone stosowanie w środowisku konserwatorskim.

Zdecydowanie szkodliwe jest w praktyce legislacyjnej odnośnienie regulacji do przepisów, których wydanie zleca się określonemu organowi administracji. Istnieją liczne przepisy, że wymienię tylko prawo budowlane, mające podstawowe znaczenie, do którego w ciągu 8 lat nie ukazały się przepisy wykonawcze, choć do ich wydania zobowiązani zostali ministrowie Budownictwa oraz Kultury i Sztuki. Podobnie szkodliwa okazała się prawna regulacja mecenatu wielkich przedsiębiorstw przemysłowych nad obiektami zabytkowymi, uważanego przez nie za wyraz dobrej woli, której można każdorazowo odmówić, nie zaś za obowiązek rekompensaty ze strony przedsiębiorstwa degradującego środowisko lub ogólnie pojęty obowiązek ochrony mienia kulturalnego, oddanego w użytkowanie. Cały blok zagadnień użytkowania i przekazywania w użytkowanie, łącznie z przepisami z 23 grudnia 1980 r., jest przykładem regulacji wyrzykowej, nieprzemysłowej i nie uwzględ-

niającej interakcji z przepisami o użytkowaniu gruntów, o prowadzeniu działalności gospodarczej itp.

Pozytywny w odniesieniu do wielu dziedzin życia społecznego I etap reformy administracji z lat 1972—1975 okazał się w stosunku do ochrony zabytków jednoznacznie szkodliwy. Nowy podział administracyjny załamał istniejące struktury ochrony, przeciwstawiając się tworzeniu w nowych województwach silnych i kompetentnych urzędów konserwatorskich wyposażonych w środki i możliwości, które nie czyniłyby z konserwatorów wojewódzkich bezkrytycznych wykonawców sprzecznych z prawem poleceń organu administracji. Modernizacja nowych województw doprowadziła do rozbiórki kolejnych zdewastowanych obiektów, umotywowanych „porządkowaniem kraju”. Samowolność organów administracji doprowadziła do działań ewidentnie sprzecznych z obowiązującym porządkiem prawnym, takich jak rozebranie młynów we Wrocławiu lub centrum Bielska i była możliwa tylko w układzie ostateczności decyzji organu szczebla wojewódzkiego.

Równocześnie z rozluźnieniem powiązań służbowych Ministerstwa Kultury i Sztuki z terenowymi służbami konserwatorskimi nastąpił stan w którym minister, ex lege sprawujący naczelną nadzór nad ochroną dóbr kultury, nie miał żadnych uprawnień w stosunku do wykonujących ten nadzór jednostek terenowych, nie mówiąc już o użytkownikach, których większość znajduje się w obrębie działania MAGTiOŚ, MR, MLIpD, MBiMB, MZiOŚ oraz jednostek im podporządkowanych.

W tym stanie rzeczy, pamiętając, że zapowiedziane finansowanie ochrony zabytków w 1/3 jej podstawowych potrzeb zagraża zniszczeniem już w bieżącym 5-leciu dalszym 5% zarejestrowanego zasobu zabytkowego, należy rozważyć, jakimi środkami można zaradzić stanowi postępującego niszczenia świadectw materialnych naszej kultury i identyfikacji narodowej. Środki takie o charakterze ogólnie obowiązującym dotyczą tak polityki i prawa, jak organizacji i wykonawstwa konserwatorskiego.

1. Podstawowymi zadaniami w dziedzinie ogólnopństwowej polityki wobec dóbr kultury są:

1. Uznanie naczelnej zasady, iż dobra kultury mają podstawowe znaczenie dla narodu i organizacji państwowej, a zatem wszelka działalność gospodarcza, społeczna, jej planowanie i realizacja na wszystkich szczeblach administracji winna odbywać się zgodnie z założeniami ochrony dóbr kultury.

2. Wiążące stwierdzenie znaczenia spuścizny kulturalnej dla wychowania, wraz z wprowadzeniem stosownych zmian do programów nauczania, przywróceniem należytej rangi służbie konserwatorskiej i rozszerzeniem działań informacyjnych w środkach masowego przekazu. Wynika to z faktu, iż negację znaczenia niektórych materialnych dowodów naszego rozwoju historycznego, zastąpiło przeświadczenie, że społeczeństwa naszego nie stać na ponoszenie kosztów ochrony zabytków, zbędnej i nie przynoszącej realnych korzyści, a jako wizytówka naszego konserwatorstwa Zamek Królewski w Warszawie, Wilanów, Wawel, Łańcut i Nieborów są wystarczające. Ponadto przejęte przez państwo obiekty zabytkowe, użytkowane przez administrację, resorty rolnictwa, oświaty i zdrowia, są w większości użytkowane z naruszeniem przepisów prawa, w 70% zdewastowane lub poważnie uszkodzone. Stan taki wymaga określenia i egzekwowania obowiązków użytkownika w zakresie

planowania i wykonywania remontów, a w przypadku strat — ich wymiernego określenia.

II. W zakresie uporządkowania prawa należy obok niezbędnej nowelizacji ustawy z 1962 r. wydać zarządzenia wykonawcze oraz wyeliminować luki i sprzeczności między poszczególnymi aktami. Regulacji prawnej wymagają przede wszystkim:

1) warunki projektowania, zatwierdzania i nadzoru oraz określenie kwalifikacji osób wyłącznie uprawnionych w tym zakresie;

2) zasady działalności budowlanej i warunki materiałowo-techniczne w stosunku do obiektów zabytkowych oraz uwzględnienie walorów krajobrazu kulturowego przy projektowaniu nowych obiektów;

3) zasady i tryb przejmowania w użytkowanie obiektów zabytkowych wraz z określeniem obowiązków użytkowników i zapewnieniem stosownych priorytetów materiałowych i wykonawczych oraz ulg podatkowych;

4) zasady użytkowania i zagospodarowania zabytkowych parków i ogrodów z równoczesną zmianą ich dotychczasowego statusu użytków rolnych;

5) finansowanie gospodarki remontowo-budowlanej z utworzonego Funduszu Ochrony Zabytków, zapewnienie przyznawania kredytów bankowych na podstawie uchwały 179 RM oraz ulg i stymulatorów podatkowych dla użytkowanych (również gospodarczo) obiektów zabytkowych. W zakresie przestrzegania prawa niezbędne jest uznanie działań powodujących wymierne straty w substancji zabytkowej — przez działanie, zaniechanie lub polecenie — za szkodnictwo gospodarcze. Działania w tym zakresie winny dotyczyć:

1) organizacji nadzoru i kontroli użytkowania dokonywanej przez właściwe organy kontroli z udziałem lub zasięgnięciem opinii służb konserwatorskich;

2) dochodzenie w drodze postępowania cywilnego naprawienia szkody w przypadku gdy niemożliwe jest jej określenie lub naprawienie przez przywrócenie do stanu poprzedniego;

3) ścigania karnego przestępstw przeciwko ochronie zabytków opartego na uznaniu przez organy ścigania znacznej szkodliwości społecznej tego rodzaju przestępstw;¹

4) odpowiedniego przeszkolenia organów ścigania, podobnie jak w sprawach przywłaszczenia lub wywozu zabytków ruchomych.

III. Organizacja ochrony dóbr kultury wymaga zmian wielokrotnie postulowanych przez środowisko fachowe. Dotyczą one całości organizacji, tak na szczeblu administracji centralnej jak terenowej, oraz społecznej opieki nad zabytkami i stowarzyszeń. Stałe zmniejszanie środków budżetowych przeznaczonych na rozwój kultury i ich dodatkowe rozdrabnianie, wtórne opodatkowanie oraz tryb rozliczania powodują dalsze zmniejszenie kwot realnych przeznaczonych na ochronę zabytków. W tym stanie rzeczy niezbędne jest:

1) powołanie Rady Ochrony Dóbr Kultury, która podejmowałaby uchwały dotyczące kompleksowych rozwiązań gospodarczych, planowych i stanowiłaby autorytatywny organ nadzorujący, koordynujący i opiniujący działania związane z ochroną zabytków;

2) zapewnienie Ministrowi Kultury i Sztuki realnych możliwości sprawowania i nadzorowania administracji w dziedzinie ochrony zabytków przez:

— przyznanie uprawnień do sprawdzania kwalifikacji podległych służb konserwatorskich w terenie;

— zapewnienie realnych limitów środków na dofinansowywanie remontów obiektów zabytkowych na podstawie Uchwały 179 RM;²

— nadanie uprawnień w zakresie zakładania rewizji nadzwyczajnej od wyroków zapadających w postępowaniu sądowym rzeczowo związanym z ochroną zabytków.

3) reorganizację terenowego aparatu konserwatorskiego: — rozbudowę służb konserwatorskich wg wielokrotnie postulowanych wzorców;

— wymóg egzaminu konserwatorskiego na stanowisko terenowego konserwatora zabytków oraz wprowadzenie trójstopniowej specjalizacji konserwatorskiej uzależnionej od kwalifikacji i stażu pracowniczego na stanowisku wojewódzkiego (miejskiego) konserwatora zabytków;

— statutowe wyodrębnienie urzędu konserwatorskiego — jako wydziału w urzędzie administracji terenowej oraz utrzymanie pozycji Generalnego Konserwatora Zabytków jako podsekretarza stanu w MKiS.

IV. Proces określany skrótowo jako wykonawstwo konserwatorskie jest realizacją politycznych, prawnych i naukowych zasad ochrony zabytków. Niezależnie od nadania ochronie zabytków rangi czyniącej z niej „obowiązek państwa i powinność obywateli”, od przyznania lub odmówienia tej ochrony określonym kategoriom obiektów, od regulacji prawnej i postępu naukowego sztuki konserwatorskiej, ogólny postęp techniczny oddziałuje na ochronę zabytków negatywnie, a stosowane materiały i techniki konserwatorskie, kosztowne i pracochłonne, niekorzystnie różnią się od oryginalnego wykonania. Ponieważ tak w krajach zachodnich (np. Francja, Austria, jak i w państwach socjalistycznych (Rumunia, Węgry) niektóre techniki historyczne są jeszcze stosowane, zaś w Polsce istnieją jeszcze rzemieślnicy znający doskonale dawne techniki, niezbędne jest, niezależnie od potencjału wykonawczego przedsiębiorstwa Pracownie Konserwacji Zabytków, rozwijanie i utrwalanie ich warsztatu oraz korzystanie z doświadczeń. Rozważyć należy uzyskiwanie uprawnień konserwatorskich w określonej dziedzinie (budownictwo, stolarstwo, sztukatorstwo).

Innym problemem o podstawowym znaczeniu jest opłacalność. Rozliczenia wartościowe nie sprzyjają stosowaniu materiałów prostych, technik sprawdzonych oraz zachowaniu możliwie największej części substancji autentycznej. Powoduje to wzrost kosztów wykonawstwa, zastępowanie konserwacji faktyczną rekonstrukcją, odstępowanie od wymogów jakościowych. Niski potencjał wykonawstwa, brak możliwości priorytetowego uzyskiwania materiałów na konserwację obiektów zabytkowych (mimo formalnych preferencji) oraz znaczne zmniejszenie w ciągu ostatnich 15 lat produkcji tradycyjnych materiałów budowlanych, wykończeniowych, narzędzi i odczynników może spowodować sytuację, w której najwłaściwsza polityka, najlepsze rozwiązania organizacyjno-prawne i najsurowsze sankcje okażą się bezskuteczne.

¹ Odpowiedzialność osobista sprawcy przestępstwa winna mieć reperkusje służbowe, powodując odpowiedzialność dyscyplinarną, aż do zwolnienia z zajmowanego stanowiska.

² Nie należy zapominać, że remontowane obiekty zabytkowe powiększają zasoby budowlane i właściwa polityka remontowa odciąża budownictwo powszechne.

Ramy tematyczne artykułu nakazywałyby autorowi bądź analizę systemową przepisów, bądź też charakteryzowanie niektórych z nich. Nie należy zapominać, że na ochronę zabytków w Polsce przepisy dekretu z 6 grudnia 1946 r. o przekazywaniu mienia nierolniczego na terenie Ziemi Odzyskanych (Dz. U. 1946, nr 71 poz. 389) oraz przepisy wykonawcze do dekretu PKWN o reformie rolnej, powodujące przejście na własność państwa wszystkich przedmiotów o wartości artystycznej wywarły wpływ, znacznie silniejszy niż późniejsze przepisy ustawy o ochronie zabytków. Dowolność interpretacji przepisów lub ich niestosowanie przez organy administracji i jednostki gospodarki uspołecznionej wynikało bowiem z faktu, że przydzielone im mienie uważali za należną własność, z której nikomu nie trzeba zdawać sprawozdań, że ochrona niektórych obiektów nie leży w interesie państwa, a już najmniej w ich własnym

interesie, zaś działania na rzecz ochrony, wystąpienia osób prywatnych starających się o przydzielenie w użytkowanie niszczonego obiektu lub odmowę ze strony konserwatora zatwierdzenia projektu planu sporządzonego z pominięciem wartości zabytkowych administracja uznawała za działanie co najmniej politycznie podejrzane. Nie trzeba przypominać, że terenowe organy administracji nie są powołane do interpretacji, ale do wykonywania prawa i dlatego jasne i precyzyjne sformułowania dotyczące ochrony zabytków nie w przeszło 200, ale w kilku podstawowych aktach i ich przepisach wykonawczych mogą istotnie zaważyć na skuteczności przyszłych działań konserwatorskich, i na zachowaniu naszej spuścizny kulturalnej dla przyszłych pokoleń.

*dr Jan Piotr Pruszyński
Instytut Państwa i Prawa PAN
Warszawa*

THE POLICY — CONSERVATION — LAW

The author starts by saying that some representatives of conservation in Poland have been able to notice changes in the nature of conservation work towards reconstruction, an operation which is very expensive but inconsistent with the rules of conservation art. One of the reasons for ill-success in conservation is the law (the 1962 Law on the Protection of Cultural Property and on Museums) which has been recognized as best, although non-respected and incomplete due to the lack of some executory regulations. The author puts forward the thesis that the policy and the law, next to conservation principles, decide of the ups and downs in this field. A present picture of the protection and conservation of monuments is the result of war destruction, territorial and national changes, political and social transformations. Unpublished circular letters of the Board of Museums and Monuments Protection of the Ministry of Culture and Arts could not be respected by field administration that was indifferent to them. They were respected by the conservation services who, however, were subjected to district authorities as a result of the administrative reform of the country (1975). Shortcomings of the Law were also the reason for the lack of respect for its regulations by other ministries and users of historic structures.

The author presents fundamental tasks in the field of general

state policy towards cultural property: recognition of the supreme principle that the cultural property is of utmost significance to the nation, introduction of necessary changes into the curriculum, restitution of the standing due to conservation services, better information in the means of mass communication and finally exacting of the duties of the users with regard to planning and repairing. It is also indispensable to update the Law. The organization of the protection of the cultural property calls for changes both at central and field administrative levels. With this in mind, the author suggests to establish the Council for the Protection of Cultural Property as a supervising, coordinating and opinion-giving body, to vest the Minister of Culture and Arts with the right to inspect qualifications of field conservation services, to provide financial means for the execution of the provisions of the Law No 179 of the Council of Ministers (financial aid given to future users who will undertake reconstruction and conservation work on monuments of architecture), to vest the Minister with the right to revise verdicts in actions closely associated with the protection of monuments, to restructure the field conservation bodies and to carefully select a candidate for the post of voivodship monuments conservator, and finally to statutorily separate the conservation office as department of the Voivodship Council.

TADEUSZ NAWROLSKI

ARCHEOLOGIA W BADANIACH URBANISTYCZNYCH I ARCHITEKTONICZNYCH

Niezwykle trudno jest podjąć próbę oceny dorobku jednej z dyscyplin biorących udział w badaniach nad historią budowy miast i obiektów architektonicznych. Jednakże znaczny rozwój badań archeologicznych w tym przedmiocie nie może być nie zauważony i wymaga pewnej refleksji nad dotychczasowymi osiągnięciami, aktualnymi zadaniami i perspektywami dalszego rozwoju.

Doświadczenia płynące z dotychczasowych osiągnięć wykazały dobitnie, że badania struktury i rozwoju miast są przedsięwzięciem skomplikowanym, wymagającym udziału wielu dyscyplin. Dokonane po drugiej wojnie światowej znaczne zmiany w metodologii, metodyce i wykorzystaniu bazy źródłowej w badaniach nad historią budowy miast dobitnie ukazały współzależności między poszczególnymi dyscyplinami biorącymi udział