

Marian Arszyński

Kilka refleksji na marginesie dotychczasowych prac i dyskusji nad projektami nowej polskiej ustawy o ochronie dóbr kultury

Ochrona Zabytków 53/1 (208), 5-11

2000

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.

KILKA REFLEKSJI NA MARGINESIE DOTYCHCZASOWYCH PRAC I DYSKUSJI NAD PROJEKTAMI NOWEJ POLSKIEJ USTAWY O OCHRONIE DÓBR KULTURY*

Instrumentarium prawne regulujące w naszym kraju sprawy ochrony i konserwacji dóbr kultury znalazło się obecnie w stanie daleko idącej niewydolności. Takie jest w każdym razie powszechne odczucie, czego najlepszym świadectwem jest fakt podejmowania w ciągu ostatnich kilku lat szeregu inicjatyw mających na celu naprawę tej sytuacji. Aktywność na tym polu przejawiała zarówno władze odpowiedzialne za tę sferę naszego życia kulturalnego, jak i liczne środowiska zainteresowane kondycją naszej kultury i sztuki, zwłaszcza zaś związane zawodowo z ochroną i konserwacją dóbr kultury.

W działaniach tych pozycję priorytetową przyznano zgodnie pracom nad przygotowaniem projektu nowej ustawy o ochronie dóbr kultury. Dla wszystkich było bowiem rzeczą oczywistą, że jedynie opracowanie od nowa aktu prawnego tak wysokiej rangi jak ustawa, zapoczątkować może skuteczny proces naprawy ogólnej sytuacji w dziedzinie ochrony dóbr kultury. Mimo licznych nowelizacji dokonywanych na przestrzeni ostatnich kilku lat, nie jest ona bowiem już w stanie spełniać swoich zadań. Głęboka transformacja ustroju politycznego, administracyjnego i gospodarczego państwa spowodowała przecież istotne zmiany, zarówno w statusie zabytków i w warunkach działania służb ochrony dóbr kultury, jak i na rynku prac konserwatorskich. W powstałej dzięki temu zupełnie nowej rzeczywistości narzędzia jurystyczne pochodzące z zupełnie innej epoki, stały się już po prostu bezużyteczne.

W wyniku dotychczasowych działań różnych gremiów przygotowano dotąd już kilka odmiennych projektów tego aktu. Wszystkie one budziły duże zainteresowanie i dyskutowane były na różnych, mniej lub bardziej oficjalnych forach. Według posiadanej przeze mnie wiedzy, żadna z dotychczasowych wersji tego projektu nie zyskała jednak pełnej akceptacji ani władz, ani jakiegś znaczącej części wspomnianych wyżej środowisk. Pozwalam sobie sądzić, że fakt ten należy uznać za świadectwo zarówno dużej kompetencji, jak i wysokiego poczucia odpowiedzialności wszystkich wymienionych stron. Dobrze urządzona i mająca sprawnie, a zarazem sprawiedliwie działać demokra-

cja, wymaga bowiem ustanowienia dalekowzrocznie i pod względem prawnym perfekcyjnie skonstruowanych ustaw. Kryteriów tych nie spełniał zaś niestety żaden z dotychczasowych projektów. Trudno nawet mieć o to pretensje do ich autorów. Na podstawie bogatych doświadczeń zagranicznych wiadomo bowiem doskonale, że stworzenie dobrej ustawy o ochronie dóbr kultury jest przedsięwzięciem trudnym, skomplikowanym i pracochłonnym w warunkach każdego kraju. Działania, którym taka ustawa winna służyć, mają bowiem bardzo szczególny charakter. Dotyczą przecież niezmiernie cennej, a zarazem delikatnej materii, jaką jest materialne dziedzictwo kultury, nadto zaś odbywają się na niesłychanie newralgicznym obszarze, na którym dochodzi do skrzyżowania, często kolizyjnego, żywotnych interesów politycznych, ideologicznych, społecznych i gospodarczych, a także prywatnych i publicznych. W warunkach polskich pracę nad ustawą komplikują nadto jeszcze różne dodatkowe czynniki — np. nieukończona jeszcze pod względem legislacyjnym transformacja ustrojowa i administracyjna kraju, czy też słaby stan zaawansowania prac nad uporządkowaniem i standaryzacją podstawowych pojęć i terminów fachowych związanych z ochroną i konserwacją dóbr kultury.

W tym miejscu pora zadać pytanie, czy wobec tak pesymistycznej oceny dotychczasowego przebiegu prac nad projektem ustawy, oczekiwać można w niedługim czasie pomyślnego ich zakończenia?

Sądzę wbrew wszystkiemu, że szansa na to jest bardzo realna. Wydaje mi się bowiem, że prace nad kolejnymi projektami ustawy i towarzyszące im dyskusje, aczkolwiek nie przyniosły jeszcze w pełni zadowalających wyników, nie poszły bynajmniej na marne. Przyczyniły się one bowiem do mobilizacji środowiska konserwatorskiego, pobudziły aktywność władz, a przede wszystkim pozwoliły sformułować problemy wymagające ustawowego rozwiązania i zapoczątkować zmierzające w tym kierunku procesy myślowe. Sądzę, że to wszystko zaprocentuje na kolejnym etapie prac nad ustawą, doprowadzając do ich szybkiego i uwieńczonego dobrymi wynikami zakończenia. I właśnie z my-

* Z uwagami Autora mieli okazję zapoznać się delegaci na Walny Zjazd Stowarzyszenia Konserwatorów Zabytków 27 listopada 1999 r. w Radzikowie. W podjętej uchwale znalazł się zapis: „2. Walny Zjazd SKZ stwierdza, że obowiązująca ustawa o ochronie dóbr kultury nie odpowiada oczekiwaniom środowisk związanych z ochroną i konserwacją dziedzictwa narodowego i nie spełnia funkcji instrumentu służącego tej ochronie. Zjazd SKZ wnosi o rozpatrzenie przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego opinii profesora

Mariana Arszyńskiego i uwag SKZ oraz skierowanie tych opracowań jako materiału wyjściowego dla zespołu przygotowującego nowy projekt ustawy oraz włączenie SKZ do prac związanych z jej tworzeniem”.

W swej pierwszej, pierwotnej wersji tekst ten był publikowany w wydanej przez Uniwersytet Mikołaja Kopernika księdze pamiątkowej z okazji 70-lecia prof. dr. hab. Jana Tajchmana: *Conservatio est aeterna creatio*, red. J. Krawczyk, Toruń 1999, s. 105–114.

ślą o tym przyszłym etapie prac chciałbym w ramach tego szkicu przedstawić kilka refleksji, do których pobudziły mnie wyniki tych dyskusji nad ustawą, w których dane mi było uczestniczyć.

Refleksje te dotyczą oczywiście tylko kilku wybranych wątków. Tych mianowicie, które wydają się mi szczególnie istotne, a w przebiegu dotychczasowych prac nie spotkały się moim zdaniem z należytą uwagą, pozostały niedopracowane lub wręcz nie zostały podjęte.

Pierwsza, krytyczna refleksja nie dotyczy spraw najbardziej istotnych. Ponieważ jednak u wielu krytyków projektu rodziła się ona jeszcze przed zgłębieniem tekstu ustawy, już w wyniku zewnętrznego oglądu maszynopisu, wypada ją chyba przedstawić w pierwszej kolejności.

W swej najnowszej ze znanych mi wersji (z dnia 11 I 1999 r.), tekst projektu liczy prawie 50 stron maszynopisu. W ten sposób przewyższa on pod względem objętości wszystkie inne znane mi ustawy dotyczące ochrony zabytków — zarówno polskie, jak i zagraniczne. Mimo to, wielu dyskutantów postuluje uwzględnienie w tym projekcie jeszcze szeregu nowych wątków. Inni z kolei stają w obronie wątków, które z projektu próbowano już — w wyniku dotychczasowych dyskusji — usunąć. Zaspokojenie postulatów obu stron doprowadziłoby więc objętość ustawy do rozmiarów wręcz absurdalnych.

Wspomnianymi uczestnikami dyskusji kieruje przede wszystkim obawa, iż problemy w ustawie nie ujęte, nie zostaną w najbliższym czasie, z dużą szkodą dla sprawy, w ogóle uregulowane. Wobec powszechnej opinii o niskiej sprawności prawodawczej naszych instytucji rządowych i parlamentarnych, obawy te uznać można nawet za częściowo uzasadnione. Chyba jednak nie na tyle, by pod ich wpływem tworzyć ustawę, której konstrukcja urągałaby podstawowym zasadom legislacyjnym.

Jednak sprzeczność między postulatami zmniejszenia objętości tekstu a postulatami uwzględnienia w nim dodatkowych jeszcze wątków, musi być oczywiście w odpowiedni sposób rozwiązana. Sądzę w związku z tym, że następny etap prac nad projektem należałoby rozpocząć od wnikliwej, ale zarazem rygorystycznej selekcji jego wątków merytorycznych na te, które trzeba by bezwzględnie w ostatecznej wersji tekstu uwzględnić, oraz na te, które należałoby przenieść do innych, uzupełniających ustawę aktów prawnych. Moim zdaniem transferem takim należałoby w pierwszym rzędzie objąć sprawę samorządu konserwatorskiego, nie tylko dlatego, że w obecnej wersji tekstu zajmuje ona aż 8 stron jego ogólnej objętości, ale także ze względu na jej całkowitą, merytoryczną odrębność. Sprawie samorządów innych środowisk zawodowych w kraju poświęcano dotąd zawsze odrębne akty prawne.

W podobny sposób potraktować należałoby wątek projektu ustawy dotyczący źródeł finansowania ochro-

ny dóbr kultury, w tym w szczególności działania Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków. Sądzę natomiast, że część innych wątków, których obecność w tekście projektu była przez niektórych dyskutantów kwestionowana, należałoby w nim utrzymać, redukując jednak radykalnie ich objętość przez odesłanie szczegółów do przepisów wykonawczych. Do takich wątków zaliczam np. ważną skądinąd sprawę społecznej opieki nad zabytkami. W omawianym projekcie poświęcono jej bardzo dużo miejsca, bo przeszło dwie strony maszynopisu, wyliczając m.in. szczegółowo, jakie informacje zawierać ma formularz legitymacji opiekuna zabytku.

Skoro rozważania nasze dotknęły już sprawy przepisów uzupełniających ustawę, to warto może przy tej okazji zwrócić uwagę na istnienie w ustawodawstwie niektórych krajów pewnej szczególnej odmiany tego typu aktu prawnego. Jego ustanowienie udało się przeformułować m.in. w RFN. Akt ten zapobiegać ma powstawaniu wszelkich ustaleń prawnych mogących potencjalnie zagrozić interesom ochrony dóbr kultury. W ten sposób system prawny utrzymywany byłby stale — niejako automatycznie — w stanie korzystnym dla działania służb konserwatorskich.

Przydatność takiego aktu, noszącego w przypadku RFN nazwę „Prawo ustanawiające obowiązek uwzględniania interesów ochrony zabytków w ustawodawstwie federalnym” (*Gesetz zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht*), oceniana jest bardzo pozytywnie, jako skuteczny mechanizm dyscyplinujący i usprawniający proces uzgodnień międzyresortowych projektów ustaw, ponadto zaś umożliwiającą *ex post* korygowanie niedopatrzeń powstałych w jego przebiegu, na drodze zaskarżenia gotowej już ustawy. Dlatego warto może w odpowiednim czasie rozważyć możliwość ustanowienia także i u nas aktu prawnego o podobnym charakterze.

Pomijając dalsze, mniej istotne uwagi dotyczące redakcyjnej strony projektu ustawy, chciałbym teraz podzielić się kilku wątpliwościami, które odnoszą się już do zagadnień bardziej merytorycznych i posiadających o wiele większy ciężar gatunkowy.

Wśród zagadnień tych do szczególnie głębokiej refleksji skłania sposób, w jaki autorzy projektu postrzegają główny przedmiot ustawy.

Zgodnie z tytułem jest nim „ochrona dóbr kultury”. Tekst projektu ustawy nie definiuje niestety tego pojęcia wprost. Jedynie na podstawie analizy treści art. 3 pkt. 1 oraz 4 pkt. 1, wywnioskować można pośrednio, że według koncepcji przyjętej przez autorów, obejmuje ono bardzo szerokim zakresem sprawę, względnie czynności, o dość różnicowanym charakterze — od „zabezpieczenia przed zniszczeniem”, poprzez „konserwację” i „remont”, aż po „finansowe wspieranie działań ochronnych”, a nawet „badania”. Pojęta w taki sposób „ochrona” tworzy więc bardzo obszerny, ale zarazem dość bezładny zbiór.

Jak z powyższego wyliczenia wynika, terminem tym autorzy określają niezwykle szeroko rozumiany zespół zjawisk, spraw i czynności wiążących się z pietyzmem dla dziedzictwa kultury oraz z działaniami zmierzającymi do jego zachowania, właściwej pielęgnacji, odpowiedniego użytkowania itd. W zakres tego kompleksowego pojęcia „ochrona zabytków” włączone zostały więc sprawy czy czynności o bardzo zróżnicowanym charakterze — czynności techniczne przemieszane są z artystycznymi, administracyjne i prawne z czynnościami finansowymi i naukowo-badawczymi itd. Podobny charakter ma także podmiot „ochrony”. Zgodnie z art. 3 pkt. 1 projektu może nim bowiem być zarówno obywatel, jak i organ państwowy bądź samorządowy.

W takim ujęciu główny przedmiot ustawy jawi się jako pojęcie bardzo nieostre i niejednoznaczne. Wprowadzenie tego kluczowego pojęcia do projektu ustawy w stanie takiego niedookreślenia uznać należy moim zdaniem za jeden z jego większych mankamentów. Trudno jednak winić za to autorów tego tekstu. Nie można przecież oczekiwać od nich nic więcej ponad to, co miało im w tej mierze do zaoferowania funkcjonujące w polskim środowisku konserwatorskim słownictwo fachowe. Wiadomo zaś nie od dzisiaj, że charakteryzuje je daleko idący nielad pojęciowy i terminologiczny (por. m.in. J. Dutkiewicz, *Sentymentalizm, autentyzm, automatyzm*, „Ochrona Zabytków” 1961, nr 1–2 czy też A. Romanowiczowa, M. Wodzińska, *Zagadnienia słownictwa w konserwacji*, „Biblioteka Muzealnictwa i Ochrony Zabytków”, seria B, t. XXVII, 1970, s. 119 i nast.).

W celu nieco szerszego przeanalizowania sposobu postrzegania przez autorów projektu ustawy struktury jej przedmiotu, musimy główny tok naszych rozważań przerwać na chwilę krótką dygresją historyczną.

Jak powszechnie wiadomo, znaczenie dziedzictwa wieków minionych, jako siły napędowej dla procesu dalszego rozwoju kultury, doceniać zaczęto już w epoce grecko-rzymskiego antyku. W sposób konsekwentny pociągnęło to za sobą rozbudzenie pietyzmu dla relikwów tego dziedzictwa. Praktyczną skuteczność, a w pewnej mierze nawet sens tego pietyzmu, ograniczała jednak od początku zasadnicza przeszkoda w postaci naturalnego zjawiska fizycznego przemijania materii. Jako logiczna reakcja na to ograniczenie pojawiło się więc dążenie do przedłużenia egzystencji tych relikwów na drodze celowo przedsięwziętych działań. Sprowadzały się one do czynności pielęgnacyjnych mających na celu podtrzymanie żywotności ich substancji, w przypadku zaś wystąpienia już objawów dezintegracji tej substancji, także do zabiegów technicznych i artystycznych mających na celu jej wzmocnienie, uzupełnienie lub nawet wymianę.

Dopiero z czasem, w schyłkowym okresie antyku, w miarę potęgowania się tendencji historyzujących w kulturze oraz zwiększania się zaangażowania pań-

stwa w tę dziedzinę, podejmować zaczęto również starania zmierzające do tworzenia tym relikwom dodatkowych szans przedłużenia egzystencji w inny jeszcze sposób, a mianowicie — poprzez korzystne kształtowanie warunków zewnętrznych ich bytowania w drodze ustanawiania odpowiednich przepisów prawa. Na ich mocy władza zwierzchnia metodami administracyjno-porządkowymi zapewniać miała tym relikwom ochronę przed szkodliwą dla nich działalnością człowieka.

Ten podział na dwie sfery działania, służące wspólnie i w sposób komplementarny zachowaniu cennych, materialnych relikwów przeszłości, zrodził się i rozwinął w pewnej mierze żywiolowo. Posiadał on jednak oczywiście swoje głębsze uzasadnienie wynikające z samej istoty tych działań.

Otóż, jak łatwo zauważyć, jedynie przedsięwzięcia objęte drugą z wyżej wspomnianych sfer działania charakteryzują się pewną specyficzną i dla nich absolutnie obligatoryjną cechą. Dotyczą mianowicie wyłącznie działań podejmowanych na rzecz zachowania dziedzictwa kultury w trybie prawnym i administracyjno-porządkowym. Kroki podejmowane na tej drodze, w ostatecznej konsekwencji prowadzą oczywiście do ograniczania praw jednostki (np. właściciela przedmiotu uznanego za dobro kultury) na rzecz dobra publicznego. Dlatego też postępowanie takie, wymuszające przecież dość znaczne ograniczenia indywidualnych praw i wolności, podejmować może zgodnie z podstawowymi zasadami praworządności jedynie podmiot posiadający pełnię uprawnień władczych, czyli mówiąc konkretniej, wyłącznie organ suwerennej władzy państwowej. W tej sytuacji wszystkie czynności objęte drugą z omawianych tutaj sfer działania — w przeciwieństwie do działań sfery pierwszej — mają wyraźnie homogeniczny charakter i tylko jeden podmiot sprawczy.

Kończąc na tym dygresję historyczną warto jeszcze dodać, że ten zrodzony jeszcze w czasach późnoantycznych, bilinearny podział działań na rzecz ochrony i konserwacji dóbr kultury, zaakceptowany i usankcjonowany został po upływie wieków oficjalnie przez większość współczesnych państw. Uznano bowiem, że jego zastosowanie ewidentnie podnosi merytoryczny poziom i organizacyjną sprawność działania służb konserwatorskich. Podział na te dwie sfery znajduje oczywiście swoje odbicie w nazewnictwie fachowym. Na przykład w Niemczech pierwsza z wymienionych sfer nosi nazwę *Denkmalpflege* (od rzeczowników *Denkmal* = pomnik-zabytek, oraz *Pflege* = pielęgnacja, opieka), druga natomiast *Denkmalschutz* (od rzeczowników *Denkmal* = pomnik-zabytek, oraz *Schutz* = ochrona, obrona).

Sprowadzenie głównych przesłanek powyższej dygresji historycznej na płaszczyznę naszych refleksji nad tekstem omawianego tu projektu ustawy upoważnia, jak sądzę, do sformułowania sugestii zachęcającej do rozważenia możliwości podjęcia próby zastosowania podobnych rozwiązań dla uporządkowania naszego

rodzimego systemu prawno–organizacyjnego ochrony dóbr kultury. Wydaje się, że pewne trudności pojawiłyby się mogły jedynie w kwestiach terminologicznych. Nastręczałby je jednak tylko wybór nazwy dla pierwszej z wspomnianych powyżej sfer działania, gdyż druga z tych sfer mogłaby pozostać przy nazwie „ochrona dóbr kultury”, oddającej dokładnie istotę działań ochronnych podejmowanych na drodze prawno–administracyjnej. Przecież również w odniesieniu do przyrody mówi się o ochronie roślin i zwierząt, mającej na celu zabezpieczenie pewnych gatunków przed wyniszczeniem i zmierzającej do zachowania pewnych cennych obszarów czy obiektów przyrody w ich pierwotnej postaci drogą ustanawiania i egzekwowania przepisów prawnych. Nadto zauważyć warto, że polski termin „ochrona” ma odcień znaczeniowy bardzo zbliżony do będących w obiegu terminów obcojęzycznych — niemieckiego *Schutz* czy angielskiego *protection*. Wypada może jeszcze dodać, że posiłkowe argumenty na rzecz takiej właśnie wykładni terminu „ochrona”, znaleźć można również we wczesnych tradycjach polskiego nazewnictwa fachowego. Powołać się w tej mierze można na szereg cytatów z opublikowanej w 1886 r. w Krakowie rozprawy W. Demetrykiewicza, *Konserwatorstwo dla zabytków archeologicznych: ...,pobudkami wydawania systematycznych ustaw konserwatorskich (...)* był cywilizacyjny nacisk (...), aby (...) ochronę uzyskać dla zabytków” (s. 23); ...,rozporządzenia króla Ludwika I mające na celu ochronę zabytków” (s. 24); ...,rząd austriacki objawszy (...) kraje lombardzko–weneckie (...) zastał w nich przepisy prawne mające na celu ochronę zabytków” (s. 68). Przyznać jednak trzeba, że terminologia stosowana przez tego autora nie zawsze była do końca konsekwentna.

Bardziej skomplikowana jest natomiast sprawa nazwy dla pierwszej z omawianych tu sfer działania konserwatorskiego.

W kontekście rozważań tej kwestii warto może najpierw przypomnieć, że w okresie przed II wojną światową dużą popularnością w polskim nazewnictwie fachowym cieszył się termin „opieka nad zabytkami”. Figurował on wówczas w tytułach wszystkich aktów prawnych od dekretu Rady Regencyjnej z 1918 r. i rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 r. poczynając, a na późniejszych aktach prawnych niższego rzędu kończąc. Wspomnieć jeszcze warto, że termin ten preferowali nie tylko prawodawcy, ale także autorzy różnych ówczesnych opracowań fachowych. Na przykład oficjalna i szeroko rozpowszechniona publikacja ministerialna z 1920 r. nosiła tytuł *Opieka nad zabytkami i ich konserwacja*, zaś rozdział poświęcony problematyce konserwatorskiej w prestiżowym wydawnictwie jubileuszowym: *X-lecie Polski Odrodzonej — 1918–1928* zatytułowany był podobnie — *Opieka nad zabytkami sztuki*. Przyznać wprawdzie trzeba, że również i ten termin używany był często niezbyt konsekwentnie, ale nie jest to chyba przeszkodą, by na

aktualny użytek nowej ustawy nadać mu nieco ściślej określony sens. Ewentualną wątpliwość, czy termin ten jest dostatecznie pojemny by pomieścić cały wachlarz problemów i działań konserwatorskich (oczywiście bez czynności administracyjno–prawnych, które objąłby po dawnemu termin „ochrona”), rozwiać winno, jak sądzę, przywołanie analogii z dziedziny lecznictwa. Przecież mówi się potocznie, że pacjent, z chwilą poddania go badaniom diagnostycznym oraz zabiegom terapeutycznym, objęty zostaje sferą działań „opieki zdrowotnej”, zapewnianej mu przez ZOZ, czyli „Zespoły Opieki Zdrowotnej”.

Tak więc w razie akceptacji takiej propozycji terminologicznej, termin „opieka nad dobrami kultury”, analogicznie do „opieki zdrowotnej”, stanowiłby nazwę dla zespołu czynności tego samego typu (badania, dokumentacja ich wyników, diagnostyka, terapia itd.), tyle, że w przypadku opieki nad zabytkami podejmowanych nie w stosunku do człowieka, lecz zabytku.

Tych, w zamierzeniu przede wszystkim analitycznych, lecz w ostatecznym wydzwieku przecież także krytycznych refleksji nie wypada zakończyć — nie narażając się na odium czczego krytykanctwa — bez jakiegoś konstruktywnego akcentu. Wydaje się, że akcentem takim, przydatnym ewentualnie w przebiegu dalszych prac, mogłaby być próba naszkicowania definicji obu omawianych powyżej pojęć.

Sądzę, że konsumując wyniki wyżej przedstawionych refleksji, można by zaryzykować następujące sformułowanie definicji pojęcia „ochrona dóbr kultury”: Ochronę dóbr kultury, jako zadanie wynikające z podstawowych praw i obowiązków władczych państwa, sprawują jego organy, lub, na zasadzie czynności powierzonych, organy samorządowe. Współdziałanie z nimi w tej sprawie jest powinnością ogółu obywateli, a także instytucji oraz stowarzyszeń społecznych, kulturalnych i naukowych. Ochrona dóbr kultury polega na orzekaniu ich zabytkowego charakteru, zapobieganiu zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek ich wartości, na udaremnianiu ich niszczenia, zniekształcania, niewłaściwego użytkowania, na umożliwianiu ich naukowego badania i dokumentacji — drogą stosowania przez właściwe organa przewidzianych prawem procedur administracyjnych i sądowych, których użycie przysługuje im na mocy posiadanych uprawnień suwerennej zwierzchności państwowej.

Natomiast próbna definicję pojęcia „opieka nad dobrami kultury” sformułować by można następująco: Opieka nad dobrami kultury polega na podejmowaniu działań badawczych i techniczno–artystycznych, mających na celu rozpoznanie ich wartości zabytkowej i stanu technicznego, oraz stosowaniu zabiegów zmierzających do ich pielęgnacji zachowawczej, utrwalenia i uzdrowienia ich substancji, a także uczytelnienia ich formy, oraz — przy pełnym poszanowaniu ich wartości zabytkowej — do przystosowania ich do pełnienia czynnej i użytecznej roli w życiu współczesnym. Opie-

ka nad dobrami kultury polega w szczególności na... (i tu mogłoby nastąpić wyliczenie i charakterystyka poszczególnych czynności — od ewidencji po konserwację i restaurację).

Ewentualne przyjęcie takiego sposobu postrzegania głównego przedmiotu ustawy musiałyby mieć oczywiście konsekwencje dla jej nazwy. Mogłaby ona na przykład brzmieć następująco: „Ustawa o opiece nad dobrami kultury i ich ochronie”. Rozważając już kwestię nazwy ustawy warto by może zastanowić się nad ewentualnością jeszcze bardziej radykalnej jej zmiany — a to z następującego powodu.

Otóż wydaje mi się, że w powszechnym odbiorze termin „dobro kultury” kojarzyć się często może z dobrami nie objętymi wcale działaniem omawianej tu ustawy. Przecież w najbardziej potocznym sensie pod mianem „dobro kultury” rozumie się także — a czasem przede wszystkim — współczesny film, książkę, obraz, utwór muzyczny itd. Natomiast omawiana ustawa dotyczyć ma przecież tylko dóbr kultury specjalnego rodzaju — a mianowicie pochodzących przede wszystkim z przeszłości — czyli dóbr stanowiących część naszego kulturalnego dziedzictwa. Dlatego warto może zastanowić się nad sformułowaniem adekwatnego do tej sytuacji tytułu nowej ustawy np. — „Ustawa o opiece nad materialnym dziedzictwem kultury i jego ochronie”.

Sądzę, że skoro podjęte zostało już raz ryzyko sformułowania próbnych definicji takich pojęć jak „ochrona dóbr kultury” oraz „opieka nad dobrami kultury”, to pewna konsekwencja działania wymaga podjęcia też próby sformułowania kolejnej, podstawowej dla naszych rozważań definicji — mianowicie definicji „dobra kultury”, zmodyfikowanej w duchu tych samych co poprzednio przesłanek.

Wydaje się, że przydatną dla tego celu osnową mógłby się stać tekst art. 2 pkt 1 omawianego tu projektu ustawy. Należałoby go jednak koniecznie uzupełnić o pewne wątki, w obecnym sformułowaniu definicji pominięte, moim zaś zdaniem absolutnie niezbędne.

Przede wszystkim trzeba by wprowadzić zapis, że „dobra kultury tworzą istotną część dziedzictwa”. Stwierdzenie takie pozwoliłoby bowiem ich ochronę potraktować jako konstytucyjny obowiązek państwa, które w myśl art. 5 Konstytucji RP zobligowane jest otaczać to dziedzictwo szczególną troską. W ten sposób zrekompensowany zostałby pośrednio, ubolewania godny brak w naszej Konstytucji zapisu dotyczącego bezpośrednio ochrony dóbr kultury. Warto przy tej okazji wspomnieć, że zapisy ustanawiające ochronę dóbr kultury jako konstytucyjny obowiązek państwa zawierają ustawy zasadnicze wielu państw europejskich. W Niemczech np. zapis taki zawierała już konstytucja Republiki Weimarskiej (art. 150). Obecna konstytucja RFN spraw ochrony zabytków nie uwzględnia, ale to jedynie z tego powodu, że w państwie tym wszystkie sprawy związane z kulturą znajdują się w ge-

stii poszczególnych krajów związkowych. Większość z nich — bo aż osiem — zapis taki w swojej krajowej konstytucji uwzględniła. Dla przykładu — w konstytucji bawarskiej zapis ten (art. 141) brzmi następująco: „*Pomniki sztuki i historii podlegają ochronie i konserwacji ze strony państwa, samorządów terytorialnych i instytucji publicznoprawnych*”.

W tekście omawianej definicji należałoby też zaznaczyć, że „dobra kultury są cennym składnikiem kultury współczesnej”, nadto zaś „przyczyniają się do przyjaznego człowiekowi ukształtowania środowiska jego życia”. Stwierdzenie takie jest bardzo ważne w związku ze stałym wzrostem znaczenia ruchów ekologicznych, m.in. na rzecz tzw. „równoważonego rozwoju środowiska”. W rozwoju tym coraz istotniejszą rolę przyznaje się ostatnio właśnie dziedzictwu kultury. Alians z tymi ruchami może zapewnić działaniom konserwatorskim zupełnie nowy wymiar. Wchodząc z nimi w koalicję służby ochrony dóbr kultury zjednują sobie dla swych działań nowego, potężnego i bardzo dynamicznie działającego sojusznika. Dzięki temu ochrona i konserwacja dóbr kultury przestaje być wyłącznie działaniem na rzecz zachowania relikwów przeszłości, które — bądźmy szczerzy — pewna część społeczeństwa traktuje jako zupełnie hermetyczną dziedzinę, interesującą tylko wąską grupę oderwanych od życia naukowców oraz zdziwaczałych hobbistów. W sojuszu z ekologami ochrona zabytków otrzymuje natomiast zupełnie nowe, dla współczesnego życia niezwykle istotne, dzięki temu zaś dla społeczeństwa o wiele bardziej czytelne znaczenie. Staje się mianowicie ważnym elementem pozytywnego ukształtowania przestrzeni ludzkiego bytowania. Możliwie najwyższą jakością tej przestrzeni, osiągną m.in. dzięki udziałowi w jej kształtowaniu dziedzictwa kultury, jest zaś w świetle dominujących obecnie teorii społecznych absolutnie nieodzowna dla harmonijnego rozwoju osobowości człowieka. Od czasu publikacji głośnych prac A. Mitscherlicha przyjmuje się bowiem powszechnie, spopularyzowane dzięki nim porzekadło, że „złym mieszkaniem (czytaj także „złe urządzonej przestrzeni życiowej”), można jak siekierą zabić człowieka”.

Bardzo ważne byłoby także wprowadzenie do tekstu omawianej tu definicji, zapisu orzekającego, że „zachowanie i społecznie użyteczne wykorzystanie dóbr kultury posiada duże znaczenie dla interesu publicznego”. Ustawowe stwierdzenie tego faktu jest niezwykle istotne dla zapewnienia skuteczności działań administracyjno-prawnych podejmowanych w oparciu o ustawę, szczególnie w przypadku konfliktu interesu właściciela zabytku czy jego użytkownika z interesem publicznym, reprezentowanym przez konserwatora stawiającego określone warunki użytkowania zabytku. Musimy zdawać sobie bowiem sprawę z tego, że w warunkach istnienia gospodarki wolnorynkowej, konflikty takie znajdować będą coraz częściej swój epilog na sali sądowej. Na tego rodzaju ewentualność służba ochrony

dóbr kultury wyposażona być musi w odpowiednio skuteczne instrumentarium prawne. Jednym z elementów podnoszącym tę sprawność mógłby być właśnie zapis orzekający, że zachowanie w odpowiednim stanie i właściwe użytkowanie dobra kultury leży w interesie społecznym czy publicznym. Zapis taki jest tym bardziej niezbędny, że Konstytucja RP w art. 22. stanowi, iż „...,ograniczenie wolności gospodarczej [a tak można przed sądem interpretować dolegliwe dla użytkownika zalecenia konserwatorskie — M. A.] dopuszczalne jest tylko ze względu na ważny interes publiczny”.

Dodać w tej kwestii jeszcze warto, iż zapis stwierdzający, że ochrona zabytków leży w interesie publicznym zawarty jest w ustawach chyba wszystkich krajów europejskich.

Mimo prawie już wyczerpanego limitu objętości mojej wypowiedzi, pozostającego jeszcze do mojej dyspozycji, chciałbym bodaj tylko w hasłowej formie przedstawić jeszcze kilka dalszych, trochę już mniej zasadniczych uwag.

Pierwsza z nich dotyczy sprawy uregulowanej w art. 13 pkt 1 omówionego tu projektu. Stanowi on, że: „ochronę dóbr kultury w województwie sprawuje wojewoda”. On też, zgodnie z brzmieniem art. 13 pkt 4 powołuje i odwołuje wojewódzkiego konserwatora zabytków. Rozwiązanie takie wydaje się co najmniej dyskusyjne. Powoduje ono bowiem stopień uzależnienia konserwatora nie spotykany w żadnej z poprzednich regulacji prawnych. Wprowadzie w okresie II Rzeczypospolitej ochronę zabytków spełniali na swoim terenie również wojewodowie, lecz analogia ta jest tylko pozorna. Konserwator był bowiem wówczas mianowany i odwoływany nie przez wojewodę, lecz przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego i — co równie ważne — zatrudniony był na etacie tegoż ministerstwa. Sprawowanie przez wojewodę ochrony dóbr kultury wydaje mi się niewłaściwe jeszcze z innego, czysto formalnego powodu. Wojewoda bowiem jako przedstawiciel rządu pełni przeciw z urzędu obowiązki właściciela obiektów stanowiących własność skarbu państwa, w tym także obiektów zabytkowych. Tak więc w przypadku konieczności podjęcia jakiejś decyzji administracyjnej dotyczącej takiego obiektu wojewoda wystąpi zarówno jako organ (sprawujący ochronę zabytków), jak i strona (jego właściciel czy użytkownik). Czy tego rodzaju rozwiązanie, które umożliwi mu wydanie decyzji w sprawie, w której jest stroną nie sprzeciwia się klasycznej zasadzie prawnej — *nemo iudex in causa sua*?

Gdyby jednak z jakichś powodów przepis ten pozostać miał nie zmieniony, to w kolejnej wersji projektu należałoby bezwzględnie wbudować do niego sprawny mechanizm umożliwiający konserwatorowi skuteczne i bezpieczne odwoływanie się od decyzji wojewody do wyższych instancji.

Kolejna uwaga dotyczy kwestii ciał doradczych i opiniodawczych. Grubym nieporozumieniem wydaje

się więc regulacja tej bardzo istotnej sprawy w sposób ustalony w art. 26 pkt 1 („wojewoda w porozumieniu z marszałkiem województwa mogą powołać Wojewódzką Radę Ochrony Dóbr Kultury”).

Powołanie takiego gremium powinno być absolutnie obligatoryjne i niezależne od dobrej woli (czytaj widzimisię) wojewody. Sądzę ponadto, że również skład rady nie może zależeć tylko od jego decyzji, tak jak to ustala projekt. Trudno oczywiście wojewodzie odmawiać prawa do wyboru członków rady, ale wyboru tego winien dokonywać, przynajmniej w jakiejś części, z grona osób rekomendowanych przez związki twórcze, organizacje społeczne itd. Przypomnieć może w tym miejscu wypada, że gremia podobne do Wojewódzkich Rad Ochrony Dóbr Kultury, pod nazwą „Okręgowe Komisje Konserwatorskie”, działały także już w naszym systemie ochrony zabytków w okresie II Rzeczypospolitej. Członków tych gremiów powoływał wówczas także wojewoda, ale nie własnowolnie, lecz na wniosek konserwatora wojewódzkiego.

Ostatnia z tego cyklu uwaga dotyczy kwalifikacji zawodowych — sprawy, która przez autorów dyskutowanego tutaj projektu oddana została prawie całkowicie w gestię samorządu zawodowego (por. rozdz. 12, art. 140.1). W tej chwili nie ma jednak sensu ustosunkowywać się do kwestii słuszności takiego rozwiązania, ani też ustalonych w tym zapisie kryteriów. Chodzi mi jedynie o to, że wobec wyżej postulowanego i chyba realnego przeniesienia całego kompleksu spraw związanych z samorządem zawodowym do osobnego aktu prawnego powstaje pytanie, czy w takiej sytuacji wątek kwalifikacji zawodowych ma całkowicie zniknąć z tekstu ustawy?

Sądzę, że takie rozwiązanie byłoby z gruntu niesłuszne.

W trosce o odpowiedni poziom fachowy służb konserwatorskich oraz o jakość prac konserwatorskich ustawa winna jednak ustanawiać zasadę, że zatrudnienie na określonym stanowisku, czy też uzyskanie pozwolenia na wykonywanie określonych prac konserwatorskich, wymaga posiadania określonych kwalifikacji. Ta ogólna, skrótowo sformułowana zasada winna być następnie uszczegółowiona w odpowiednich przepisach wykonawczych do ustawy. Dobrą analogię w tym względzie stanowi ustawa o muzeach z 21 listopada 1996 r. (art. 32 pkt 4) oraz dwa rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki z 9 marca 1999 r.

Założony z góry, wybiórczy i szkicowy charakter wyżej przedstawionych refleksji i uwag, zwalnia mnie z obowiązku ich podsumowania. Kończąc je, pozwolę sobie więc jedynie wyrazić nadzieję, że, jeśli nawet wnioski z nich wypływające nie znajdą uznania uczestników kolejnego etapu prac nad ustawą, to być może pobudzą ich przynajmniej do przemyślenia na nowo spraw, których one dotyczą.

Uprowadzając ewentualne zarzuty dodam jeszcze, że świadom niedostatków mojej wiedzy — zwłaszcza z dziedziny nauk prawnych i administracyjnych — długi

wahałem się nad decyzją podjęcia tego tematu. Doszedłem jednak w końcu do wniosku, iż przeprowadzenie jego analizy, nawet w ułomnej pod względem prawnym formie, okazać się może jednak przydatne, chociażby tylko po to, by sprowokować sprzeciw i wywołać polemikę, która jest zawsze twórcza i inspirująca.

Dlatego też z wielką satysfakcją uznałbym swoje zadanie za całkowicie spełnione, gdyby niniejszy szkic skłonił jakiegoś bardziej ode mnie kompetentnego au-

tora do podjęcia i kontynuowania rozważań na temat tych tak ważnych i skomplikowanych problemów.

Być może w świetle swojej pełniejszej wiedzy byłby on w stanie wiele z nich lepiej rozpoznać, dokładniej sformułować, a w konsekwencji zaproponować jeszcze inne ich rozwiązanie. Dla dobra dalszych prac nad ostatecznym kształtem nowej ustawy należałoby sobie tego jak najgoręcej życzyć, gdyż — *graviora manent* — czyli: najtrudniejsze dopiero przed nami.

Several Reflections on the Margin of Heretofore Works and Discussions on Projects for a New Polish Law on the Protection of Cultural Property

The establishment of a suitable law on the protection of cultural property is a difficult and laborious undertaking. It is not surprising, therefore, that heretofore work on its successive projects and accompanying debates did not end with full success. Nonetheless, their results proved to be of use, since they mobilised the concentration of the conservation milieu, stimulated the activity of the authorities, and, predominantly, made it possible to formulate numerous problems calling for legal regulation. Upon this basis, the author considers a number of motifs which, in his opinion, are of particular importance for further work and discussions on the law. Some of his reflections concern the legislation technique alone, e. g. the division of issues requiring legal regulation into those qualified for statutory solutions and those which can be resolved by means of acts of a lower rank. Moreover, the author postulates a combination of the crucial points of the statute with the resolutions of the Constitution of the Republic of Poland. Further themes of the reflections refer to fundamental conceptual and terminological ques-

tions, whose definition will exert a decisive impact on the manner in which the law in question is to function. Within this range, the author places in the foreground a conceptual and terminological distinction of two autonomous albeit closely overlapping spheres, chosen from all the ventures serving the preservation of cultural heritage. They include legal-administrative efforts, which can be implemented solely by state bodies upon the basis of rights due exclusively to them, and a sphere of all other activities, whose realisation does not call for such privileges, but only for suitable professional qualifications. Furthermore, the author draws attention to the fact that heretofore studies and discussions ignored a number of essential details. By way of example, they did not introduce an extremely important entry proclaiming that the protection of cultural heritage is of great significance for public interest. The article ends with a call for the continuation and expansion of works and debates on the future shape of the statute.