

Tomasz SIENKIEWICZ, *Pozwolenie w ochronie zabytków*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013, ss. 394.

Przystępując do lektury recenzowanej monografii Tomasza Sienkiewicza pt. *Pozwolenie w ochronie zabytków*, historyk prawa zadaje sobie pytanie, czy temat ten, tak dziś istotny, był równie ważny w przeszłości? Czy w minionych epokach ludzkość zadawała sobie równie wiele trudu, by uregulować zasady korzystania oraz zabezpieczania tej tak cennej części dziedzictwa przodków? Okazuje się, że szczególna dbałość o zachowanie w nienaruszonym stanie zabytków, z jaką mamy do czynienia obecnie, oraz reakcje władz na niszczenie dorobku poprzednich pokoleń, nie są tylko wyrazem współczesnej ochrony dobra wspólnego, ale występują w różnym natężeniu we wszystkich okresach historycznych. Jako przykład należy tu przywołać dekret cesarza Maioriana z 458 r., zakazujący rozbiórki pozostałości rzymskich budowli, wykorzystywanych jako surowiec do wznoszenia nowych obiektów. Skoro tematyka ochrony materialnych przejawów dziedzictwa ludzkości nosi wielowiekowy wymiar historycznoprawny, należy ocenić zagadnienie ochrony zabytków jako problematykę niezwykle istotną z punktu widzenia nauki zajmującej się przeszłością. Ta perspektywa czasowa uświadamia czytelnikowi, że w czasach pierwszych regulacji „ochrony zabytków” powstało wiele dóbr kultury chronionych jako zabytek współcześnie. Przykłady działań w zakresie ochrony zabytków można zauważyć w starożytnym Rzymie¹, w którym odnajdujemy wiele przejawów działalności ludzkiej zmierza-

¹ C. KUNDEREWICZ, *Ochrona zabytków architektury antycznej*, [w:] C. KUNDEREWICZ, *Studia z rzymskiego prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1991, s. 76: „walka cesarza o zachowanie w Rzymie zabytków architektury antycznej trwała prawie aż do chwili upadku Cesarstwa zachodniorzymskiego. Wśród *Novel Postteodozjańskich* znajduje się konstytucja Majorianusa skierowana w 458 roku do prefekta Rzymu. We wstępie do niej cesarz oświadcza, że pragnie przeciwstawić się od dawna znieawidzonemu przezeń procederowi, wskutek którego wygląd czcigodnego miasta Rzymu jest zeszpecony. Chodzi tutaj o notoryczne i odbywające się za zezwoleniem urzędu prefekta miasta rujnowanie budynków publicznych stanowiących ozdobę Rzy-

jącej do ochrony zabytków architektury, ich wyglądu², ochrony grobowców³ itp. (por. s. 27-28 recenzowanej książki).

Prawo posiada wymiar obowiązywania w określonym czasie, jest świadectwem woli prawodawcy, a także daje obraz ustroju państwa oraz przedmiotu ochrony w konkretnych przedziałach czasowych. Zasada ta nie budzi wątpliwości w doktrynie i z reguły nie przysparza większych trudności badaczom. Jednakże niekiedy pojawia się problem, gdy ustawodawca często „zmienia zdanie” co do zakresu przedmiotu ochrony. I tutaj Autor zwraca uwagę na tego typu praktykę prawodawcy. Dotyczy ona również norm prawa administracyjnego regulujących reglamentację i policję administracyjną, które służą ochronie dziedzictwa narodowego. Książka Tomasza Sienkiewicza wydana została w 2013 r. i rozpoczyna się od wskazania nowelizacji zespołu norm, które umownie można nazwać prawem ochrony zabytków. W 2011 r. nastąpiły bowiem istotne wydarzenia legislacyjne z zakresu ochrony zabytków. Dokonała się również zmiana stanu prawnego w kwestii pozwoleń, dotycząca głównie zakresu formalizacji oraz uznania administracyjnego. Zmiany te stanowią wystarczające uzasadnienie wyboru tematu i przesadzają o aktualności podejmowanych analiz prawa ochrony zabytków.

mu. Pod pretekstem braku kamienia dla wykonania robót publicznych burzone są «piękne konstrukcje starożytnych gmachów» i w ten sposób «wielkie rzeczy są niszczone po to, by jakaś mała rzecz została naprawiona». Wskutek protekcyjizmu urzędników wszystkie osoby wnoszące budowle prywatne zuchwale zabierają i wywożą z miejsc publicznych materiały budowlane, mimo iż budynki, które przysparzają miastu świetności, nawet jeśli wymagają naprawy, powinny być zachowane ze względu na umiłowanie ich przez obywateli. Cesarz nakazuje więc, aby wszystkie budowle «wzniesione przez starożytnych», takie jak świątynie i inne zabytki architektury zbudowane dla użytku lub przyjemności ogółu, nie były przez nikogo niszczone. *Iudex*, który zezwoli na zburzenie zabytku architektury antycznej, zapłaci grzywnę w wysokości 50 funtów złota. Podlegli jemu funkcjonariusze, jeśli nie przeciwstawiają się nakazowi zburzenia takiego zabytku, zostaną wychłostani i obetnie się im ręce, którymi zbecześcili «pomniki starożytnych» mające być zachowane. Petenci nie mogą zabierać żadnej rzeczy z miejsca publicznego. Przydziały budynków publicznych otrzymane w drodze oszukańczych starań zostaną unieważnione. Odzyskane budynki staną się znowu własnością publiczną i zostaną naprawione przy użyciu materiałów, które z nich zostały zabrane. Zezwolenie na wnoszenie podań o przyznanie na własność budynków publicznych zostaje cofnięte. W wypadku konieczności zburzenia starożytnej budowli, akta sprawy powinny być przedstawione senatowi miasta Rzymu. Decyzja senatu musi być z kolei przedłożona cesarzowi, który nakaże, by starożytna budowla nie nadająca się do odnowienia została przeznaczona na upiększenie jakiegoś innego budynku publicznego”. J. PRUSZYŃSKI, *Ochrona zabytków w Polsce: geneza, organizacja, prawo*, Warszawa 1989, s. 47: „Pierwszym znanym aktem prawnym normującym ochronę zabytków jest jednak dekret cesarza Maioriana z 458 r., zakazujący rozbiórki zabytków rzymskich na materiał budowlany, nie zaś akt chroniący zabytki ruchome”.

² Zob. C. KUNDEREWICZ, *Ochrona zabytków*, s. 77.

³ Zob. M. JOŃCA, *Zmartwychwstanie Chrystusa. „edykt nazareński” i znieważenie grobu w prawie rzymskim*, [w:] K. AMIELAŃCZYK, A. DĘBIŃSKI, D. SŁAPEK (red.), *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie rzymskim*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2010, s. 89 n.

Tymczasem już po wydaniu recenzowanej monografii dokonano kolejnej zmiany stanu prawnego w tej materii. Tak więc Autor może (a nawet powinien) przystąpić do opracowania drugiego jej wydania, które uwzględniłoby wprowadzoną nowelizację.

Biorąc pod uwagę przedmiot badań, monografię należy sytuować w obszarze prawa administracyjnego, chociaż pewne zagadnienia zostały przedstawione w sposób interdyscyplinarny. Autor stosuje różnorodne metody badawcze, aby osiągnąć określone we wstępie cele, w tym również metodę historycznoprawną (zob. np. podrozdział pt. *Komparatystryka definicji zabytku w prawie polskim*, s. 105 i nast.), co niewątpliwie podnosi wartość merytoryczną monografii. Praca składa się z czterech rozdziałów i należy uznać, iż taka jej konstrukcja jest prawidłowa. Autor prowadzi czytelnika od analizy wartości konstytucyjnych istotnych w ochronie dziedzictwa narodowego, przez policję administracyjną i reglamentację administracyjną, formalizację różnego rodzaju pozwoleń, po pozaprawne sytuacje oddziałujące na prawa i obowiązki w stosunku prawnym.

Autor trafnie określa główny cel rozprawy, którym jest analiza systemu ochrony zabytków, w przeważającej części dotyczącej pozwoleń, ale także wykazanie zalet i wad tego porządku. Badania przeprowadzone zostały również na podstawie nieobowiązujących już aktów prawnych. Na szczególną uwagę zasługuje analiza definicji zabytku w polskim prawie, uwzględniająca II Rzeczpospolitą, okres PRL-u oraz czasy nam współczesne. Sienkiewicz wskazuje, że podstawowym celem tego systemu jest ochrona zabytków, wyrażająca się w procedurze uzyskania pozwolenia, co stanowi ingerencję struktur publicznych w prawa podmiotowe, przede wszystkim wywodzące się z prawa własności. Podkreśla, iż przymus uzyskania uprzedniej akceptacji administracji zawsze stanowi ograniczenie wolności człowieka. Stopień tego ograniczenia musi być taki, by pomimo ograniczeń nie niszczył wolności człowieka, który ma prawo wykonywać władztwo nad rzeczą, którą może być także zabytek. Pojawia się tu problem zakresu ingerencji administracji w prawa podmiotowe. Temat ingerencji administracji w wolność człowieka w postaci reglamentacji administracyjnej i policji administracyjnej ma bogatą literaturę, lecz problematyka samych pozwoleń nie jest w doktrynie szeroko komentowana. Wśród opracowań z tego zakresu należy wymienić przede wszystkim monografię D.R. Kijowskiego – *Pozwolenia w administracji publicznej* (Białystok 2000). Prawo administracyjne ochrony zabytków komentowane było przede wszystkim przez P. Dobosza, O. Jakubowskiego, J.P. Pruszyńskiego i K. Zalasińską. Pomimo to nadal brakuje aktualnego opracowania administracyjnoprawnego tematyki pozwoleń w ochronie zabytków, którą to lukę wydawniczą recenzowana rozprawa wypełnia.

Układ książki jest więc właściwy i logicznie spójny. Podejmowana problematyka ważka, zaś jej analiza zasługuje na uznanie. Szczególnie bliski jest mi pogląd Autora, wyrażony w trzecim rozdziale, w którym stwierdza on, iż umocnienie pozycji administracji ochrony zabytków wobec podmiotu podporządkowanego przy użyciu licznych wymogów formalnych, które ma spełnić wnioskodawca realizujący własne prawa podmiotowe, jest nadmierne. Istotny wydaje się wniosek, płynący z lektury tego rozdziału, iż nieuprawnione, nadmierne zdominowanie przez strukturę publiczną sytuacji administracyjnoprawnej występuje między innymi w okolicznościach wyposażenia jej w liczne uprawnienia z zakresu policji administracyjnej, przy jednoczesnym braku dookreślenia obowiązków podmiotu podporządkowanego.

Pytanie o zakres formalizacji i luzu decyzyjnego, jakie pojawiło się w ostatnim rozdziale, i próba poszukiwania odpowiedzi na nie oraz na kolejne: czy wady formalizacji i błędny zakres luzu nie są źródłem „terroru administracyjnego”, stanowią dla mnie o wartości monografii. Nie mniej ważnym ustaleniem, wartym szczególnego podkreślenia, tej części pracy, wydaje się też wskazanie wad prawa ochrony zabytków skutkujących niedookreślonym zasięgiem luzu decyzyjnego.

Podsumowując należy stwierdzić, że poszukiwanie optymalnego modelu ochrony zabytków jest dziś niezwykle ważnym zadaniem prawników. Należy wyraźnie zaakcentować fakt wielowiekowej tradycji ludzkości w ochronie dorobku poprzednich pokoleń, a także wskazać na to, iż międzynarodowa ochrona zabytków na mocy umów międzynarodowych ma swoje źródło w latach, z których pochodzi wiele współcześnie zachowanych „zabytków”, z uwagi na fakt wspólnych korzeni kultury chrześcijańskiej współczesnej Europy. Z tego powodu badania nad prawnymi formami ochrony zabytków powinny być prowadzone zarówno w wymiarze historycznoprawnym, jak i komparatystycznym. Recenzowana monografia stanowi istotny głos w dyskusji nad kształtem obecnego polskiego systemu ochrony zabytków.

*Dr hab. Waldemar Bednaruk, prof. KUL
Katedra Historii Prawa Sądowego KUL*