

Konrad Kamiński

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID: 0000-0003-2499-8752

kkaminski@ur.edu.pl

Obiekty zabytkowe a ich ochrona na poszczególnych etapach sporządzania pierwszego inwentarza zabytków sztuki i kultury w II Rzeczypospolitej

Wstęp

Zabytki są kluczem do poznania historii kraju, pobudzają patriotyzm, wzbudzają poczucie estetyki, a także mogą przynosić korzyści materialne dla społeczeństwa poprzez rozwój ruchu turystycznego. Na takie cechy zabytku wskazywał Stanisław Tomkowicz, historyk sztuki i konserwator początku XX w.¹ Znaczenie przypisywane zabytkom od tego czasu się nie zmieniło. Nazywanie określonych przedmiotów zabytkiem wymaga jednak określenia pewnych cech, które dany przedmiot musi posiadać. Elementem kształującym świadomość społeczną w zakresie doniosłości posiadania i ochrony zabytków jest również prowadzenie przez władze państwowe ich inwentarza, rejestru, ewidencji itp. Kompleksowa inwentaryzacja zabytków była jednym z najważniejszych zadań, jakie stały przed władzami odrodzonego państwa polskiego w dziedzinie kultury i sztuki². Głównym zadaniem inwentaryzacji było dokładne poznanie zasobu zabytkowego państwa, które miało doprowadzić do wypracowania modelu jego skutecznej ochrony prawnej oraz stworzenie bazy naukowej m.in. dla historyków sztuki³. Brak dokładnego inwentarza stał się

¹ S. Tomkowicz, *Znaczenie i zadania inwentaryzacji zabytków w Polsce*, „Ochrona Zabytków Sztuki” 1930–1931, z. 1–4, cz. 2, s. 405.

² J. Wojciechowski, *O potrzebie polskich pracowni inwentaryzacyjnych oraz o potrzebie wydawnictwa materiałów do inwentaryzacji zabytków sztuki w Polsce*, „Nauka Polska. Jej potrzeby, organizacja i rozwój” 1918, t. 1, s. 423–432.

³ Zob. S. Tomkowicz, *Znaczenie i zadania...*, s. 405; Z. Batowski, *Ważniejsze potrzeby historii sztuki w Polsce*, „Nauka Polska. Jej potrzeby, organizacja i rozwój” 1918, t. 1, s. 411–422. Te dwa główne postulaty przeprowadzenia inwentaryzacji były również wskazywane na pierwszym Zjeździe Rady Konserwatorów przy Ministerstwie Sztuki i Kultury w Warszawie. Ówczesny Naczelnik Wydziału Zabytków i Muzeów w Ministerstwie J. Wojciechowski wskazuje na to, że istnieją dwa

jedną z przyczyn niewystarczającej świadomości ówczesnego społeczeństwa w zakresie zachowania w jak najlepszym stanie substancji zabytkowej. Wspomniany już S. Tomkowicz uważał, że „jedną z przyczyn krzywdzącego naszą przeszłość, a szkodliwego dla przyszłości zaniedbania, przyczyną główną, choć nie jedyną, jest brak inwentarza zabytków sztuki w Polsce (...)”⁴.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie poszczególnych etapów sporządzania inwentarza zabytków kultury i sztuki w początkach II RP i dokonanie uściślenia zakresu terminów sformułowanych na podstawie pierwszego prawodawstwa zabytkowego w historii Polski, a także ustalenie relacji pomiędzy obiektami będącymi w polu zainteresowania organów konserwatorskich a prawnymi możliwościami ich ochrony w poszczególnych etapach procedury wpisu do inwentarza. Zadanie to jest utrudnione ze względu na zniszczenie większości zasobu archiwalnego dotyczącego służb konserwatorskich z lat 1918–1929, ale nie niemożliwe⁵. W pracy wykorzystano metody dogmatycznoprawną oraz historycznoprawną opartą o analizę archiwalnych tekstów źródłowych.

Prawodawstwo zabytkowe w latach 1918–1919

Wprowadzenie prawodawstwa zabytkowego było jednym z najważniejszych zadań w dziedzinie kultury, które stało przed polskimi władzami po odzyskaniu niepodległości⁶. Pierwszym aktem prawnym, który regulował zadania z zakresu ochrony zabytków w odradzającej się Polsce, był dekret Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury⁷. Według art. 2 dekretu wszystkie sprawy związane z opieką nad zabytkami leżały w gestii Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (dalej jako MWRiOP). Dekretem Naczelnika Państwa z dnia 5 grudnia 1918 r. zostało utworzone Ministerstwo Sztuki i Kultury (dalej jako MSiK), które przejęło zadania MWRiOP związane m.in. z zabytkami⁸. MSiK istniało do 17 lutego 1922 r., kiedy zostało zlikwidowane ustawą o zniesieniu MSiK⁹, a jego zadania z powrotem weszły w zakres MWRiOP. W czasie istnienia MSiK

postulaty dotyczące inwentaryzacji: pierwszy to sporządzenie spisów inwentaryzacyjnych, a drugi to przeprowadzenie inwentaryzacji naukowej. Zob. Archiwum Akt Nowych (dalej jako AAN), 2/14/0, Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w Warszawie, sygn. 8/7030, k. 17.

⁴ S. Tomkowicz, *Uwagi o potrzebach nauki polskiej w zakresie historii sztuki*, „Nauka Polska. Jej potrzeby, organizacja i rozwój” 1918, t. I, s. 434.

⁵ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. 1, Kraków 2001, s. 349.

⁶ AAN, 2/2/0, Gabinet Cywilny Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego w Warszawie, sygn. 7/179, k. 21.

⁷ Dz.U. z 1918 r., Nr 16, poz. 36 (dalej jako dekret).

⁸ Dz.U. z 1918 r., Nr 19, poz. 52.

⁹ Dz.U. z 1922 r., Nr 14, poz. 128.

5 kwietnia 1919 r. zostały wydane dwa rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki w przedmiocie organizacji urzędów konserwatorskich i w przedmiocie wpisywania zabytków sztuki i kultury do inwentarza¹⁰. Rozporządzenia te wraz z dekretem ustalały podstawowe ramy działalności władz państwowych w na polu ochrony dziedzictwa kulturowego u początków II RP.

Wyjaśnienia dzisiejszemu czytelnikowi wymaga ówczesne rozumienie terminów „ochrona” i „opieka”, które miały i nadal mają zastosowanie w prawodawstwie dotyczącym zabytków. Ich współczesne znaczenie, używane w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹¹, nie nadaje się do stosowania w interpretacji aktów prawnych z okresu międzywojennego. W obecnym stanie prawnym pod pojęciem „ochrona” rozumie się podejmowanie przez organy administracji publicznej działań w określonym w ustawie celu (art. 4 uozoz), a pod pojęciem „opieka” – działania właściciela lub posiadacza zabytku (art. 5 uozoz). Terminologia przyjęta w dekrete implikuje odwrócenie znaczenia przynajmniej jednego z tych pojęć. Ówczesne rozumienie i stosowanie opieki jest podobne do dzisiejszego znaczenia pojęcia ochrony, ponieważ to właśnie pod pojęciem „opieki prawa” rozumiano wtedy działania władzy publicznej w zakresie ochrony zabytków¹².

W dekrete dokonano podziału obiektów, które mogą być przedmiotem jego regulacji na trzy kategorie: zabytki nieruchome (art. 12), zabytki ruchome (art. 18) oraz wykopaliska i znaleziska (art. 23). W każdej z nich zostały wymienione obiekty, które mogły być uznane za zabytki. Ze względu na charakterystyczne zakończenie wyliczenia każdej grupy obiektów („i t.p.”), katalog ten nie ma przymiotu zamkniętego. Takie przedmiotowe wyliczenie pomagało wówczas właściwie ustalić, co powinno zostać uznane za zabytek, ponieważ samo pojęcie zabytku nie było powszechnie znane¹³. Z formalnego punktu widzenia owo wyliczenie nie miało jednak większego znaczenia. Dla organów stosujących prawo podstawowe znaczenie miało nie to, czy zabytek jest ruchomy, czy nieruchomy, ale to, w jakim zakresie do danych obiektów można było zastosować odpowiednie przepisy. Dogmatycznoprawna analiza przepisów dekretu i wydanych na jego podstawie rozporządzeń pozwala na wyodrębnienie trzech kategorii obiektów, które miały inny status prawny. Były to: „obiekt o cechach zabytku, obiekt zabytkowy w procesie kwalifikacji do inwentarza oraz zabytek wpisany do inwentarza”. Ustalenie zakresu tych pojęć i przypi-

¹⁰ M.P. z 1919 r., Nr 81.

¹¹ Dz.U. z 2003 r., Nr 162, poz. 1568 (dalej jako uozoz).

¹² Szerzej na ten temat zob. J. Sługocki, *Uwagi o międzywojennym prawie opieki nad zabytkami a model współczesny*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2020, t. 331, s. 246–249. Ówczesne rozumienie pojęcia „opieka prawna” podawał radca prawny MKiS. Adolf Jagowd podczas trzeciego Zjazdu Rady Konserwatorów. Wyjaśniał on, że dekret jest tylko regulatorem racjonalnego używania nieruchomości zabytków i przez wpisanie ich do inwentarza nie należy rozumieć automatycznego ograniczenia prawa ich własności czy używalności. Zob. AAN, 2/14/0, MWRiOP, sygn. 7030, k. 168.

¹³ J. Pruszyński, *Ochrona zabytków w Polsce*, Warszawa 1989, s. 77.

saniu ich do konkretnych etapów procesu sporządzania inwentarza będzie przedmiotem dalszych rozważań.

Znaczenie terminologiczne przedmiotów objętych pierwszym prawodawstwem zabytkowym

Największą pojemność spośród trzech wymienionych terminów należy przypisać obiektom o cechach zabytku. Rozpiętość tego pojęcia można wyprowadzić z art. 11 dekretu. Są to wszelkie nieruchomości i ruchome niewpisane do inwentarza dzieła, świadczące o kulturze epok ubiegłych, istniejące nie mniej niż 50 lat. Na tę definicję składa się kilka ważnych części składowych. Pierwszą z nich jest określenie przedmiotu, który może posiadać cechy zabytku. Podział dzieł na nieruchomości i ruchome został zaczerpnięty z prawa cywilnego, w którym jako jeden z podziałów rzeczy wyróżnia się nieruchomości i rzeczy ruchome¹⁴. Jakże konkretnie przedmioty mogą być uznane za obiekty o cechach zabytku, podają kolejne artykuły dekretu (art. 12, 18 i 23)¹⁵. Kolejną częścią składową tej definicji jest dzieło, świadczące o kulturze epok ubiegłych. Brak tego członu mógłby co najwyżej powodować nazwanie tej kategorii przedmiotów, jako obiekty mogące mieć cechy zabytku, a nie obiekty posiadające te cechy. Przyjęcie takiej konstrukcji napotykało jednak w tamtym czasie na pewne trudności. Niewykształcone społeczeństwo, któremu pojęcie zabytku było obce, mogło być nieświadome, że dana nieruchomość czy rzecz ruchoma jest dziełem, które w jakikolwiek sposób świadczy o sztuce i kulturze epok ubiegłych. Wobec takich warunków społecznych najmniej spornym kryterium określającym obiekty z tej grupy był wiek. Właściciel przedmiotu zabytkowego, nawet niewykształcony, powinien był wiedzieć, czy dana rzecz ma więcej niż 50 lat. Takie rozwiązanie chroniło przed niepowetowanymi stratami wszystkie ewentualne zabytki mogące być wpisane później do inwentarza, bo to właśnie brak zinwentaryzowania zabytków jest ostatnim elementem przyjętej tu definicji. Do czasu wydania dekretu istniały tylko inwentarze cząstkowe, obejmujące fragment terytorium odradzającego się państwa, jednak nie były to inwentarze pozwalające na objęcie ochroną prawną zabytków do nich wpisanych¹⁶.

¹⁴ E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2020, s. 27.

¹⁵ Art. 23 wymienia wykopaliska i znaleziska, które również mogą być uznane za obiekty o cechach zabytku. Mieszczą się one w podstawowym podziale rzeczy na nieruchomości i rzeczy ruchome.

¹⁶ Przykładem takiej inwentaryzacji była działalność Kazimierza Stronczyńskiego, którego *Widoki zabytków starożytności...*, opracowane w latach 1852–1855, obejmowały szczegółowe dane na temat zabytków Kongresówki. Żaden przepis nie dopuszczał uwzględniania takich cząstkowych inwentarzy jako podstawy działania władz konserwatorskich wobec właścicieli zabytków, jednak mogły być one wskazówką dla konserwatorów, którymi obiektami powinni się zainteresować w pierwszej kolejności.

Do kolejnej kategorii przedmiotów wyróżnianych w pierwszym prawodawstwie zabytkowym należały obiekty zabytkowe w procesie kwalifikacji do inwentarza. Pojęcie to i jego zakres można wyinterpretować z rozporządzeń MSiK z dnia 5 kwietnia 1919 r. Obiektami tego typu można było nazwać te zabytki ruchome i nieruchome, co do których toczyła się procedura wpisania ich do inwentarza zabytków sztuki i kultury. Zgodnie z art. 6 rozporządzenia MSiK w przedmiocie wpisywania zabytków sztuki i kultury do inwentarza procedurze tej podlegały zabytki nieruchome oraz te ruchome, które były własnością państwa, miast, gmin administracyjnych lub wyznaniowych, parafii oraz instytucji społecznych. Zabytki ruchome, będące własnością prywatną, mogły być wpisywane do inwentarza tylko wtedy, jeżeli przedstawiały ważną wartość zabytkową (art. 10 rozporządzenia MSiK).

Warto podkreślić, że na etapie trwania procedury wpisu do inwentarza w rozporządzeniu posługiwano się już pojęciem „zabytek”, a nie terminem „dzieło świadczące o sztuce i kulturze epok ubiegłych” (art. 11 dekretu). Potwierdzają to pojęcia przyjęte w kolejnych artykułach rozporządzenia. W art. 1 posłużono się sformułowaniem powtórzonym z art. 11 dekretu: „dzieła świadczące o sztuce i kulturze epok ubiegłych”, które wpisywano do inwentarza na zasadach zamieszczonych w tymże rozporządzeniu. Natomiast w kolejnych artykułach prawodawca posługiwał się już wyraźnie terminem „zabytek”¹⁷. Przyjęcie na tym etapie zwrotu „zabytek” było jednak nie do końca uzasadnione, ponieważ prowadziło do obalenia jego dekretowej definicji formalnoprawnej¹⁸. Adekwatne wydaje się więc wypracowanie terminu pośredniego między „obiektem o cechach zabytku” a „zabytkiem” – odpowiednim może być właśnie „obiekt zabytkowy” z dodatkowym uzupełnieniem: „w procesie kwalifikacji do inwentarza”. Takie rozwiązanie jest optymalne, biorąc pod uwagę ówczesne warunki społeczne i kontekst historyczny, a także to, że w aktach prawnych istnieje przedstawiona nieścisłość terminologiczna. Według istoty teorii formalnoprawnej zabytku dopiero po pozytywnym przebiegu procedury wpisu do inwentarza dany obiekt może być zakwalifikowany jako zabytek, a nie jeszcze na etapie jego badania i wartościowania¹⁹.

¹⁷ Zob. art. 2–6 rozporządzenia w przedmiocie wpisywania zabytków sztuki i kultury do inwentarza (M.P. z 1919 r., Nr 81).

¹⁸ Definicja formalnoprawna jest przyjmowana przez przedstawicieli doktryny. Zob. np. K. Zeidler, *Art. 1. Wszelkie zabytki kultury i sztuki...*, [w:] K. Zeidler, M. Marcinkowska (red.), *Dekret Rady Regencyjnej z 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury z komentarzem, czyli eseje o prawie ochrony dziedzictwa kultury*, Gdańsk 2017, s. 16 oraz P. Lasik, *Art. 6. Właściwe organy rządowe...*, [w:] K. Zeidler, M. Marcinkowska (red.), op. cit., s. 57. Definicję formalnoprawną potwierdzają również artykuły dekretu zawierające wyliczenie przykładowych obiektów (art. 12, 18). Według ich wykładni za zabytki nieruchome i ruchome uznane mogą być konkretne przedmioty, w domyśle uznane na mocy konkretnego orzeczenia właściwej władzy.

¹⁹ P. Dobosz, *Charakter prawny decyzji i zezwoleń w sprawach ochrony zabytków*, „Ochrona Zabytków” 1985, nr 38(3–4), s. 276–277.

Dokładny przebieg procedury wpisu do inwentarza opisywały art. 7–9 rozporządzenia MSiK w przedmiocie wpisywania zabytków sztuki i kultury do inwentarza. Na tym etapie istotną rolę odgrywała władza konserwatorska, która miała za zadanie dokładnie zbadać zabytek, ocenić jego wartość pod względem historycznym, artystycznym i naukowym oraz dokonać jego dokładnego opisu (art. 6 dekretu). W procedurze wpisu do inwentarza uprawnienia posiadał również właściciel zabytku, który był swoistą stroną postępowania. Miał on obowiązek zezwolić właściwym organom na swobodne zbadanie zabytku i jego stanu (art. 8 dekretu). Po otrzymaniu zawiadomienia o zakwalifikowaniu obiektu, którego jest właścicielem, do inwentarza mógł w ciągu 4 tygodni złożyć wyjaśnienie w przedmiocie wpisu. W wyjaśnieniu tym mógł zaprotestować przeciwko wpisowi do inwentarza. W takim wypadku ministerstwo przedstawiało taki protest Radzie Konserwatorów, która była zobowiązana do wyrażenia opinii w przedmiocie wpisu (art. 8 rozporządzenia)²⁰. Na posiedzenie Rady Konserwatorów właściciel zabytku lub właściwe instytucje, które zarządzały obiektem, mogły delegować rzeczoznawcę, którego opinii Rada Konserwatorów była zobowiązana wysłuchać. Zakończeniem procesu wpisu do inwentarza było przedstawienie zebranego materiału i opinii na temat obiektu zabytkowego właściwemu ministrowi, który podejmował ostateczną decyzję w przedmiocie wpisu do inwentarza.

Podsumowując, „obiektem zabytkowym w procesie kwalifikacji do inwentarza” należało nazwać obiekt o cechach zabytku, który był przedmiotem badania władzy konserwatorskiej ze względu na jego wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Po pozytywnej weryfikacji takiego obiektu podejmowano wobec niego odpowiednie czynności zmierzające do wpisania go do inwentarza. Nazywanie przez prawodawcę już na tym etapie takich obiektów zabytkami było nadużyciem spowodowanym ówczesnym brakiem wypracowania teorii w zakresie prawa ochrony zabytków.

Trzecią kategorią przedmiotów, którą należy wyróżnić, są zabytki wpisane do inwentarza na mocy orzeczenia. Orzeczenie takie po zakończonej procedurze kwalifikacji podpisywane było na podstawie zebranego wcześniej materiału na temat zabytku przez właściwego ministra w *Księdze orzeczeń w przedmiocie inwentaryzacji zabytków* (art. 3 i 4 rozporządzenia). Podpisane przez ministra orzeczenie dawało możliwość wpisania danego obiektu do właściwej księgi

²⁰ AAN, 2/14/0, MWRiOP, sygn. 7030, k. 102. Rada Konserwatorów została ustanowiona na mocy rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki z dnia 5 kwietnia 1919 r. w przedmiocie organizacji urzędów konserwatorskich (M.P. z 1919 r., Nr 81). Był to organ kolegialny składający się z Naczelnika Wydziału Zabytków i Muzeów, referentów do spraw inwentaryzacji zabytków oraz konserwatorów. Rada obradowała pod przewodnictwem Naczelnika Wydziału Zabytków i Muzeów lub jego zastępcy, wyznaczonego przez ministra. Do jej uprawnień należało m.in. wyrażanie opinii w wypadkach, kiedy właściciel lub urząd, w który zarządzał zabytkiem, zaprotestował przeciwko projektowi wpisania zabytku do inwentarza. Protokoły z posiedzeń Rady Konserwatorów dają nieoceniony pogląd na sprawę ochrony zabytków w początkach kształtowania się systemu.

inwentarza. Zgodnie z art. 2 rozporządzenia prowadzono dwie takie księgi: inwentarz zabytków nieruchomych oraz inwentarz zabytków ruchomych. Dopiero zabytki, co do których zaszła taka pełna procedura, wypełniały normę podaną w art. 1 dekretu. Orzeczenie ministra w przedmiocie wpisu zabytku sztuki i kultury do inwentarza miało charakter deklaratoryjny w stosunku do cech posiadanych przez dzieła świadczące o sztuce i kulturze epok ubiegłych. Potwierdzało ono, że dany obiekt rzeczywiście takie cechy posiadał²¹. Dopiero wpisanie obiektu zabytkowego do inwentarza, po przeprowadzeniu pełnej procedury, uprawniało do nazywania go zabytkiem oraz niosło za sobą konsekwencje prawne – zgodnie z przepisami zawartymi w dekrete. Takie rozdzielanie dwóch funkcji orzeczenia Ministra potwierdza przyjęcie w dekrete teorii formalnoprawnej zabytku. Dowodem na to był rezultat konstrukcji przyjętej w art. 11 dekretu, ponieważ nie wszystkie obiekty spełniające określone w art. 11 dekretu cechy mogły być uznane za zabytki. Nie można było uznać, że zabytkami były wszelkie nieruchome i ruchome dzieła, świadczące o sztuce i kulturze epok ubiegłych, istniejące nie mniej niż 50 lat. Rozwiązanie przyjęte w tym artykule miało tylko charakter prewencyjny w czasie, gdy nie było sporządzonego dokładnego inwentarza zabytków. Były to po prostu obiekty, które wymagały ochrony, ale to czy to był zabytek, czy nie, wymagał decyzji właściwych organów władzy.

Ochrona prawna na poszczególnych etapach inwentaryzacji

Powyższe rozróżnienie na trzy kategorie musi także prowadzić do ustalenia, jakie możliwości ochrony prawnej przysługiwały obiektom przypisanym do konkretnej grupy. W myśl art. 1 dekretu „wszelkie zabytki kultury i sztuki, (...) wpisane do inwentarza zabytków sztuki i kultury, podlegają opiece prawa”. Z wykładni językowej tego przepisu można wysnuć wniosek, że tylko te zabytki podlegały opiece prawa, które były wpisane do inwentarza zabytków. Tak pojmowane rozwiązanie byłoby dalece niekorzystne w tamtym czasie, kiedy administracja ochrony zabytków, jak i w ogóle szeroko pojęta administracja państwowa, dopiero się kształtowała. Ograniczenie działania dekretu tylko do obiektów wpisanych do inwentarza znacząco utrudniłoby ochronę zasobu kulturalnego, gdyż w tamtym czasie nie istniał kompleksowy inwentarz zabytków, lecz był on dopiero w fazie kształtowania. Jak zauważa Jan Pruszyński, tak pojmowana ochrona zostałaby odsunięta w czasie na co najmniej kilkanaście lat, do czasu zarejestrowania całego zasobu kulturalnego²². Z pomocą jednak

²¹ Zob. A. Gerecka-Żołyńska, *Art. 5. Z ramienia i pod kierunkiem...*, [w:] K. Zeidler, M. Marcinkowska (red.), op. cit., s. 50.

²² J. Pruszyński, *Ochrona zabytków...*, s. 78.

przychodził tutaj art. 11 dekretu, który, jak zostało ustalone wcześniej, definiował obiekty o cechach zabytku. Stanowił, że „wszelkie nieruchome i ruchome dzieła, świadczące o sztuce i kulturze epok ubiegłych, istniejące nie mniej, niż lat 50, korzystają z opieki prawa, zanim wpisane zostaną do inwentarza zabytków sztuki i kultury”. Jak wcześniej wspomniano, nie wszystkie „nieruchome i ruchome, świadczące o sztuce i kulturze epok ubiegłych, istniejące nie mniej, niż 50 lat” mogły być wpisane do inwentarza. Autorzy dekretu wychodzili prawdopodobnie z założenia, że lepiej jest uchronić przed zniszczeniem obiekt, który nie ma wartości, niż bezpowrotnie stracić wartościowe zabytki tylko dlatego, że nie zdążyły być wpisane do inwentarza.

Istotne znaczenie dla określenia zakresu działania prawa wobec obiektów będących przedmiotem regulacji dekretu mają także bezokoliczniki zastosowane w art. 1 i 11. W art. 1 użyte zostało sformułowanie „podlegać opiece prawa”, natomiast w art. 11 – zwrot „korzystać z opieki prawa”. Bez wątpienia to rozróżnienie było istotne, gdyż obie formy czasownikowe niosą inny ładunek znaczeniowy i nie można przyjąć, że zarówno obiekty wpisane, jak i te niewpisane do inwentarza były objęte taką samą ochroną.

Podleganie opiece prawa (art. 1 dekretu) oznaczało, że dany zabytek był objęty pełną ochroną prawną wynikającą z dekretu. W wyniku tego zabytki nieruchome, a także ich otoczenie nie mogły być burzone, niszczone, przerabiane, odnawiane, rekonstruowane, zdobione lub uzupełniane bez uprzedniego zezwolenia odpowiedniej władzy konserwatorskiej (art. 13 dekretu). Podobne regulacje odnosiły się do zabytków ruchomych, o ile były własnością kraju, miast, gmin administracyjnych lub wyznaniowych, parafii oraz instytucji społecznych, które nie mogły być niszczone, usuwane, sprzedawane, zamieniane, przerabiane, odnawiane lub rekonstruowane również bez uprzedniego zezwolenia władzy konserwatorskiej (art. 20 dekretu). W zakres podlegania opiece prawa wchodziła też przede wszystkim możliwość ostatecznej ingerencji w prawo własności danego obiektu, czyli instytucja wywłaszczenia (art. 16, 22 dekretu). Dokładną procedurę wywłaszczenia zabytków ruchomych regulowały art. 28–32 dekretu, natomiast wywłaszczenie zabytków nieruchomych podlegało ogólnym przepisom dotyczącym wywłaszczenia nieruchomości na użytek publiczny (art. 33 dekretu).

Pod konstrukcją korzystania z opieki prawa (art. 11 dekretu) można było rozumieć uprawnienie jednostki (np. właściciela zabytkowej nieruchomości), która mogła aktywnie korzystać z przepisów prawnych, mających na celu pomoc jej w ochronie substancji zabytkowej. Jednostka mogła np. poinformować właściwe władze, że jest w posiadaniu obiektu, który spełnia kryteria uznania za zabytek i wpisania do inwentarza. Dzięki temu mogła korzystać z pomocy władz państwowych, np. domagać się pomocy ze środków rządowych w celu utrzymania zabytku (art. 15 dekretu). Biorąc jednak pod uwagę podnoszony przez ówczesnych autorów stan świadomości społecznej w dziedzinie ochrony

zabytków, a właściwie jej brak, trudno jest przypuszczać, by autorzy dekretu, stosując takie rozróżnienie, mieli na myśli aktywną postawę jednostki. Wydaje się więc, że użyty w dekrete termin „korzystanie z opieki prawa” odpowiadał w zasadzie dzisiejszemu rozumieniu „opieki nad zabytkami” z art. 5 uozoz. Zgodnie z jego wykładnią sprawowanie opieki nad zabytkiem oznacza konieczność przestrzegania przepisów ustaw, bez względu na to, czy zabytek został wpisany do rejestru (wówczas inwentarza), czy nie²³. „Korzystanie z opieki prawa” wymagało więc od właściciela obiektu umożliwienia podjęcia badań tego obiektu przez właściwe władze w celu ustalenia jego wartości (art. 6 dekretu). Rozpoczęcie takich badań, a tym samym rozpoczęcie procedury kwalifikacji do inwentarza nie dawało jednak konserwatorom możliwości ingerencji w uprawnienia właściciela. Dopiero wpisanie obiektu do inwentarza dawało konserwatorom pełne prawo stosowania dekretu. Wskazywał na to Jarosław Wojciechowski, pisząc, że „procedura wpisywania określona specjalnym rozporządzeniem ministerialnym, obstawiona nieuniknionymi z punktu prawnego formalnościami, była przewlekła i uniemożliwiała przez to szybkość decyzji przy załatwianiu poszczególnych spraw, związanych z zabezpieczeniem zagrożonych obiektów”²⁴. Takie wnioski wysunął po ponad dziesięcioletniej praktyce konserwatorskiej. W styczniu 1920 r., w czasie obrad trzeciego zjazdu Rady Konserwatorów uważał zgoła odmiennie – że ochronie podlegają wszystkie dzieła sztuki istniejące nie mniej niż 50 lat, zanim zostaną wpisane do inwentarza, a sam wpis do inwentarza był tylko formalnością²⁵. Widać tutaj wyraźnie rozbieżność pomiędzy założeniami twórców dekretu a faktycznymi możliwościami jego zastosowania.

Z powyższych rozważań wynika, że „korzystały z opieki prawa” obiekty o cechach zabytku, a „podlegały opiece prawa” zabytki wpisane do inwentarza. Pozostaje jeszcze do ustalenia kwestia prawnych możliwości ochrony w stosunku do „obiektów zabytkowych w procesie kwalifikacji do inwentarza”. Dekret nie przewidywał trzeciej kategorii środków ochronnych, które mogłyby być zastosowane do takich obiektów. Samo uruchomienie procedury wpisu do inwentarza nie dawało specjalnych uprawnień władzy konserwatorskiej. Konserwator jednak, badając dany obiekt zabytkowy, oceniając jego wartość, miał coraz większe rozeznanie w tym, czy dany obiekt zasługuje na ochronę. Mógł stwierdzić, czy przeprowadzenie prac przy obiekcie nie zagrazi jego wartości, czy montaż instalacji nie spowoduje jego zszpecenia itd. Dwuinstancyjna procedura przewidziana w art. 10 dekretu dawała konserwatorowi możliwość zastosowania pewnych środków, które mogłyby zapobiec zniszczeniu danego

²³ Zob. A. Ginter, A. Michalak, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, art. 5.

²⁴ J. Wojciechowski, *Historia powstania i rozwoju organizacji opieki państwowej nad zabytkami sztuki w Polsce*, „Ochrona Zabytków Sztuki” 1930–1931, cz. 1, s. 10.

²⁵ AAN, 2/14/0, MWRiOP, sygn. 7030, k. 168.

obiekty zabytkowe. Dodatkowego znaczenia nabiera tutaj fakt, że ostatnią instancją był Minister WRiOP, który w każdej chwili na podstawie zebranego materiału mógł dokonać wpisu do inwentarza. Środki, które konserwator mógł zastosować w takim przypadku, zależały od faktycznego zagrożenia danego obiektu zabytkowego, natomiast na pewno nie mógł być to środek ostateczny, czyli wywłaszczenie²⁶.

Podsumowanie

Zakres oddziaływania pierwszego prawodawstwa zabytkowego z lat 1918–1919 jest dzisiaj trudny do zweryfikowania. Jednak z analizy aktów prawnych i szcążkowo zachowanego materiału archiwalnego można ustalić relacje przedmiotów objętych prawem do ich ochrony na poszczególnych etapach procesu inwentaryzacji. Wprowadzenie trzech różnych kategorii ma znaczenie nie tylko dla dokładnego wyznaczenia tych etapów, ale dokonuje pewnego uporządkowania terminologicznego współczesnej nauki prawa ochrony zabytków z ówczesnym prawodawstwem zabytkowym. Przełomowe znaczenie dla dalszych badań miałyby materiały archiwalne dotyczące poszczególnych decyzji konserwatorów wydanych w latach obowiązywania dekretu, jednak zachowały się one tylko we fragmentach. Analiza szczegółowych działań konserwatorskich pozwoliłaby zrozumieć, jak ważne dla kształtowania się niepodległego państwa było właściwe formowanie społeczeństwa na polu ochrony dziedzictwa kulturowego oraz na jakie wyzwania napotymano w procesie ochrony i dokumentowania zabytków w okresie odbudowy państwowości. W procesie tworzenia nowego państwa i jego administracji ochrona dziedzictwa kulturowego stawała się jednym z najważniejszych elementów wzmacniania tożsamości narodowej i scalania społeczeństwa po długich latach polityki wynaradawiania prowadzonej przez zaborców.

Wykaz literatury

- Batowski Z., *Ważniejsze potrzeby historii sztuki w Polsce*, „Nauka Polska. Jej potrzeby, organizacja i rozwój” 1918, t. 1.
- Dobosz P., *Charakter prawny decyzji i zezwoleń w sprawach ochrony zabytków*, „Ochrona Zabytków” 1985, nr 38(3–4).
- Gerecka-Żołyńska A., *Art. 5. Z ramienia i pod kierunkiem...*, [w:] K. Zeidler, M. Marcinkowska (red.), *Dekret Rady Regencyjnej z 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury z komentarzem, czyli eseje o prawie ochrony dziedzictwa kultury*, Wyd. UG, Gdańsk 2017.

²⁶ Protokół stenograficzny z drugiego zjazdu Rady Konserwatorów przy Ministerstwie Kultury i Sztuki w Warszawie, AAN, MWRIOP, sygn. 7030, k. 102–108.

- Ginter A., Michalak A., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Gniewek E., *Prawo rzeczowe*, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Lasik P., *Art. 6. Właściwe organy rządowe...*, [w:] K. Zeidler, M. Marcinkowska (red.), *Dekret Rady Regencyjnej z 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury z komentarzem, czyli eseje o prawie ochrony dziedzictwa kultury*, Wyd. UG, Gdańsk 2017.
- Pruszyński J., *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. 1, Zakamycze, Kraków 2001.
- Pruszyński J., *Ochrona zabytków w Polsce*, PWN, Warszawa 1989.
- Sługocki J., *Uwagi o międzywojennym prawie opieki nad zabytkami a model współczesny*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2001, t. 331.
- Tomkowicz S., *Uwagi o potrzebach nauki polskiej w zakresie historii sztuki*, „Nauka Polska. Jej potrzeby, organizacja i rozwój” 1918, t. 1.
- Tomkowicz S., *Znaczenie i zadania inwentaryzacji zabytków w Polsce*, „Ochrona Zabytków Sztuki” 1930–1931, z. 1–4, cz. 2.
- Wojciechowski J., *Historia powstania i rozwoju organizacji opieki państwowej nad zabytkami sztuki w Polsce*, „Ochrona Zabytków Sztuki” 1930–1931, cz. 1.
- Wojciechowski J., *O potrzebie polskich pracowni inwentaryzacyjnych oraz o potrzebie wydawnictwa materiałów do inwentaryzacji zabytków sztuki w Polsce*, „Nauka Polska. Jej potrzeby, organizacja i rozwój” 1918, t. 1.
- Zeidler K., *Art. 1. Wszelkie zabytki sztuki i kultury...*, [w:] K. Zeidler, M. Marcinkowska (red.), *Dekret Rady Regencyjnej z 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury z komentarzem, czyli eseje o prawie ochrony dziedzictwa kultury*, Wyd. UG, Gdańsk 2017.

Summary

Historical monuments and their protection at different stages of compilation of the first inventory of monuments of art and culture in the Second Polish Republic

Keywords: protection of cultural heritage law, protection of monuments, inventory of monuments, Second Polish Republic.

The first Polish legislation on the protection of monuments was shaped even before the independence. The Decree of the Regency Council of 31 October 1918 on the care of monuments of art and culture, together with the regulations of the Minister of Culture and the Arts of 5 April 1919 issued on its basis, established the basic legal framework for the protection of cultural heritage at the beginning of the Second Polish Republic. The aim of this article is to identify the terms defining monuments and the possibilities of their legal protection at the various stages of the formation of the first Polish inventory of historical monuments created based on the legal regulations of independent Poland. The conclusions derived from the conceptual analysis indicate that the legal possibilities of interference by the conservation authorities to protect

historic buildings varied depending on the stage at which the monument was entered into the inventory. The first legislation on the protection of historical monuments in Poland was not fully adequate to Polish conditions and required the enactment of a new law less than ten years later, although it used innovative approaches to the issue compared to other European countries.