

# Jan Pruszyński

---

## Stan i potrzeby regulacji prawnej ochrony zabytków w Polsce

---

Ochrona Zabytków 49/3 (194), 292-301

---

1996

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.

Jan Pruszyński

## STAN I POTRZEBY REGULACJI PRAWNEJ OCHRONY ZABYTEKÓW W POLSCE

Przemiany następujące w Polsce po 1989 r. powodują konieczność systemowych zmian organizacji ochrony zabytków i podstaw prawnych jej działania. Wynika to nie tylko ze zobowiązań międzynarodowych dotyczących ochrony dziedzictwa kulturalnego, lecz także z obowiązków administracji i samorządów odpowiedzialnych za mienie publiczne o znacznej wartości historycznej, artystycznej i kulturalnej oraz niemałej wartości materialnej — określane najogólniej jako zabytki lub dobra kultury<sup>1</sup>. Wieloletnie zaniedbania w regulacji powodują, iż formalnie obowiązujące przepisy ustawy<sup>2</sup> mają nikłe zastosowanie. Źle rozumiana prywatyzacja w odniesieniu do obiektów zabytkowych powoduje działania, które powinny być uznane za bezprawne<sup>3</sup>. Komunalizacja mienia, w tym licznych muzeów, powoduje konieczność uzmysłowienia samorządom ciążących na nich obowiązków. Nasila się zjawisko nie tylko wywozu obiektów zabytkowych za granicę, ale i wwozu<sup>4</sup>. Niezbędna jest też regulacja aspektów prawnofinansowych ochrony zabytków w zakresie ulg i zwolnień podatkowych, dotacji celowych i udziału państwa w opiece nad zabytkami. Mniemanie, iż właściciele zabytków winni ponosić całość kosztów opieki i konserwacji jest równie błędne, jak wymóg, by każdy obiekt przynosił dochody.

Na podstawie analizy stanu prawnego ochrony zabytków oraz proponowanych rozwiązań legislacyjnych<sup>5</sup> stwierdzić trzeba, że przedkładane projekty zbyt często dowodzą nieznamośności zasad prawa i niezrozumienia jego roli w tej szczególnej dziedzinie. Musi ono określać co, jak, dlaczego i w jakim celu chronimy, kto i w jakim zakresie ponosi odpowiedzialność za

dopełnienie obowiązków wynikających z przepisów oraz jakie są szczególne uprawnienia podmiotów należycie wykonujących opiekę nad zabytkami.

### Przedmiot i zakres ochrony

Definicja językowa zabytku wydaje się zrozumiała i powszechnie akceptowana. Może nim być każdy przedmiot należący do przeszłości. Kryteria ocen pomagają w wyodrębnieniu spośród licznych obiektów tych, które zasługują na opiekę<sup>6</sup> ze względu na wartość artystyczną, historyczną lub naukową<sup>7</sup>. W stosunku do zabytków zastrzeżenie budzi kryterium pierwsze. Ma ono znaczenie dla oceny dzieła sztuki — przedmiotu niepowtarzalnego, wytworzonego przez uznanego, choć nie zawsze znanego mistrza. Zarówno sztuka jednak, jak i podejście do niej zmienia się, powodując iż przedmioty w przeszłości nie dostrzegane lub uznawane za bezwartościowe, dziś uważa się za wybitne.

Zarówno akademickie pojęcie stylu, jak ocena artystycznej wartości zabytku utrudnia raczej niż ułatwia określenie jego znaczenia. Dzieło sztuki powinno być oryginalne: wszelkiego rodzaju kopie traktowane są jako mniej lub bezwartościowe. Autentyzm zabytku wynika z jego związków z historią. Dla określenia, że dany przedmiot należy uważać za zabytek, ważniejsze jest postrzeganie wartości historycznej, gdyż zabytek to świadectwo działalności ludzkiej dokumentujące przeszłość, identyfikujące społeczeństwo kulturalnie, politycznie i historycznie. Zabytek to przede wszystkim dokument przeszłości, często w miarę upływu czasu ulegający zniszczeniu, czasem uzupełniany, zazwy-

1. Pojęcie dobro kultury jest nieadekwatne do treści normatywnej przepisów ochronnych. W ustawodawstwie krajowym, poza ustawą polską, występuje jedynie w przepisach włoskich (*beni culturali*) — przy czym współczesna doktryna włoska krytykuje ten termin jako niekonkretny i nieprzydatny w regulacji ochronnej — oraz w niemieckiej ustawie o ochronie niemieckich dóbr kultury przed wywozem. Dobrami kultury są nie tylko zabytki, ochronie prawnej są poddaje się jedynie niektóre z nich.

2. Z 15 III 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz. U. nr 10, poz. 48), w brzmieniu ust. z 19 VII 1990 r. (Dz. U. nr 56, poz. 322), oraz znaczna część przepisów wykonawczych.

3. Uzyskiwanie kredytów hipotecznych przekraczających wartość obiektu, ustanawianie zastawu na obiektach oddanych w użytkowa-

nie, preferencyjny wykup zabytku — i niedotrzymanie zobowiązania jego ochrony.

4. Sprawa ta pozostaje nie uregulowana, więc polskim służbom celnym i organom ochrony prawnej brak nie tylko sprawnego instrumentu, ale i podstawy działania w sprawach przemytu dzieł sztuki.

5. W tym wstępnego projektu ustawy o ochronie zabytków oraz skierowanego do Sejmu RP rządowego projektu ustawy o muzeach.

6. Tj. działania zapewniające zachowanie przedmiotu w stanie możliwie nienaruszonym (*conservatio, Pflege, care*).

7. Kryteria te, przyjęte w XIX w. w przepisach Państwa Kościelnego, są stosowane w większości ustaw europejskich.



czaj błędnie interpretowany. Jest on dowodem prawdziwości zdarzeń, które z różnych względów chcemy zachować w pamięci pokoleń, jest więc pamiątką. Taki jest zresztą źródłosłów pojęcia<sup>8</sup>. Zachowanie pamiątek przeszłości było jednak w ciągu wieków obowiązkiem moralnym a nie prawnym i wynikało z zasady przekazywania wartości uznawanych za godne zachowania następnym pokoleniom, złączonym więzami krwi, religii, a czasem bytowania we wspólnocie państwowej, narodowej czy lokalnej. To, czy i które przedmioty zachowywano, zależało od woli właścicieli lub kustoszów tego rodzaju majątku. Dopiero utworzenie administracji publicznej w dzisiejszym tego słowa znaczeniu i sformułowanie zasady interesu społecznego<sup>9</sup> spowodowało uregulowanie zasad opieki nad zabytkami przeszłości, to jest wprowadzenie zasad ochrony prawnej konkretnych przedmiotów, oraz wydzielenie organizacji, której zadaniem było określenie przedmiotu ochrony, czynności ochronnych i stosowne ograniczenie praw własności w stosunku do przedmiotów uznanych za zabytki ze skutkiem prawnym. Poddanie więc indywidualnego przedmiotu (kolekcji lub zbioru przedmiotów) ochronie przez wpisanie do repertorium prowadzonego przez organ administracji powodowało: ograniczenie praw własności, zakaz dokonywania bez zezwolenia niektórych czynności, nakaz wykonywania ich zgodnie z zaleceniami organu, obowiązek powiadamiania o zmianach, również w zakresie prawa własności, w tym ograniczenie swobody obrotu (przede wszystkim zagranicznego). Równocześnie administracja przejęła część obowiązków, pokrywając ze środków publicznych dodatkowe koszty, przekraczające zwykłą dbałość osoby zobowiązanej do opieki, w niektórych zaś przypadkach pozwalając na odliczenie od podatków sum łożonych na konserwację. Zasada wywłaszczenia w interesie publicznym stosowana była wyjątkowo w stosunku do konkretnych obiektów i z zasady — za odszkodowaniem. Administracja uzupełniała więc, a nie zastępowała właściciela w czynnościach opieki, ingerując władczo jedynie w przypadkach naruszenia obowiązków prawnych i substancji konkretnych obiektów poddanych ochronie prawnej.

Spółeczny charakter ochrony był zawsze wyraźny. Dowodzi tego tworzenie organów doradczych ochrony zabytków działających honorowo. Podobnie muzea, których zbiory powstały z darowizn, zapisów, a częściowo z zakupów za środki publiczne przedmiotów uznanych za godne ochrony, utrzymywane przez sa-

morządy, towarzystwa kulturalne, fundacje lub — w przypadku ustawowego uznania za narodowe zbiory sztuki — przez budżet, były nie tylko zwolnione z podatków i opłat, ale dotowane najczęściej przez wspólnoty lokalne. Zasady te, powszechnie akceptowane, zostały przyjęte również w przepisach obowiązujących w II Rzeczypospolitej<sup>10</sup>.

W zbiorach publicznych znajdują się często przedmioty nabyte bezprawnie. Są to bądź łupy i trofea wojenne, bądź przedmioty zabierane z ziem okupowanych lub kolonialnych, czy wreszcie „znacjonalizowane” w wyniku przewrotów społecznych<sup>11</sup>. Niezależnie od ich wartości artystycznej, naukowej lub materialnej, uznanie ich za zabytki przez państwo, które dokonało zawłaszczenia, budzi wątpliwości, gdyż nie przestają one stanowić spuścizny kulturalnej narodu, który został ich pozbawiony, lub być pamiątkami osób, którym zostały odebrane. Ponadto przywłaszczenie cudzego zabytku wiąże się zawsze nie tylko z częściowym zniszczeniem, ale również z pozbawieniem go wartości historycznej w wyniku zatarcia jego proveniencji, odłączenia od miejsca, z którym był związany i od kontekstu historycznego. Dlatego szczególne znaczenie ma dostrzeganie różnicy między pojęciem zabytku w sensie historycznym (dokumentu), prawnym (obiektu poddanego ochronie) i społecznym (pamiątki przeszłości). Wszystkie te przesłanki winny być brane pod uwagę przy tworzeniu lub doskonaleniu prawnych instrumentów ochrony.

### Zasady i zakres ochrony zabytków po II wojnie światowej

Argumentując za rozwiązaniami prawnymi przyjętymi w Polsce po 1945 r. lub stosowanymi za granicą, nie zawsze zdajemy sobie sprawę ze skutków wojny, zmian granic państwowych i zmiany ustroju w odniesieniu do zasobu zabytkowego:

1. Najlepiej stosunkowo udokumentowane są zniszczenia i straty poniesione w wyniku okupacji hitlerowskiej. One to spowodowały spektakularne działania konserwatorstwa<sup>12</sup>, zdominowanego nie tylko przez konieczność działań ratowniczych w stosunku do zasobu częściowo zniszczonego i odbudowę zabytków na skalę dotąd niespotykaną, lecz także rewindykację pewnej części dzieł sztuki ze zbiorów publicznych zagrabionych przez Niemców. Z przyczyn nie

8. Zarówno *pomnik*, jak *pamiątnik* (ros.), *monument* (ang., fr.) i *Denkmal* (niem.) pochodzą od greckiego: *Mnemosynon* — pomagający pamięci, upamiętniający.

9. *Intéret public* (fr.), *öffentliche Interesse*, *Gesellschaftsinteresse* (niem.).

10. Przede wszystkim w Dekrecie Rady Regencyjnej z 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami (Dz. Praw RP 1918, nr 16, poz. 36) zastąpionym przez Rozporządzenie Prezydenta RP z mocą

ustawy z 6 marca 1928 o opiece nad zabytkami (Dz. U. nr 29, poz. 265).

11. Rewolucje: francuska 1789 r., bolszewicka 1917 r., a także zmiany ustroju wprowadzone na wzór sowiecki po II wojnie światowej w państwach nie tylko europejskich.

12. Osiągnięcia w odbudowie zabytków określane w literaturze światowej jako polska szkoła konserwacji.



tylko politycznych rewindykacjami nie objęto kolekcji stanowiących własność prywatną.

2. Częstkowa dokumentacja zasobu kulturalnego ziem polskich okupowanych przez ZSRR na podstawie paktu Stalina z Hitlerem, a następnie włączonych do Związku Radzieckiego na mocy umowy poczdamskiej, nie pozwoli zapewne nigdy na dokładne określenie poniesionych strat, tym bardziej że historyczne ślady polskości ziem dopiero od niedawna stanowiących część terytorium Ukrainy, Litwy i Białorusi były rozmyślnie niszczone zarówno po rewolucji 1917 roku, jak i po aneksji ziem wschodnich RP. W ich grabieży partycypowały po roku 1941 również hitlerowskie władze okupacyjne. W znikomej części zachowały się zbiory — zarówno publiczne (w tym kościelne), jak i prywatne — przemieszczane i dzielone w sposób uniemożliwiający ich rekonstrukcję.

3. Na terenach Śląska, Pomorza Zachodniego, Warmii i Mazur pozostała znaczna liczba zabytków tak nieruchomych, jak ruchomych, które jako mienie polniemieckie, porzucone lub opuszczone<sup>13</sup>, jedynie w niewielkiej części zostały poddane ochronie. Wynikało to zarówno z niewydolności tworzonej dopiero administracji polskiej oraz konkurencyjnych działań wojskowej administracji radzieckiej<sup>14</sup>, jak z powszechnej niechęci wobec „niemczyzny” w jej wszystkich przejawach, uzasadnionej hitlerowską polityką eksterminacji. Obiekty zabytkowe znajdujące się na tzw. wówczas Ziemiach Odzyskanych można podzielić na: trwale związane z tymi ziemiami<sup>15</sup>, przeniesione przez Niemców wobec zagrożenia działaniami wojennymi, zbiory muzealne i biblioteczne<sup>16</sup> oraz przechowywane w muzeach i bibliotekach zbiory publiczne zagrabione na terytoriach okupowanych<sup>17</sup>. Założenia organizacyjne spowodowały zgromadzenie przedmiotów ruchomych w tzw. składnicach muzealnych, skąd pewna ich część trafiła do muzeów polskich, inne zaś zostały sprzedane za pośrednictwem przedsiębiorstw „DESA” i „Jubiler”, rozdane wysokim funkcjonariuszom politycznym lub fizycznie zniszczone. Zniszczeniu uległa również znaczna część zabytków nieruchomych, rozebranych na materiał budowlany<sup>18</sup>.

4. Na ziemiach Polski określanych jako „rdzenne” wiele miast zabytkowych zostało zniszczonych przez Niemców już to w trakcie działań wojennych, już to rozmyślnie, jako represalium. Zniszczone zostały znaj-

dujące się w nich archiwa, biblioteki, muzea, a także liczące się kolekcje prywatne. Polski zasób kulturalny był w ciągu całej okupacji przedmiotem naukowo obmyślanej i precyzyjnie realizowanej grabieży, której wyniki przedstawiano jako „zabezpieczenie dzieł kultury niemieckiej”.

5. Polityczny charakter działań wynikających z aktu reformy rolnej zadekretowanej przez PKWN spowodował wywłaszczenie bez odszkodowania, obejmujące również przedmioty o wartości historycznej lub artystycznej<sup>19</sup>, z których znaczna część miała znaczenie ewidentnych pamiątek dla ich właścicieli, jednak w świetle ówczesnej doktryny historii sztuki i założeń ideologicznych nie kwalifikowała się do ochrony i została rozproszona.

Wszystkie te czynniki należy brać pod uwagę przy ocenie wartości legislacyjnej przepisów wydawanych po wojnie w przedmiocie ochrony zabytków oraz ich interpretacji w praktyce. W przeciwieństwie do wielu innych dziedzin życia publicznego, ochronę zabytków w pierwszym okresie powojennym sprawowali ludzie o wysokich kwalifikacjach i najczęściej szlachetnych intencjach. Założenia polityczne powodowały jednak, że ochrona została ograniczona do konserwacji (a częściowo odbudowy) kilku wybranych ośrodków miejskich, przy przyzwoleniu na zniszczenie substancji zabytkowej większości wsi i miasteczek nie tylko Śląska i Warmii, ale i Polski centralnej, w tym architektury dworskiej, budownictwa drewnianego (np. zabytkowych obiektów sakralnych Małopolski wschodniej), zabytkowych parków, cmentarzy i budynków gospodarczych (wiatraki, młyny, kuźnie).

Zmienił się również status muzeów, w stosunku do których ingerencja administracji państwowej była dotąd ograniczona. Z wyjątkiem muzeów państwowych (narodowych), miały one charakter samorządowy, tworzone były z inicjatywy świątliwych jednostek, z darowizn i zapisów, rządziły się własnymi statutami, źródłem zaś ich finansowania były fundacje, środki stowarzyszeń regionalnych i w niewielkiej jedynie części dotacje z budżetu państwa. Tendencje do ograniczania i likwidacji samodzielności kulturalnej w pierwszym okresie powojennym widoczne były w odebraniu stowarzyszeniom regionalnym ponad 100 placówek muzealnych<sup>20</sup>, którym państwo miało zapewnić lepszą organizację. W istocie jednak wynikało to z przesłanek

13. Patrz: dekret z 2 III 1945 r. (Dz. U. nr 9, poz. 45) i ustawa z 6 V 1945 r. (Dz. U. nr 17, poz. 97) o mieniu opuszczonym i porzuconym oraz dekret z 8 III 1946 r. (Dz. U. nr 13, poz. 87) o mieniu opuszczonym i polniemieckim.

14. Nie tylko z racji realizacji postanowień odszkodowawczych, ale i zwykłego wandalizmu (Gdańsk).

15. Jak na przykład zbiory Schaffgotschów czy von Plessów.

16. Na przykład tzw. skarż z Grüßau, czyli część zbiorów Biblioteki Pruskiej.

17. Nie tylko np. Muzeum Narodowe w Warszawie, ale nawet zbiory... norweskie!

18. Akcje kierowane były przez Urząd Pełnomocnika Rządu ds. Rozbiórek.

19. Nie dawał po temu podstaw dekret PKWN, a więc rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1 III 1945 r. (Dz. U. nr 10, poz. 51) — przejście na jego podstawie takich przedmiotów bez odszkodowania było *ex lege* nieważne, a interpretacja dokonywana przez MKiS była *supra legem*.

20. Zarządzenie Ministra Kultury i Sztuki z 9 XII 1949 r.



politycznych i centralizacji administracji, w której nie było miejsca na inicjatywy lokalne. Do zbiorów muzealnych trafiły liczne przedmioty ruchome z tzw. mienia podworskiego i poniemieckiego. Przestały one odgrywać funkcje historyczne, wystroju i wyposażenia zabytkowych obiektów nieruchomych, a nie stały się w większości eksponatami<sup>21</sup>.

Restrykcyjny charakter prawa i dowolność interpretacji były szczególnie widoczne w Dekrecie z 1 III 1946 r. o rejestracji i zakazie wywozu dzieł sztuki plastycznej oraz przedmiotów o wartości artystycznej, historycznej lub kulturalnej<sup>22</sup>, nakazującym właścicielom zgłaszanie ich organom konserwatorskim i przyznającym Ministrowi Kultury wyłączne prawo wydawania pozwoleń na wywóz przedmiotów wytworzonych przed dniem 9 maja 1945 r., niezależnie od tego, czy były one wpisane do rejestru zabytków.

Przedwojenne rozporządzenie o opiece nad zabytkami<sup>23</sup> obowiązywało jedynie formalnie. Projekt ustawy o opiece nad zabytkami przedstawiony w 1957 r. Ministrowi Kultury i Sztuki nie został wniesiony pod obrady sejmu. Był on po prostu nazbyt konkretny. Przewidywał odpowiedzialność urzędników i użytkowników za niszczenie powierzonych im zabytków, wyłączał urzędy konserwatorskie z wydziałów kultury prezydiów rad narodowych i rozbudowywał je kadrowo, tak by były w stanie wykonywać powierzone im zadania.

Tylko niektóre propozycje tego projektu, zwanego nieborowskim, znalazły się następnie w ustawie z 15 lutego 1962 r. Miast ochrony prawnej konkretnych zabytków, przyjęto w niej jednak iluzoryczną zasadę ochrony wszystkich „*dóbr kultury*”, nadmiernie obciążono też konserwatorów obowiązkami, których wypełnić nie byli w stanie. Przyjęto ponadto zasadę ochrony obiektów, „*których charakter zabytkowy jest oczywisty*”, nie wskazując, kto i z jakim skutkiem prawnym określa tę „*oczywistość*”. Przepis ten od początku pozostał martwy: nie są znane przypadki orzeczeń konserwatorskich w tym przedmiocie.

Ustawa, co najważniejsze, miała zastosowanie do konkretnych obiektów budowlanych, lecz nie do ich zachowanego wystroju, wyposażenia i otoczenia (strefy ochrony konserwatorskiej). Skutki „izolacji” zabytków są szczególnie widoczne w zniszczeniu zabytkowych ośrodków miejskich. Mniej widocznym negatywnym rezultatem niespójnych i nie dopracowanych przepisów, często nie publikowanych, jest rozproszenie

zabytków ruchomych, które jako stanowiące część wyposażenia winny były podlegać ochronie łącznie z obiektami nieruchomymi.

## Kierunki regulacji ustawowej ochrony zabytków

Dyskusje nad koniecznością zmiany ustawy toczyły się z różnym nasileniem od 1980 r.; powoływane komisje przedstawiły kilka projektów, obciążonych wadami poprzednich i prezentujących tzw. myślenie życzeniowe. Zgłaszające je środowiska zawodowe obawiały się utraty niewielkich posiadanych prerogatyw i całkowitego uzależnienia od administracji ogólnej, nie wykazującej zrozumienia dla potrzeb ochrony zabytków, traktowanych często jako przeszkoda w „budowie socjalizmu”.

Tzw. mała nowelizacja z 1990 r. zawierała rozwiązania nowe, m.in. organizację nie zespolonej Państwowej Służby Ochrony Zabytków, rozbudowanej do rozmiarów, które pozwalałyby na skuteczne działanie. Wykreślono natomiast deklaracyjny, ale przecież ważny przepis: „*ochrona zabytków jest obowiązkiem państwa*”. Nie uregulowano — nie przypadkiem zapewne — zagadnień własności zabytków. Nie określono niezbędnych kwalifikacji pracowników służby konserwatorskiej ani nie uściślono kompetencji i obowiązków konserwatorów. Ponieważ w ustawie tej zabrakło również ustalenia zasad rzeczoznawstwa, nie jest nadal jasne, kto i na jakich zasadach może ze skutkiem prawnym orzekać o wartości obiektów zabytkowych. Nie uregulowano w porozumieniu z Ministrem Finansów szczególnych zasad finansowania ochrony i ulg w opodatkowaniu. Obowiązki podmiotów odpowiedzialnych za stan i zachowanie zabytków pozostały, jak uprzednio, nie sprecyzowane, nie kontrolowane i nie przestrzegane.

W „małej nowelizacji” zabrakło też regulacji zagadnień obrotu zagranicznego zabytkami. Bardzo charakterystyczne, iż ochronie prawnej (tj. ograniczającej prawo własności m.in. w zakresie swobody wywozu) poddano jedynie konkretne zabytki<sup>24</sup>, zakazując równocześnie (art. 41) wywozu wszystkich dóbr kultury, sankcją karną zaś (art. 74 ust. 1) objęto wywóz zabytków! Reakcją na nasilający się po 1968 r. wywóz cennych obiektów było tymczasowe (!) „*zawieszenie uprawnień konserwatorów w przedmiocie wydawania zezwoleń na wywóz dóbr kultury za granicę*”<sup>25</sup>. Ponieważ dobro kultury i zabytek nie są to pojęcia tożsame, ich dowol-

21. Większość muzeów wystawiała w ekspozycji stałej od 0,5 do 1,5% posiadanych zbiorów. Część zasobu Muzeum Narodowego została decyzjami powoływanych *ad hoc* komisji wyprzedana za pośrednictwem PP Desa. Wyniki kontroli gospodarowania zasobami muzeów państwowych, dokonywanych przez MKP i NIK dowodzą ewidentnego braku przestrzegania prawa i niegospodarności.

22. Dz. U. nr 14, poz. 99 — uchylony art. 85 pkt. 3 ustawy z 1962 r.

23. Rozporządzenie Prezydenta z mocą ustawy z 6 III 1928 r. (Dz. U. nr 29, poz. 265).

24. Art 4 pkt. 1–3 ustawy z 1962 r.

25. Nie publikowanym zarządzeniem — Decyzją nr 1 Ministra Kultury i Sztuki z 9 IV 1973 r., która jako przepis wewnętrzny obowiązuje służby konserwatorskie, nie rodzi natomiast skutków prawnych *pro foro externo*.



na interpretacja przez organy konserwatorskie oraz służby celne powoduje naruszanie nie tylko prawa własności, ale również prawa ochrony zabytków.

Nowelizację z 1990 r. należy z perspektywy 5 lat jej działania uznać za chybioną, gdyż chroni ona bardziej konserwatorów niż zabytki, nie regulując właściwie wymienionych wyżej zagadnień, które winny niezbędnie znaleźć się w przygotowywanych przepisach ustawowych, by stały się one skutecznym instrumentem ochrony prawnej zabytków, izolując ponadto nie zespoloną PSOZ od administracji państwowej. Zwraca też uwagę nadmierny centralizm uprawnień i brak zorganizowanej ochrony na szczeblu gminy.

### **Zakres ustawowej regulacji ochrony i konserwacji zabytków**

Ustawa o ochronie i konserwacji zabytków powinna być aktem możliwie precyzyjnie regulującym ochronę konkretnego zasobu ujawnionego w rejestrze z uwagi na jego wartość, przede wszystkim historyczną, gdyż — jak wspomniano — wartość artystyczna ma odniesienie bardziej do dzieła sztuki niż do zabytku. Ustawowa definicja ogólna powinna brzmieć następująco:

*„Zabytki są dobrem kultury, ważnym składnikiem dziedzictwa narodowego i ogólnoludzkiego oraz świadectwem rozwoju identyfikującym społeczeństwo, którego opiece zostały powierzone. Zabytkami w rozumieniu ustawy są rzeczy ruchome i nieruchome, ich części i zbiory, jak również dobra niematerialne, zasługujące na zachowanie ze względu na ich wartości: historyczną, artystyczną, naukową i kulturalną”.*

Zarówno ochrona zabytków w sensie prawnym, jak i opieka nad zasobem polega na:

„1. trwałym zabezpieczeniu przed zniszczeniem, uszkodzeniem, dewastacją, podziałem lub przeniesieniem powodującym utratę lub trwale uszczuplenie ich wartości;

2. zapewnieniu właściwych warunków organizacyjnych, finansowych, technicznych i użytkowych;

3. ewidencji, rejestracji, dokumentacji i opracowaniu naukowym;

4. konserwacji, przywróceniu stanu lub uzupełnieniu, zgodnym z wiedzą i zasadami sztuki;

5. zgodnym z interesem społecznym i zasadami ochrony użytkowaniu obiektów zabytkowych stanowiących własność Skarbu Państwa, samorządów oraz instytucji publicznych;

6. popieraniu opieki sprawowanej nad zabytkami przez osoby odpowiedzialne z tytułu własności, posia-

danía, dzierżawy lub użytkowania na podstawie decyzji administracyjnych;

7. upowszechnianiu znaczenia zabytków dla rozwoju kulturalnego społeczeństwa i wyjaśnianiu celów i zasad ochrony”.

Taki podział zadań ochronnych wyraźnie podkreśla konieczność zgodnego współdziałania organów administracji rządowej, samorządów i właścicieli. Model, w którym państwo decydowało o tym, co i dlaczego chronić, zastępuje model partycypacji.

Ponieważ przepisy ustawy nie są adresowane jedynie do specjalistów w dziedzinie ochrony, należy sprecyzować rodzaje obiektów, które mogą być poddane ochronie z mocy decyzji właściwego organu administracji. Dotychczasową enumerację art. 5 ustawy z 1962 r. warto skorygować w następujący sposób, by uzasadnienie zabytkowego charakteru wpisywanego dobra było zrozumiałe. Zabytkami zasługującymi na ochronę mogą być:

„1. układy przestrzenne oraz zespoły budowl i składników naturalnych i przetworzonych przyrody o znaczeniu historycznym lub krajobrazowym<sup>26</sup>;

2. obiekty architektury i budownictwa miejskiego i wiejskiego wraz z wystrojem, otoczeniem lub strefą ochrony konserwatorskiej;

3. parki, ogrody i cmentarze, zielen projektowana;

4. nazewnictwo historyczne miast i ich dzielnic, placów, ulic, innych jednostek osadniczych oraz historyczne herby miast<sup>27</sup>;

5. obiekty etnograficzne wraz z otoczeniem i wystrojem oraz pozostałym wyposażeniem, pozostające na gruncie lub przeniesione w celu ochrony;

6. obiekty archeologiczne i paleontologiczne zachowane na gruncie, pod jego powierzchnią lub pod wodą, stanowiące wytwory dawnych kultur lub pozostałości osadnictwa;

7. miejsca, budowle i przedmioty upamiętniające wydarzenia historyczne lub osoby godne pamięci: dzieła sztuki fortecznej, więzienia i obozy zagłady oraz cmentarze wojenne;

8. obiekty techniki i przemysłu, budowle, konstrukcje, warsztaty, urządzenia, środki transportu, narzędzia świadczące o rozwoju nauki i gospodarki, pracownie uczonych i technologie zabytkowe<sup>28</sup>;

9. zbiorniki i ciek wodne<sup>29</sup> oraz ich części o znaczeniu zabytkowym i krajobrazowym, jeżeli nie są chronione z mocy innych przepisów;

10. dzieła sztuk pięknych: malarstwa, rzeźby, dekoratorstwa i grafiki oraz wytwory rzemiosła artystycznego. Broń i uzbrojenie, barwa, stroje, przedmioty uży-

26. W projekcie MKiS proponowano „krajobraz kulturowy jako składnik środowiska kulturowego”.

27. W projekcie: „niematerialne dobra kultury, takie jak historyczne nazwy” [?].

28. W projekcie: „obiekty techniki i kultury materialnej [?] pracownie i warsztaty wybitnych twórców”.

29. W projekcie: „historyczne zbiorniki i ciek wodne”.



tkowe, obiekty numizmatyczne, sfragistyczne i falerystyczne<sup>30</sup>;

11. *obiekty bibliologiczne: autografy, rękopisy, staro- i pierwodruki, ryciny, plany, mapy oraz dokumenty, niezależnie od formy ich zapisu na materiale piśmiennym, płycie, wafku, taśmie magnetycznej lub filmowej, oraz urządzenia do ich odtwarzania;*

12. *kolekcje i zbiory wymienione w pkt. 10 i 11 mające wartość historyczną lub artystyczną niezależnie od wartości poszczególnych składników. Spuścizny wybitnych uczonych artystów i literatów”.*

Precyzyjne określenie obiektów, które mogą być uznane przez organ administracji za zabytki chronione prawem jest o tyle istotne, że nie tylko konserwator dokonujący wpisu do rejestru, ale każdy potencjalny wnioskodawca<sup>31</sup> powinien wiedzieć co należy chronić<sup>32</sup>, gdyż z wpisu do rejestru wynikają cywilnoprawne obowiązki działania, powstrzymania się lub znoszenia w zakresie określonym zarówno przepisami szczególnymi, jak nakazami i pozwoleniami administracyjnymi.

Należy wyraźnie określić, iż ochrona prawna polega na ograniczeniu swobody cywilnoprawnego władania rzeczą, jej używania i czerpania z niej pożytków jedynie w stosunku do obiektów, nie zaś do wszystkich przedmiotów mających wartości wymienione w ustawie, a więc:

„1. *wpisanych do rejestru zabytków;*

2. *stanowiących nierozdzielną część wystroju lub historycznego wyposażenia obiektów wpisanych do rejestru;*

3. *ujawnionych w inwentarzu muzeum publicznego lub znajdujących się w ogólnodostępnym obiekcie zabytkowym”.*

Punkt ciężkości ustawy powinny stanowić przepisy dotyczące organizacji ochrony i określające prawny charakter działania konserwatorów. Zadaniem zarówno administracji ogólnej, jak i wyspecjalizowanej jest przede wszystkim kontrola zgodności działalności budowlanej z założeniami ochrony. Utrzymywanie dualizmu pozwoleń budowlanych wydawanych przez architektów wojewódzkich i zezwoleń konserwatorów powoduje, iż te drugie są często pomijane. Skutki obserwujemy nie tylko w zakresie zacierania wartości zabytków, ale we wznoszeniu w ich bezpośrednim sąsiedz-

twie budynków architektonicznie bezwartościowych. Przepisy dotyczące zagospodarowania przestrzennego stref ochrony konserwatorskiej muszą zapobiegać niszczeniu krajobrazu kulturowego. Ogólnikowe sformułowania dotyczące tzw. użytkowania<sup>33</sup> musi zastąpić regulacja precyzyjna i stosowalna. Nade wszystko zaś należy unikać pustosławia, charakterystycznego tak dla ustawy z 1962 r., jak przedkładanych projektów<sup>34</sup>.

Słabością obowiązujących przepisów jest brak określenia, kto i w jakim zakresie ponosi koszty utrzymania zabytków. Ochrona zabytków ma charakter publicznoprawny. Środki przeznaczone na ten cel planowane są dotąd w ramach ogólnie „kultury i sztuki”, nie zaś wydzielone. Ogranicza to swobodę decydowania o ich wydatkowaniu i powoduje przeznaczanie znacznej części środków na popieranie spektakularnych działań okolicznościowych, a nie na opiekę nad trwałym majątkiem o wartości historycznej. Tymczasem ekspertyzy budowlane wykazują, iż, niezależnie od tej wartości, jakość dawnej zabudowy sprawia, że koszty jej restauracji i adaptacji są niższe od nakładów na nowe budownictwo. Niewłaściwie pojmowana nowoczesność spowodowała w okresie powojennym ogromne szkody w zabudowie zabytkowej, poddawanej rozbiórkom w ramach tzw. społecznej inicjatywy usuwania zniszczeń wojennych<sup>35</sup>. Znaczna część zabytków nieruchomości to obiekty mieszkalne lub przeznaczone na cele publiczne. Wynika stąd konieczność popierania działań ochronnych właścicieli, posiadaczy i zarządców, nie zaś ich zastępowanie.

Dotacje celowe<sup>36</sup> na konserwację szczególnie wartościowych obiektów nieruchomości winien uzupełniać system zwolnień i ulg podatkowych, obejmujących nie tylko odliczanie od dochodu udokumentowanych wydatków na ochronę, ale i stawek podatku od towarów i usług zawartych w cenach materiałów użytych do konserwacji lub modernizacji budynków mieszkalnych.

Popieranie opieki nad zabytkami może znaleźć swój wyraz również w prawie podatkowym, w formie zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów i obiektów wpisanych indywidualnie do rejestru zabytków, z wyjątkiem ich części użytkowanych gospodarczo, a także z podatku rolnego od gruntów stanowiących strefę ochrony konserwatorskiej, szczególnie uzasad-

30. W projekcie jedynie: „*działa sztuk plastycznych, rzemiosła i sztuki użytkowej, historyczne herby i sztandary*”.

31. Jeżeli jest nim prywatny właściciel zabytku.

32. W okresie powojennym obowiązywały stereotypy XIX-wieczne, odmawiające wartości zabytkowej architekturze drugiej połowy wieku. Dodatkowo, z przyczyn politycznych, uznano za bezwartościowe obiekty „*obce klasowo lub narodowo*”.

33. Eufemizm wprowadzony do obowiązujących przepisów dla zastąpienia pojęcia własności.

34. W rodzaju: „*Generalny Konserwator Zabytków wykonuje zadania przy pomocy Państwowej Służby Ochrony Zabytków... podej-*

*muje działania tworzące warunki zapobiegania zagrożeniom dóbr kultury... może powierzać prowadzenie spraw [?] w drodze porozumienia innym jednostkom organizacyjnym i osobom fizycznym*” — zaproponowane przez dyrektora Biura Prawnego GKZ!

35. Rozbiórki objęły ponad 50% zabudowy ziem zachodnich i północnych oraz miasteczek Polskiej centralnej. W Warszawie rozebrano np. częściowo zniszczony Zamek Ujazdowski i pałac Jabłonowski, obecnie odbudowywany!

36. Obecnie dodatek udzielany w wysokości 23% wartości prac konserwatorskich przez MKiS jest „konsumowany” przez 21% (lub wyższy) podatek dochodowy.



nionego, gdy koszty utrzymania są wyższe od przychodów obliczanych w stosunku rocznym<sup>37</sup>.

Zwolnienie lub znaczne obniżenie podatków od darowizny lub spadku mogłoby następować w przypadkach, gdy obiekt wpisany do rejestru będący własnością jednej osoby przez dłuższy czas, powinien być zachowany z racji historycznych, koszty zaś jego utrzymania przekraczają przychody<sup>38</sup>.

Zasada fiskalizmu i traktowanie historycznych obiektów użytkowych jak współcześnie wznoszonych jest nie do pogodzenia z ochroną zabytków.

Ustawa powinna określić dopuszczalność wyłączenia<sup>39</sup> za odszkodowaniem wówczas, gdy jedynie przeniesienie własności gwarantuje trwałe zachowanie obiektu, zachowanie nie jest inaczej możliwe.

Ustawowej regulacji wymagają zasady i zakres ochrony wykopalisk i znalezisk archeologicznych. Na osoby prowadzące i nadzorujące prace budowlane i hydrotechniczne powinien być nałożony nie tylko obowiązek wstrzymywania prac i powiadamiania właściwego organu w przypadkach dokonania odkrycia, ale uczestnictwa w kosztach zabezpieczenia i badań ratowniczych. Problemem nieznanym w momencie uchwalenia obecnie obowiązującej ustawy, a występującym obecnie z całą ostrością, jest prowadzenie bez zezwolenia poszukiwań z użyciem aparatury elektronicznej. W większości ustawodawstw europejskich problematyka ta jest wydzielona i szczegółowo uregulowana.

## Zagadnienia muzealnictwa w regulacji ustawowej

Jedną z wad ustawy z 1962 r. była łączna regulacja zagadnień tak odrębnych, jak muzealnictwo i konserwatorstwo. Mimo że przedmiot ochrony zabytków i cel ich zachowania są tożsame, muzea różni od zabytków pozostających poza zbiorami sztuki całkowity brak funkcji użytkowej (jeśli pominiemy artystyczną i naukową). Muzeum publiczne służy edukacji kulturalnej i historycznej społeczności i zawiera zbiory, których zniszczenie lub rozproszenie powoduje nieodwracalne, choć nie zawsze uświadomione straty. Nie jest ono ani „uniwersytetem kultury”, jak głosiło w la-

tach sześćdziesiątych Ministerstwo Kultury i Sztuki, ani „aktywnym uczestnikiem nauki oraz kultury”<sup>40</sup>. Muzeum to nie tylko miejsce przechowywania, ale też zachowania i udostępniania dzieł, które w interesie społeczeństwa zasługują na ochronę; jest to również placówka edukacyjna i naukowa<sup>41</sup>. Jest ono ponadto instytucją niedochodową, działającą niezależnie od mechanizmów rynkowych<sup>42</sup>. Jego utrzymywanie i rozwój wynika bezpośrednio z funkcji kulturalnej państwa, zamierzenia likwidacyjne zaś są porównywalne z tendencjami do zamykania placówek szkolnictwa.

Rezygnacja z łącznego uregulowania jednym aktem prawnym zagadnień ochrony zabytków i muzealnictwa jest uzasadniona i zgodna z zasadami przyjętymi w ustawodawstwach europejskich. Muzeum *ex definitione*: „jest instytucją publiczną, której celem jest gromadzenie, należyte przechowywanie, konserwacja, naukowe opracowywanie i ekspozycja dzieł sztuki i rzemiosła artystycznego, zabytków techniki i przyrody, oraz pamiątek wydarzeń i osób godnych zachowania”<sup>43</sup>.

Podstawowym obowiązkiem muzeum jest inwentaryzacja zbiorów, której zasady są ściśle określone, acz nie zawsze przestrzegane<sup>44</sup>.

W przepisach podkreślić należy funkcję muzeum — kustosa dokumentów i pamiątek przeszłości, i wynikającą stąd konieczność nadania placówkom muzealnym trwałego charakteru. Powojenne manewry „upaństwowienia” muzeów regionalnych, dowolnego przenoszenia i mieszania ich zbiorów, tworzenia z nich oddziałów Muzeum Narodowego nie były podyktowane żadnymi racjonalnymi przesłankami, przyniosły natomiast szkody — m.in. przeświadczenie, że ich organizacja i działanie są uzależnione od władz centralnych, a może nawet są w tych władz interesie. Tendencje przywracania społecznościom lokalnym miejscowych placówek muzealnych są słuszne. Nie sposób jednak zadekretować usamodzielnienia organizmów tak długo ubezwłasnowolnionych, iż często utraciły swą tożsamość kulturową bez wskazania zadań i ich materialnego popierania.

Projekt ustawy wprowadza podział na, istniejące zresztą faktycznie, muzea państwowe i samorządowe.

37. Uznawanie otoczenia zabytków, w tym parków i ogrodów historycznych, za tereny rolnicze doprowadziło do zniszczenia większości z nich.

38. Dotyczyłoby to np. kolekcji dzieł sztuki wpisanych do rejestru. 39. Z wyłączeniem budynków użyteczności publicznej, w tym obiektów sakralnych i budynków muzealnych.

40. Z uzasadnienia projektu rządowego ustawy o muzeach: „We współczesnych społeczeństwach miejsce muzeów przesunęło się z pozycji ekskluzywnej skarbnicy zabytków [?] na pozycję aktywnego uczestnika nauki i kultury także masowej” (podkr. — J. P.).

41. Nie przypadkiem w licznych krajach, podobnie jak przed II wojną w Polsce, muzea podporządkowane są ministerstwu oświaty.

42. niesłuszny jest argument w uzasadnieniu projektu, że „instytucje muzealne muszą być poddane radykalnym zmianom wymuszonym przez warunki ekonomiczne (gospodarka rynkowa)”.

43. O całkowitym niezrozumieniu problemu świadczy propozycja twórców tzw. projektu rządowego ustawy o muzeach, w którym dotychczasowa definicja została zastąpiona stwierdzeniem: „Muzeum jest jednostką organizacyjną nie nastawioną na zysk, której celem jest informowanie o wartościach i treściach zbiorów, inspirowanie refleksji nad podstawowymi wartościami humanizmu, pobudzanie wrażliwości estetycznej, i dostarczanie satysfakcji z kontaktu ze zbiorami”, którego program tworzy się „w dialogu ze społeczeństwem, by służyć potrzebom wszystkich grup społecznych”.

44. Art. 4 ustawy z 1962 r. — uznawał za chronione prawem zabytki „znajdujące się w muzeach”, nie zaś zinwentaryzowane. Przepis art. 46 pkt 2. wyraźnie stanowi, iż „muzea inwentaryzują... zgromadzone muzea”. W projekcie rządowym skreślono ten obowiązek!



W większości są to placówki przejęte<sup>45</sup>, nie zaś utworzone przez samorządy. Oznacza to, że własność zbiorów musi podlegać szczególnym ograniczeniom. Nie mogą one więc być na zasadzie swobodnego uznania administracji ogólnej likwidowane, sprzedawane, darowywane lub pozbawiane opieki<sup>46</sup>.

Konieczność reorganizacji muzeów<sup>47</sup> jest oczywista. Równie jasne jest jednak, że zasady komunalizacji mienia nie mogą mieć nieograniczonego zastosowania do muzealiów, gdyż prawa właścicielskie samorządów w stosunku do muzealiów są ograniczone, podobnie jak prawa do obiektów nieruchomości wpisanych do rejestru<sup>48</sup>. Wynika stąd konieczność podziału przedmiotu na materię określoną ogólnie w ustawie o muzeach i pozostawioną regulacji statutowej, tym bardziej że muzea z uwagi na miejsce, różnice w wielkości, rodzaju i wartości zbiorów, a także z uwagi na rodzaj eksponatów i formę podporządkowania<sup>49</sup> pełnią różne funkcje ochronne i ekspozycyjne. Powoływanie rad nadzorczych i gremiów konsultacyjnych, w których podnosi się problemy przydatności prawa, dowodzi niechęci do zmiany rozwiązań<sup>50</sup>. Skuteczność tych rozwiązań jest wątpliwa oraz prowadzi do tworzenia organów pozbawionych w istocie uprawnień.

Ustawa o muzeach musi jasno określać uprawnienia organów i obowiązki pracowników oraz ich kwalifikacje, gdyż podobnie jak pracownicy innych instytucji są oni zobowiązani do należytego wykonywania zadań zatrudniającej ich placówki<sup>51</sup> i przestrzegania prawa nie tylko w zakresie uregulowanym ustawą o muzeach. Musi też wyraźnie określić odpowiedzialność zarówno pracowniczą, jak materialną pracowników muzeów — w tym personelu kierowniczego — za gospodarkę muzealiami, straty i szkody w zbiorach powstałe na skutek zaniedbań pracowników, braku nadzoru i czyny niedozwolone.

Statuując niedochodowy<sup>52</sup> charakter muzeum, należy jasno i wyraźnie określić zasady akcesji trwałej i czasowej, przyjmowania w depozyt, kwalifikacje

i obowiązki rzeczoznawców muzealnych.

Uregulowania oczekują zasady oceny i wyceny przedmiotów nabywanych ze środków publicznych do zbiorów muzealnych oraz odpłatnego dokonywania ekspertyz na rzecz innych placówek muzealnych, organów administracji (np. celnej) i osób prywatnych. Arbitralność i dowolność ocen, często opartych na pobieżnych ogłędzinach, przyczyniła się do poważnych strat w muzealnym zasobie zabytkowym.

Nowej regulacji wymagają obowiązki w zakresie naukowo przeprowadzanej konserwacji zbiorów, ich właściwego zabezpieczenia<sup>53</sup> i należytego przechowywania. Problemu tego nie próbowano dotąd rozwiązać<sup>54</sup>.

Zezwolić należy na wymianę międzymuzealną oraz ograniczony obrót obiektami, które znalazły się w zbiorach przypadkowo i pozostają w magazynach muzealnych bez żadnego logicznego uzasadnienia<sup>55</sup>. W magazynach znajdują się dotąd przedmioty przejęte — jak wspomniano wyżej — w okresie powojennym w ramach reformy rolnej, nigdy nie eksponowane i nie konserwowane<sup>56</sup>. Część z nich może i powinna powrócić do właścicieli, jeżeli wystąpią oni o ich zwrot, gdyż utrzymywanie iluzji wyższości „własności społecznej” nad prywatną nie jest uzasadnione ani prawem, ani interesem publicznym, szczególnie że muzea są w stanie konserwować jedynie niewielką część zasobu. Z pewnością jest to rozwiązanie słuszniejsze od wspomnianego, proponowanego przez twórców ostatniego projektu ustawy o muzeach „*prawa pierwszeństwa wojewodów do nieodpłatnego nabycia muzealiów z likwidowanych placówek*”! Propozycje projektodawców ustawy o muzeach są w tej mierze sprzeczne z Konstytucją i z art. 5 kodeksu cywilnego.

Przedstawiony „projekt rządowy” ustawy o muzeach cechuje wyraźny brak koncepcji regulacji muzealnictwa publicznego i doraźnie pojmovany partykularny interes, idący o lepsze z niskim poziomem świadomości prawnej.

45. Których w ogóle nie wymienia projekt.

46. W tej mierze przepisy projektu rządowego są prawdziwym kuriozum, przewidując m.in., iż: „*W razie likwidacji muzeum samorządowego, podmiot o którym mowa [tj. samorząd] zapewnia muzealiom warunki należytego przechowywania*” i dalej: „*W przypadku określonym [likwidacji] wojewoda ma pierwszeństwo nieodpłatnego nabycia muzealiów, jeżeli muzeum utworzone w drodze komunalizacji mienia państwowego... Jeżeli wojewoda nie skorzystał z nabycia, podmiot o którym mowa [samorząd] po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków podejmie decyzję o dalszych losach muzealiów*”.

47. Obecnie ponad 600 placówek.

48. We wszystkich ustawodawstwach europejskich naruszenie przepisów ochrony powoduje sankcje finansowe (np. w RFN od 0,5 do 1 mln marek!) i obowiązek *restitutionis in integrum*.

49. Zarówno MKiS, jak MON, MEN, władzom kościelnym i samorządom lokalnym.

50. Przykładowo: domagania się ochrony prawnej obiektów nie wpisanych do rejestru!

51. Projektodawca przewidział jedynie, iż „*Muzealników obowiązuje przestrzeganie powszechnie przyjętych zasad etyki zawodowej*”, mając na myśli zapewne *Kodeks etyki zawodowej* Międzynarodowej Rady Muzeów (ICOM) z 1986 r., będący raczej zaleceniem niż normą powszechnie obowiązującą.

52. W projekcie: „*nie nastawiony na zysk*”.

53. Protokoły kontroli dokonywanych przez NIK (w tym *Informacja o wynikach kontroli gospodarowania zasobami muzealnymi przez muzea państwowe*, Warszawa, luty 1992) wskazują na ogromne zaniedbania, grożące fizycznym zniszczeniem zbiorów.

54. Jeżeli za rozwiązanie nie uznamy wyprzedaży z magazynów i składnic muzealnych dokonywanej za pośrednictwem państwowych placówek handlowych przedmiotów, których wartość historyczną dość dowolnie oceniały komisje powoływane przez dyrektora Muzeum Narodowego.

55. Do rozważenia pozostaje, czy nie powinno to być uwarunkowane zgodą właściwego organu zwierzchniego.

56. Wykładnia MKiS szła tak daleko, iż uważano, że na podstawie rozporządzenia MRiRR z 1 III 1945 r. przeszły na własność państwa również przedmioty złożone wcześniej do depozytu muzealnego!



## Zasady regulacji prawnej obrotu zabytkami

Jedną z form kontroli nad zasobem zabytkowym stanowiącym dziedzictwo kulturalne narodu jest określenie zasad obrotu, zarówno krajowego, jak i zagranicznego, dziełami sztuki i przedmiotami, których wartość materialna (rynkowa) wynika z wieku, rzadkości występowania i cech indywidualnych warunkujących popyt.

W stosunku do rynku wewnętrznego oznacza to konieczność udzielania pozwoleń na prowadzenie handlu antykwarycznego, zakaz obrotu określonego rodzaju przedmiotami, respektowanie prawa pierwokupu określonych podmiotów prawa publicznego<sup>57</sup>. Zakaz obrotu objąłby przedmioty pochodzące z wykopalisk i znalezisk archeologicznych, paramenty kościelne<sup>58</sup> oraz przedmioty, których charakter i rodzaj wskazuje na uzyskanie czynem niedozwolonym<sup>59</sup>.

W obrocie zagranicznym interes ochronny wyraża się przede wszystkim w ograniczeniu i kontrolowaniu wywozu dzieł sztuki za granicę<sup>60</sup>. Całkowita swoboda wywozu<sup>61</sup> jest równie nieuzasadniona, jak całkowity zakaz<sup>62</sup>. Należy też odróżnić obrót handlowy od dysponowania własnością. W projekcie ustawy<sup>63</sup> proponowano dopuszczenie wywozu za zezwoleniem:

„1) dzieł sztuki i rzemiosła artystycznego wytworzonych do 1900 roku oraz wytworów przemysłu liczących ponad 75 lat,

2) przywiezionych do Polski czasowo lub z zastrzeżeniem wywozu zgłoszonym władzom celnym,

3) przedmiotów postępowań rewindykacyjnych wynikających z mocy porozumień międzynarodowych,

4) pamiątek osobistych”<sup>64</sup>.

Pozwoleń nie wymagałyby wyroby użytkowe wykonywane masowo w ciągu ostatniego stulecia oraz współczesne kopie dzieł sztuki.

Całkowitym zakazem wywozu objęte byłyby natomiast obiekty wpisane do rejestru zabytków lub inwentarzy muzealnych, a także przedmioty ze znalezisk i wykopalisk oraz zabytki wytworzone do 1600 roku. Nie jest zresztą istotne jaką cezurę czasową zastosujemy<sup>65</sup> i jakie kategorie obiektów uznane będą za podlegające ochronie<sup>66</sup>. Utrzymanie generalnego zakazu wywozu wszystkich przedmiotów mogących mieć wartość historyczną lub artystyczną wytworzonych przed 1945 rokiem<sup>67</sup> prowadzi do izolacji kulturalnej. Nadanie wyłącznych uprawnień do wydawania zezwoleń kilkuosobowemu gremium na szczeblu centralnym byłoby uzasadnione, gdyby zakaz wywozu obejmował rzeczywiste dzieła sztuki. Celem regulacji ustawowej obrotu zagranicznego dziełami sztuki i zabytkami jest ochrona tych dóbr, których pozostawienie w kraju jest zgodne z interesem społecznym, nie zaś arbitralnym ograniczaniem praw własności<sup>68</sup>.

Odmienne trzeba spojrzeć na działania lub zaniechania powodujące nieodwracalne szkody w substancji zabytkowej. W ustawie z 1962 r. położono nacisk na regulację karnoprawną<sup>69</sup>, choć większość działań i zaniechań powodujących nieodwracalne zniszczenie zabytku ma charakter wykroczeń<sup>70</sup>. W przepisach obowiązujących w większości krajów Europy czyny te są przedmiotem postępowania administracyjnego i są zagrożone bardzo wysokimi grzywnami<sup>71</sup>, represji karnej zaś podlegają jedynie wtedy, gdy mają znamiona przestępstw. Z niezrozumiałych przyczyn zarówno organy ścigania karnego, jak i konserwatorzy używają całkowicie błędnie argumentu o rzekomej znikomej szkodliwości społecznej czynów wymierzonych w materialne dowody kultury narodu, godząc się równocześnie na niszczenie mienia o znacznej wartości gospodarczej, pozostającego do niedawna jeszcze w większości we władaniu państwa.

57. Muzeum Narodowe, Biblioteki Narodowej — ale nie wszystkich muzeów, jak to reguluje art. 62 ust. 1 obecnie obowiązującej ustawy, mówiąc: „Muzeum przysługuje prawo pierwszeństwa przy nabywaniu zabytków ruchomych znajdujących się w antykwariatach” i nakładając na antykwariat obowiązek zawiadomienia (każdego?) muzeum.

58. Nie wszystkie dzieła sztuki sakralnej, ale służące sprawowaniu kultu w rozumieniu prawa kanonicznego.

59. Np. wwiezione wbrew prawu innego państwa zakazującego wywozu, odłączone od całości lub noszące znaki własnościowe istniejących kolekcji publicznych.

60. Podkreślić trzeba, że regulacje poszczególnych państw Unii różnią się między sobą w sposób uniemożliwiający mówienie o jakichkolwiek „standardach europejskich” w tym przedmiocie.

61. W systemie niemieckim, w którym zakazem wywozu są objęte jedynie „dzieła sztuki wpisane do Rejestru cennych narodowych dóbr kultury” (Ustawa z 6 VIII 1955 r. — BGBl 1968, s. 501–503).

62. W systemie włoskim.

63. Złożonym Ministrowi Kultury i Sztuki w lutym 1996 r.

64. Praktyka zakazywania osobom fizycznym wywozu przedmiotów stanowiących ich własność i nie wpisanych do rejestru zabytków, pod pozorem ochrony dóbr kultury, jest nie tylko sprzeczna

z zasadami prawa cywilnego, ale również z regulacjami międzynarodowymi.

65. Choć uznawanie daty zakończenia II wojny za istotną dla ochrony zabytków jest nieuzasadnione.

66. Aneks wymieniający dobra wymagające pozwoleń wywozowego do zalecenia nr 3911/92 Wspólnoty Europejskiej z 9 XII 1992 w sprawie wywozu dóbr kultury (J.Of.CCE Nr 395) wydaje się rozwiązaniem możliwym do recypowania w prawie polskim.

67. W przeciwieństwie do regulacji zagranicznych wartości takie upatruje się w seryjnych wytworach przemysłowych i rzemieślniczych, drobnych przedmiotach użytku codziennego i innych, których ochrona w interesie społecznym nie jest w ogóle możliwa.

68. Praktyka organów celnych uzasadniona względami ochrony nie jest jednak uregulowana prawem.

69. Art. 73 — „Kto uszkodzi lub zniszczy zabytek podlega karze pozbawienia wolności do lat 5 i grzywny”.

70. Niezabezpieczenie przed zniszczeniem, niezachowanie stanu lub zaniedbanie należytego utrzymania, niewykonanie nakazu wykonania prac zabezpieczających lub przywrócenia stanu, prowadzenie prac konserwatorskich lub wykopaliskowych bez wymaganego zezwolenia, niedozwolony obrót lub wywóz za granicę.

71. Np. w RFN do 1 miliona marek!



Spraw tych nie da się rozwiązać, uchwalając nową ustawę o ochronie zabytków. Zbyt wiele niezrozumienia i uprzedzeń, podział zabytków na „ideologicznie słuszne” oraz obce narodowo i klasowo spowodowały spustoszenia dorównujące, a może nawet przewyższające straty wojenne. Pojęcie dziedzictwa kulturalnego nie budzi żadnych skojarzeń nie tylko u absolwentów szkół średnich, ale u większości dorosłych i zawodowo czynnych obywateli Rzeczypospolitej.

Istotne jest kształcenie nowej generacji konserwatorów, których wiedza o przedmiocie ochrony będzie uzupełniona niemniej ważną — o instrumentach prawnych niezbędnych w ochronie zasobu, który poddano ich kompetencji. Inaczej utrzyma się stan, w którym projektodawcami rozwiązań podtrzymujących iluzję ochrony wszystkich „dóbr kultury” ogólnikowymi deklaracjami bez wartości prawnej będą osoby przywykłe

do własnej bezsilności i do stałego nieprzestrzegania przepisów, nie tylko karnych, ustawy.

Regulacja prawna jest zadaniem pilnym, a jednocześnie wymagającym szczególnej ostrożności, by nie powielić dotychczasowych błędów. Nie przemyślane projekty lub prowizoryczne regulacje i „małe nowelizacje” sprzyjają osądom, iż ochrona zabytków jest zadaniem mało ważnym, które w istocie obchodzi jedynie niewielu miłośników przeszłości.

Ochrona zabytków musi stanowić część systemu prawa, gdyż za postępujące niszczenie spuścizny kulturalnej narodu, której utrzymanie jest obowiązkiem społeczeństwa i wszystkich organów państwa w zakresie ich właściwości, nie da się dłużej winić zaborców, okupantów ani ideologii sprzecznych z racją stanu i potrzebami kultury.

### **The State of and Need for a Legal Regulation of the Protection of Historical Monuments in Poland**

This report concerns the state of the legal protection of historical monuments and the trends of new regulation. It contains definitions and an enumeration of protected property; the author describes cultural heritage and discusses complications produced by political and territorial changes in Poland (a considerable part of the historical monuments remained in the former Eastern Territories of the prewar Polish Republic, while German cultural property in Silesia and Pomerania was assumed by the postwar Polish state). The transformations which took place after 1989 have made in both necessary to treat historical monuments from the

point of view of their value, and to respect ownerships. Plans are made for a regulation of problems heretofore ignored by existing regulations: the trade, export and import of art objects. An important part of the project is composed of regulations concerning the financial participation of the state as regards the protection of monuments, implemented in the form of tax alleviations and subsidies. Finally, the author mentions various forms of responsibility for contravention (misdemeanours) against the protection of historical monuments.