

III. DEBIUTY

DAMIAN STANISZEWSKI

Uniwersytet SWPS, Polska

University SWPS, Poland

e-mail: d-staniszewski@o2.pl

<https://orcid.org/0009-0005-7731-9145>

Historia legislacyjna dekretu Rady Regencyjnej z 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury

Wstęp

Minęło już ponad sto lat od wydania pierwszej polskiej regulacji prawnej poświęconej ochronie zabytków – dekretu Rady Regencyjnej z 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury. Akt ten pozwolił stworzyć podstawy prawne do zbudowania struktury organizacyjnej związanej z ochroną zabytków, a także określił ramy przyszłej ochrony. W piśmiennictwie prawniczym szczegółowo omówiono dekret oraz historyczne tło jego przyjęcia¹, mniej miejsca poświęcono natomiast historii legislacyjnej tego aktu. Ten ostatni aspekt może zostać naświetlony poprzez analizę materiałów archiwalnych znajdujących się w Archiwum Akt Nowych

¹ Przykładowo: 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; P. Dobosz, *Prawny fundament ochrony zabytków w Polsce* [w:] J. Rulewicz, R. Marcinek (red.), *Działaj i miej nadzieję. Stulecie państwowych służb konserwatorskich w Polsce 1918–2018*, Warszawa 2018, s. 15–17; A. Gaczol, *Z dziejów ochrony i konserwacji zabytków w Polsce* [w:] J. Rulewicz, R. Marcinek (red.), *Działaj i miej nadzieję...*, s. 48–49; P. Dobosz, *Ponadczasowe wartości dekretu Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury* [w:] W. Szafrąński, K. Zalaszińska (red.), *Prawna ochrona dziedzictwa kulturowego*, Poznań 2009, s. 21–52.

w Warszawie², obrazujących gabinetowe prace nad dekretem. Do tej pory materiały te były wykorzystane w stopniu minimalnym. Analiza ta pozwoli uzupełnić obraz okoliczności przyjęcia dekretu.

Dekret Rady Regencyjnej z 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury obowiązywał do 1928 r., ale jego oddziaływanie na prawo ochrony zabytków wykracza daleko poza tę datę. Przyjęte w nim rozwiązania, w tym podstawy aksjologiczne, oraz zastosowany język zdeterminowały polskie prawo ochrony zabytków. Warto przyjrzeć się więc tym kwestiom, aby uzupełnić historię legislacyjną dekretu.

1. Tło historyczne dekretu

Lata I wojny światowej przyniosły możliwość odrodzenia się państwowości polskiej. Krokiem w tę stronę był akt z 5 listopada 1916 r. wydany przez władze niemieckie i austro-węgierskie, w którym zawarto obietnicę powstania Królestwa Polskiego jako monarchii dziedzicznej z konstytucyjnym ustrojem, pozostającego w „łączności z obu sprzymierzonymi mocarstwami”. Akt skierowany był do ziem Królestwa Polskiego (Królestwa Kongresowego), które znajdowały się wówczas pod okupacją państw centralnych. Sprawy przyspieszyły w kolejnym roku, kiedy powołano Tymczasową Radę Stanu w Królestwie Polskim z siedzibą w Warszawie. Funkcjonowała ona do 26 sierpnia 1917 r., gdy wszyscy członkowie na znak protestu przeciwko władzom okupacyjnym podali się do dymisji. Następczynią tego ciała była Rada Regencyjna powołana przez zaborcze państwa centralne na mocy patentu z 12 września 1917 r. W jej skład weszli: książę Zdzisław Lubomirski, arcybiskup warszawski Aleksander Kakowski oraz Józef Ostrowski, ziemianin i prawnik. Rada rozwiązała się 14 listopada 1918 r., w związku z przekazaniem całości władzy Józefowi Piłsudskiemu³.

Rada Regencyjna sprawowała władzę kolegiąlnie i stanowiła prawo w ramach swoich kompetencji ustawodawczych. Prawo to następnie weszło do porządku prawnego II RP. Organem wspomagającym Radę w dziedzinie ustawodawczej była Rada Stanu, której skład tworzyli członkowie z urzędu – tzw. wiryliści (12 członków), członkowie mianowani przez Radę Regencyjną (43 członków) oraz członkowie pochodzący z wyborów dokonywanych przez rady miejskie i sejmiki powiatowe (55 członków). Z kolei kompetencje wykonawcze obejmowały m.in. prawo powoływania

² Archiwum Akt Nowych, Gabinet Cywilny Rady Regencyjnej (dalej: AAN GCRR), sygn. 179 i 238; Protokoły z posiedzeń Prezydium Rady Ministrów, t. 4.

³ A. Chwalba, *Historia Polski 1795–1918*, Kraków 2000, s. 577 i n.

ządu (gabinetu). W okresie działalności Rady Regencyjnej funkcjonowało ogółem pięć gabinetów⁴.

2. Historia legislacyjna dekretu

Jednym z aktów prawnych wydanych przez Radę Regencyjną był dekret z 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury. W literaturze prawniczej podkreśla się doniosłość tego faktu. Jan Pruszyński pisze, że

[...] wśród wielu specjalistów w dziedzinie ochrony zabytków zdumienie budzi fakt, iż działająca tak krótko i w takich złożonych warunkach politycznych Rada Regencyjna mogła dokonać regulacji prawnej ochrony zabytków⁵.

Piotr Dobosz podkreśla szybkość i intencjonalność działania ówczesnych władz:

[...] dekret wyprzedza 11 listopada 1918 r., czyli datę z którą wiążemy Święto Niepodległości. Polska powracająca do rodziny państw niepodległych uznaje za jeden ze swoich podstawowych celów i zadań ochronę zabytków. [...] Rada Regencyjna Królestwa Polskiego, stanowiącego załączek prawdziwie niepodległej Rzeczypospolitej Polskiej, wydając przywołany dekret, daje wyraz aksjologicznego traktowania problematyki opieki nad zabytkami sztuki i kultury jako zagadnienia niezwykle doniosłego dla całego odradzającego się państwa⁶.

Katarzyna Zalańska doszukała się w fakcie przyjęcia dekretu wrażliwości społeczeństwa na zabytki: „tak szybkie uregulowanie tej materii było odzwierciedleniem szczególnej wrażliwości społeczeństwa polskiego na zabytki, wykształconej w okresie zaborów”⁷, a Kamil Zeidler i Magdalena Marcinkowska podkreślają szczególnie znaczenie aktu, wydanego jeszcze przed oficjalną datą odzyskania niepodległości: „dekret był aktem ze wszech miar szczególnym, wydanym wszak jeszcze przed datą przyjmowaną dziś jako data odzyskania niepodległości”⁸.

Powyzsze głosy nie dziwią. Prawdą jest bowiem, że dekret jest pierwszym polskim aktem prawnym poświęconym ochronie zabytków i z tego choćby powodu stanowił fundament systemu i punkt odniesienia dla późniejszych zmian. Nie dziwi

⁴ K. Krasowski, *II Rzeczpospolita (1918–1939)* [w:] J. Wiewiorowski (red.), *Historia ustroju państwa*, Poznań 2002, s. 346 i n.; Z.J. Winnicki, *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego i jej organy (1917–1918)*, Wrocław 2017, s. 48 i n.; J. Goclon, *Gabinety Królestwa Polskiego 1917–1918. Skład, funkcjonowanie i działalność*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2013, t. 6, nr 2, s. 149–178.

⁵ J. Pruszyński, *Ochrona zabytków w Polsce. Geneza, organizacja, prawo*, Warszawa 1989, s. 75.

⁶ P. Dobosz, *Ponadczasowe...*, s. 27–28.

⁷ K. Zalańska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010, s. 29.

⁸ K. Zeidler, M. Marcinkowska, *Wstęp*, w: *Dekret...*, s. 9.

też apoteoza tego dekretu, gdyż genezę danego przedmiotu zainteresowania zazwyczaj przedstawia się możliwie patetycznie.

Aby zweryfikować powyższe konstatacje, należy uzupełnić dotychczasową wiedzę dotyczącą dekretu o jego historię legislacyjną, która może być zrekonstruowana głównie na podstawie materiałów archiwalnych. Do tej pory pozostawały one niewykorzystane, a przecież rzucają światło na korzenie i motywy przyjęcia dekretu. Sama historia legislacyjna może być przedstawiana w następujących ujęciach: 1) konwencjonalna historia legislacyjna interpretowanego aktu prawnego – rozumiana szeroko jako zbiór dokumentów powstałych w związku z tworzeniem aktu prawnego; 2) historia zmian projektu interpretowanego aktu prawnego – rozumiana wąsko jako przeobrażenia aktu prawnego w procesie legislacyjnym; 3) historia powstała przed rozpoczęciem prac zmierzających do uchwalenia interpretowanego aktu prawnego – rozumiana jako zbiór dokumentów powstałych przed rozpoczęciem prac legislacyjnych; 4) historia powstała po uchwaleniu interpretowanego aktu prawnego – oznaczająca materiały legislacyjne wytworzone po przyjęciu aktu prawnego; 5) szerokie tło historyczne powstania interpretowanego aktu prawnego – rozumiane jako kontekst polityczny, społeczny, ekonomiczny itd. towarzyszący przyjęciu danego aktu prawnego⁹.

W niniejszych rozważaniach nacisk zostanie położony na trzy pierwsze podejścia do historii legislacyjnej. Siłą rzeczy nie będzie rozważana w szerszym zakresie historia postlegislacyjna. Z kolei szerokie historyczne tło powstania dekretu zostało szczegółowo omówione przez Piotra Dobosza¹⁰.

* * *

Pierwszy raz projekt ustawy o opiece nad zabytkami sztuki i kultury pojawił się 18 czerwca 1918 r. Wówczas został on zreferowany Radzie Regencyjnej. Referującym był Antoni Ponikowski, minister wyznań religijnych i oświecenia publicznego¹¹, co implikuje wcześniejsze prowadzenie w ministerstwie odpowiednich prac przedlegislacyjnych nad projektem aktu prawnego.

Kilka dni później, 26 czerwca 1918 r., Jan Steczkowski, prezydent ministrów, w czasie posiedzenia Rady Stanu przedstawił zadania legislacyjne, które zamierzały podjąć poszczególne ministerstwa. Wymienił ponad 40 ustaw. Wśród spraw przynależnych do Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego wskazał, że złożone zostaną „projekty ustaw regulacji płac nauczycieli publicznych szkół elementarnych, o dotacjach państwowych dla gmin na potrzeby szkolnictwa początkowego,

⁹ A. Bielska-Brodziak, *Śladami prawodawcy faktycznego. Materiały legislacyjne jako narzędzie wykładni prawa*, Warszawa 2017, s. 134–345.

¹⁰ P. Dobosz, *Ponadczasowe...*, s. 21–52; P. Dobosz, *Prawny...*, s. 15–44. Tam też dalsza literatura.

¹¹ AAN GCRR, sygn. 179, s. 7.

o powszechnym nauczaniu, o seminariach nauczycielskich, o szkołach średnich, o stabilizacji uniwersytetu i politechniki i o ochronie zabytków przeszłości¹². Warto zwrócić uwagę, że przygotowywany do złożenia akt prawny dotyczący zabytków został wymieniony na końcu, co sugeruje, że priorytet miały poprzedzające go sprawy.

Niecały miesiąc później pismem z 23 lipca 1918 r. minister Antoni Ponikowski przesłał informację do Gabinetu Cywilnego Rady Regencyjnej, że projekt ustawy o opiece nad zabytkami sztuki i kultury wraz z motywami i komentarzami do wybranych przepisów został przesłany do Biura Prezydium Rady Ministrów, aby wnieść go do Rady Stanu¹³. Projekt ustawy zawierał 36 artykułów i składał się z następujących części: zasady ogólne, zabytki nieruchome, zabytki ruchome, wykopaliska i znaleziska, postępowanie przy wywłaszczeniu zabytków i odszkodowaniu, odpowiedzialność za wykroczenia przeciwko przepisom¹⁴.

Do projektu ustawy dołączono siedmiostronicowe motywy¹⁵. Tekst rozpoczyna się od omówienia źródeł zainteresowania zabytkami i wskazuje w tym miejscu na renesansowy pietyzm dla greckich i rzymskich dzieł antycznych oraz późniejsze odkrycia archeologiczne w Pompejach, Stabi i Herkulanum, by przejść następnie do ukazania naukowości ówczesnej troski o zabytki poprzez wymienienie uczonych, którzy zasłużyli się nauce konserwacji zabytków, takich jak: Alois Riegl, Hermann Muthesius, Cornelius Gurlitt, Georg Hager i Charles Buls. Następnie wyłożono aksjologię prawa ochrony zabytków:

Dziś ludzkość w istotę zabytków wniknęła już głęboko – widzi w tych naocznych świadków dziejów, odzwierciedlenie ducha narodu, dowody legitymacyjne jego kultury, argumenty tych cech charakterystycznych, które w dziedzinie sztuki wytworzyły narodowy indywidualizm, na koniec, źródło narodowych motywów dla przyszłego rozwoju sztuki. Tak zrozumiane, występują zabytki w świetle swej rzeczywistej wartości. To też troska o zachowanie dzieł sztuki rodzimej z epok dawniejszych, wypływająca zarówno z ukochania ziemi ojczystej i jej wielkiej przeszłości, jak niemniej z umiłowania piękna, zakłętego w kształty plastyczne architektury, rzeźby i malarstwa, leży dziś na sercu każdemu kulturalnemu społeczeństwu. Wszędzie widzimy na naczelnym miejscu wysuniętą zasadę: obowiązkiem naszym starać się, byśmy istniejące zabytki w stanie jak najmniej zmienionym, najbardziej autentycznym zabezpieczyli dla potomności¹⁶ [podkr. w oryginale].

Następnie wskazano, że ochrona zabytków związana jest z napięciem między interesami ogółu a interesami jednostki, a bez ograniczenia praw jednostki nie da

¹² Ibidem, sygn. 238, s.10

¹³ Ibidem, sygn. 179, s. 7.

¹⁴ Ibidem, s. 8–15.

¹⁵ Ibidem, s. 16–22.

¹⁶ Ibidem, s. 17.

się sprostać temu zadaniu. W dalszej części motywy do ustawy traktują o systemach prawa ochrony zabytków w innych krajach. Przegląd ten otwiera szeroko omówiona sytuacja prawna zabytków we Francji, a następnie już krócej we Włoszech, Szwecji, Grecji, Szwajcarii, Danii, Anglii, Rumunii, Portugalii, Turcji, Niemczech (z podziałem na kraje związkowe), Rosji, Algierii, Indiach i Egipcie. Przegląd kończy się podsumowaniem możliwych podejść i rozwiązań (centralizacja i decentralizacja, mniejsze i większe ograniczenie prawa własności, zakres egzekucji nadzoru konserwatorskiego) oraz podkreśleniem możliwego wsparcia ze strony państwa dla ochrony zabytków, takiego jak finansowanie prac przy zabytkach oraz finansowanie nauki i inwentaryzacji. Następnie w alarmującym tonie przedstawiono kwestię stanu polskich zabytków, które przez wieki były niszczone przez najeźdźców, ale – czego nie pominięto milczeniem – także przez polskich właścicieli. Motywy ustawy kończą się tak:

Sumienie narodowe domaga się, aby temu co rychlej przeciwdziałać. W chwili obecnej, kiedy kładą się podwaliny pod przyszły ustrój państwa, kwestia prawodawstwa zabytkowego powstaje przed nami jako jedna z najbardziej doniosłych i żywotnych spraw kulturalnych. Nie mamy dotąd inwentaryzacji. Uświadomienie szerszych mas co do wartości zabytków mało jest jeszcze rozbudzone. Resztki zabytków giną i ulegną zagładzie, jeżeli nie zostaną otoczone opieką prawa. Prawodawstwo szczegółowe o opiece nad zabytkami jest kwestią przyszłości, gdyż wypłynąć może dopiero z ustalonych już zupełnie form politycznych państwa. Zjawia się jednak już dziś konieczność ogłoszenia Ustawy zasadniczej¹⁷.

Poza motywami ustawa była zaopatrzona również w trzystronicowy komentarz do niektórych artykułów: 11, 12, 16, 17, 18, 19, 22 i 27¹⁸. Odniesiono się w nim do definicji zabytku i wybranych rozwiązań z ustawy. Komentarz ten ma formę szczegółowego uzasadnienia wybranych zagadnień ustawy, takich jak: wywłaszczenie, ochrona krajobrazu czy zakaz wywozu dzieł sztuki.

Trzeba zaznaczyć, że motywy i komentarze do poszczególnych artykułów nie powstały *ex nihilo*, ale stanowiły tekst czerpiący obficie z dotychczasowej literatury poświęconej ochronie zabytków. Przy opracowaniu wstępnej części motywów mówiącej o podstawach naukowych oraz szkole historycznej posłużono się artykułem Józefa Muczkowskiego *Stan dzisiejszej nauki o konserwacji zabytków*, który został opublikowany w *Pamiętniku pierwszego zjazdu miłośników ojczystych zabytków w Krakowie w dniach 3 i 4 lipca 1911 roku*¹⁹. Z kolei aksjologiczną dewizę zaczerpnięto od Stanisława Tomkowicza, który pisał o niej w tekście pt. *Stosunek muzeów sztuki do*

¹⁷ Ibidem, s. 21–22.

¹⁸ Ibidem, s. 23–25. Wydaje się, że komentarz ten mógł być dłuższy i obejmować artykuły następujące po art. 27, ale we wskazanej jednostce archiwalnej brak jest jakichkolwiek dalszych stron.

¹⁹ J. Muczkowski, *Stan dzisiejszej nauki o konserwacji zabytków* [w:] *Pamiętnik pierwszego zjazdu miłośników ojczystych zabytków w Krakowie w dniach 3 i 4 lipca 1911 roku*, Kraków 1912, s. 13–15.

konserwacji zabytków, również opublikowanym w *Pamiętniku...*²⁰. Przy omawianiu francuskich korzeni prawa ochrony zabytków pomocna okazała się praca wspomnianego Józefa Muczkowskiego pt. *Jak konserwować zabytki przeszłości?*²¹. Z kolei przy omawianiu prawodawstw innych krajów w obszarze ochrony zabytków posłużono się artykułem *Opieka nad zabytkami w prawodawstwie europejskim* opublikowanym w czasopiśmie „Przegląd Techniczny” w 1915 r.²² oraz wsparto się pracą Włodzimierza Demetrykiewicza *Konserwatorstwo dla zabytków archeologicznych: studium ze stanowiska dziejów kultury i nauki porównawczej prawa*²³. Definicję zabytku zaczerpnięto z pracy Józefa Muczkowskiego pt. *Ochrona zabytków*²⁴. Zapewne nie są to jedyne materiały, z których korzystano przy opracowywaniu motywów i komentarzy do poszczególnych artykułów projektu ustawy o opiece nad zabytkami sztuki i kultury, ale już na tych kilku przykładach widać, jak dotychczasowa refleksja naukowa okazała się przydatna w pracach legislacyjnych, zwłaszcza ta zawarta we wspomnianym *Pamiętniku*²⁵.

W kolejnym piśmie z 21 października 1918 r. Antoni Ponikowski, minister wyznań religijnych i oświecenia publicznego, skierował prośbę do Gabinetu Cywilnego Rady Regencyjnej o sankcjonowanie ustawy o opiece nad zabytkami sztuki i kultury, w której wskazał:

[...] wydanie tej ustawy jest sprawą niezmiernie pilną, ponieważ w nieustalonych obecnych stosunkach wielka ilość zabytków naszych jest obecnie wywożona za granicę kraju. Ministerstwo ma przekonanie, że niezwłoczne ustanowienie urzędów konserwatorskich pozwoli uratować wielką ilość zabytków. Z tego względu uważam za niezmiernie pożądane wydanie wymienionej ustawy bez uprzedniego rozpatrywania jej w ciele prawodawczym²⁶.

²⁰ S. Tomkowicz, *Stosunek muzeów sztuki do konserwacji zabytków* [w:] *Pamiętnik pierwszego zjazdu...*, s. 23.

²¹ J. Muczkowski, *Jak konserwować zabytki przeszłości?*, Kraków 1904, s. 8 i 24.

²² J.K., *Opieka nad zabytkami w prawodawstwie europejskim*, „Przegląd Techniczny” 1915, nr 43 i 44, s. 418–423; nr 47 i 48, s. 456–457. Artykuł został podpisany inicjałami „J.K.”, co utrudnia ustalenie autora.

²³ W. Demetrykiewicz, *Konserwatorstwo dla zabytków archeologicznych: studium ze stanowiska dziejów kultury i nauki porównawczej prawa*, Kraków 1886, s. 19 i n.

²⁴ J. Muczkowski, *Ochrona zabytków*, Kraków 1914, s. 1.

²⁵ Wykorzystanie w pracach legislacyjnych materiałów z krakowskiego zjazdu z 1911 r. pokazuje, że wydawcy osiągnęli swój cel związany z propagowaniem idei ochrony zabytków. Por. P. Dettloff, *Z dziejów zjazdów konserwatorskich w Polsce. W stulecie I Zjazdu Miłośników Zabytków Ojczystych*, „Ochrona Zabytków” 2010, nr 1–4, s. 279–280. Por. P. Szymaniec, *Polska myśl konserwatorska przełomu XIX i XX w. a rozwiązania dekretu rady regencyjnej z dnia 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury* [w:] M. Różański (red.), *Ochrona dóbr kultury w rozwoju historycznym*, Olsztyn 2017, s. 43–45.

²⁶ AAN GCRR, sygn. 179, s. 48.

Tabela 1. Zestawienie różnic w brzmieniu projektu początkowego i przyjętego dekretu o opiece nad zabytkami sztuki i kultury

Projekt ustawy o opiece nad zabytkami sztuki i kultury (czerwiec–lipiec 1918 r.)	Dekret Rady Regencyjnej z 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury
Art. 28. Wywłaszczenie zabytku ruchomego przewidziane w art. 22 Ustawy niniejszej może być wyrzeczone przez Ministra W.R i O.P. na wniosek konserwatora.	Art. 28. Wywłaszczenie zabytku ruchomego (art. 22) może nastąpić nie inaczej, jak na mocy reskryptu Rady Regencyjnej, na wniosek Ministra W.R. i O.P.
Art. 29. Konserwator może, nie czekając na decyzję Ministra, zarządzić tymczasowe środki zapobiegawcze, a w ich liczbie i objęcie przez siebie lub przekazanie do jednego z muzeów narodowych zagrożonego zabytku.	Art. 29. Konserwator może przed wydaniem reskryptu Rady Regencyjnej zarządzić tymczasowe środki zapobiegawcze, a w ich liczbie i objęcie przez siebie lub przekazanie do jednego z muzeów narodowych zagrożonego zabytku.
Art. 30. Decyzja Ministra nakazująca wywłaszczenie ulega zaskarżeniu do Rady Ministrów w terminie miesięcznym od daty jej doręczenia właścicielowi zabytku. Jeżeli właściciel jest niewiadomy, jego miejsce pobytu nie jest znane, albo też przebywa zagranicą, termin miesięczny liczyć się będzie od ogłoszenia decyzji Ministra w „Monitorze”. Decyzja Rady Ministrów jest ostateczna i zaskarżeniu nie ulega.	Artykuł ten został usunięty i nie wszedł w skład przepisów dekretu.
Art. 31. Jeżeli właściciel zabytku ruchomego poniósł skutkiem wywłaszczenia lub ograniczenia własności stratę materialną, to może on w terminie rocznym licząc od doręczenia lub ogłoszenia decyzji ostatecznej, o której mowa w artykule poprzedzającym, złożyć konserwatorowi żądanie wypłaty określonej sumy tytułem odszkodowania.	Art. 30. Jeżeli właściciel zabytku ruchomego poniósł skutkiem wywłaszczenia lub ograniczenia własności stratę materialną, to może on w terminie rocznym licząc od doręczenia lub ogłoszenia decyzji ostatecznej, o której mowa w artykule 28-ym, złożyć konserwatorowi żądanie wypłaty określonej sumy tytułem odszkodowania.
Art. 32. Jeżeli żądane odszkodowanie nie przekracza 3000 mk. (4500 koron), w takim razie przyznanie wynagrodzenia zależy od decyzji konserwatora. Jeżeli wysokość odszkodowania przekracza 3000 mk. (4500 koron) konserwator przedstawia rzecz ze swoim wnioskiem do decyzji Ministra W.R. i O.P. Jednocześnie z wydaniem decyzji, przyznającej żądane odszkodowanie w całości lub w części, konserwator, względnie Minister, zarządzi wypłatę tegoż.	Art. 31. Jeżeli żądane odszkodowanie nie przekracza trzech tysięcy marek (4500 koron), w takim razie przyznanie wynagrodzenia należy do decyzji konserwatora. Jeżeli wysokość odszkodowania przekracza 3 tysiące marek (4500 koron), konserwator przedstawia rzecz ze swoim wnioskiem do decyzji Ministra W.R. i O.P. Jednocześnie z wydaniem decyzji, przyznającej żądane odszkodowanie w całości lub w części, konserwator, względnie Minister, zarządzi wypłatę tegoż.

<p>Art. 35. Winni pogwałcenia przepisów ustawy niniejszej ulegną w drodze sądowej karze zamknięcia do 3-ch miesięcy aresztu. Oprócz tego przedmioty, objęte niniejszą ustawą, które potajemnie wywożono z granic państwa lub usiłowano wywieźć, ulegną w drodze sądowej konfiskacie na rzecz jednego z muzeów narodowych; winni zaś zniszczenia zabytku lub zmniejszenia jego wartości wskutek uszkodzenia ulegną w drodze sądowej grzywnie, równającej się wartości zniszczonego przedmiotu lub zmniejszeniu się jego wartości wskutek uszkodzenia.</p>	<p>Art. 34. Winni przekroczenia przepisów ustawy niniejszej ulegną w drodze sądowej karze do 3-ch miesięcy aresztu oraz – w razie zniszczenia zabytku lub zmniejszenia jego wartości wskutek uszkodzenia – grzywnie, równającej się wartości zniszczonego przedmiotu lub zmniejszeniu się jego wartości wskutek uszkodzenia.</p> <p>W razie potajemnego wywozu lub usiłowania wywozu z granic państwa przedmiotów, objętych niniejszą ustawą, ulegną one w drodze sądowej konfiskacie na rzecz jednego z muzeów narodowych.</p>
--	---

Źródło: opracowanie własne.

Tego samego dnia pismo do Gabinetu Cywilnego Rady Regencyjnej skierowało Prezydium Rady Ministrów, w którym przesłało projekt dekretu o opiece nad zabytkami sztuki i kultury²⁷.

24 października 1918 r. podczas posiedzenia Rady Ministrów pod przewodnictwem Józefa Świeżyńskiego, prezydenta ministrów, rozpatrzono uchwalone przez poprzedni gabinet projekty dekretów Rady Regencyjnej. Wśród sześciu projektów znalazł się również ten o opiece nad zabytkami sztuki i kultury²⁸. Projekt ten został przyjęty przez Radę Regencyjną i podpisany 31 października 1918 r. Podpisy pod nim złożyli w kolejności: Aleksander Kakowski, Zdzisław Lubomirski i Józef Ostrowski²⁹. Przyjęty przez Radę Regencyjną dekret o opiece nad zabytkami sztuki różnił się od projektu z czerwca–lipca 1918 r. Szczegółowe zestawienie wszystkich różnic prezentuje tabela 1.

Jak widać, w okresie od przedłożenia projektu do przyjęcia dekretu trwały prace redakcyjne, które skutkowały zmianami w ostatnich artykułach. W wyniku tych prac zdecydowano się na centralizację decyzji wyłączeniowych zabytków ruchomych, które zostały zastrzeżone Radzie Regencyjnej, bez wskazania trybu odwoławczego od takiej decyzji (usunięto artykuł dotyczący trybu zaskarżenia decyzji o wyłączeniu). Poza tą zmianą skorygowano nieznacznie brzmienie kilku przepisów.

Warto zwrócić uwagę, że początkowo regulacja dotycząca zabytków była przedłożona w formie ustawy. W związku z tym, że nie została przyjęta przez Radę Stanu, którą rozwiązano 7 października 1918 r., tylko przez samą Radę Regencyjną, została przyjęta w formie dekretu. Nazwa w trakcie prac legislacyjnych nie uległa zmianie, jedynie Jan Steczkowski, prezydent ministrów, w swoim *exposé* przed Radą Stanu

²⁷ Ibidem, s. 49.

²⁸ AAN, Protokoły z posiedzeń Prezydium Rady Ministrów, t. 4, s. 127.

²⁹ AAN GCRR, sygn. 179, s. 55.

nazwał ją ustawą o ochronie zabytków przeszłości. Wydaje się jednak, że użyto tej nazwy wyłącznie na potrzeby przemówienia publicznego albo była to pomyłka protokolanta.

Dekret Rady Regencyjnej z 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury został opublikowany w Dzienniku Praw Państwa Polskiego 8 listopada 1918 r. i od tego dnia przepisy dekretu obowiązywały³⁰.

Podsumowanie

Dekret został opracowany w Departamencie Sztuki Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Departamentem tym kierował wówczas Jarosław Wojciechowski i to zwykle jego wskazuje się jako współautora tego aktu prawnego³¹. Za autorstwem Wojciechowskiego przemawiają jeszcze inne przesłanki. Po pierwsze, był on jednym z uczestników Pierwszego Zjazdu Miłośników Ojczystych Zabytków w Krakowie³², więc odczyty wygłoszone tam przez Józefa Muczковского i Stanisława Tomkowicza były mu znane, co znalazło odzwierciedlenie w motywach przygotowanych dla dekretu. Po drugie, w opublikowanej w 1920 r. przez Ministerstwo Sztuki i Kultury pracy pt. *Opieka nad zabytkami i ich konserwacja*³³ spore fragmenty zostały zaczerpnięte z motywów do ustawy. Za autora tej pracy uważa się Jarosława Wojciechowskiego³⁴.

Przepisy dekretu wzorowano na rozwiązaniach francuskich³⁵, co znajduje odzwierciedlenie w motywach, gdzie spośród wielu krajów rozwiązania francuskie zostały omówione najszerzej. Także dzisiaj rozwiązania francuskie stanowią punkt odniesienia dla prac nad nowym prawem ochrony dziedzictwa w Polsce³⁶. Analogie można też znaleźć w przepisach austriackich, włoskich, a nawet greckich³⁷.

³⁰ Dekret Rady Regencyjnej o opiece nad zabytkami sztuki i kultury (Dz.Pr.P.P. Nr 16, poz. 36).

³¹ J. Pruszyński, *Organizacja ochrony zabytków w dwudziestoleciu międzywojennym*, „Ochrona Zabytków” 1988, t. 41, nr 2, s. 76.

³² *Pamiętnik...*, s. 144.

³³ Ministerstwo Sztuki i Kultury, *Opieka nad zabytkami i ich konserwacja*, Warszawa 1920.

³⁴ P. Dobosz, *Ponadczasowe...*, s. 40.

³⁵ J. Pruszyński, *Organizacja ochrony zabytków...*

³⁶ Obecnie trwają prace legislacyjne nad nowym prawem ochrony dziedzictwa w Polsce. Jedną z propozycji jest stworzenie Kodeksu Dziedzictwa na wzór francuskiego Code du patrimoine z 2004 r. Zob. W. Szafrąński, *Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków w kontekście obrotu dobrami kultury, przeciwdziałania zjawisku fałszerstw oraz analiza skutków wprowadzenia proponowanych regulacji, z uwzględnieniem możliwych systemowych rozwiązań prawnych w tym zakresie* (druk senacki nr 948), s. 43 i n., <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6931/plik/oe-471.pdf> [dostęp: 24.10.2024].

³⁷ J. Pruszyński, *Ochrona zabytków w II Rzeczypospolitej – zagadnienia prawne* [w:] *Konserwator i zabytek*, Warszawa 1991, s. 112; A. Gaczoł, *Z dziejów...*, s. 41; idem, *Z dziejów państwowej służby ochrony zabytków w Polsce* [w:] *90 lat Służby Ochrony Zabytków w Polsce*, Wrocław 2008, s. 41.

Warto również wspomnieć, że w dekrete zdecydowano się użyć określenia „zabytek” na przedmiot ochrony, co zdeterminowało późniejsze prawo polskie w obszarze semantycznym tego terminu³⁸. Wprawdzie dekret nie posługiwał się definicją legalną zabytku, a przedmiot ochrony określał poprzez wyliczenie przykładowych rzeczy nieruchomości i ruchomych (dóbr), które mogą być objęte ochroną (art. 12, 18 i 23)³⁹, jednak stanowił początek polskiej myśli prawniczej dotyczącej ochrony zabytków. Pierwsza definicja legalna zabytku pojawiła się dopiero dziesięć lat później w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami⁴⁰, które zastąpiło regulacje dekretu⁴¹. Także dzisiaj pojęcie zabytku jest utrzymywane w polskim prawie – tj. w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁴², ale rodzi coraz więcej problemów przy implementacji prawa międzynarodowego i unijnego w obszarze ochrony dziedzictwa⁴³.

Wielokrotnie w literaturze podkreślano, że wydanie przepisów prawnych dotyczących zabytków na tak wczesnym etapie tworzenia się państwa polskiego świadczy o ważkości tego tematu i wizjonerstwie ówczesnych elit politycznych. Tezy te można spróbować zniuansować. Przede wszystkim regulacje prawne dotyczące zabytków zostały przyjęte po regulacjach dotyczących sądownictwa, notariatu, eksmisji lokatorów i spraw wojskowych. Poza tym Jan Steczkowski, prezydent ministrów, w czerwcu 1918 r. wymieniał potrzebę przyjęcia prawa dotyczącego zabytków jako ostatni z listy projektów ustaw z Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Wydaje się zatem, że przyjęcie dekretu o opiece nad zabytkami sztuki i kultury było dla ówczesnych decydentów równie ważne jak inne sprawy publiczne i społeczne, i nie należy zbyt mocno amplifikować okoliczności przyjęcia dekretu.

³⁸ J. Krawczyk, *Nazwać, żeby ocalić. Klasycy myśli konserwatorskiej wobec reliktyw przeszłości*, Toruń 2020, s. 30–32.

³⁹ M. Jankowska-Sabat, *Zabytek nieruchomy a dziedzictwo architektoniczne. Uwagi w związku z ratyfikacją Konwencji o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2012, nr 3440, Przegląd Prawa i Administracji, t. LXXXVIII, s. 26–29.

⁴⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 29, poz. 265).

⁴¹ K. Zalaśńska, *Prawna ochrona...*, s. 136.

⁴² Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.).

⁴³ K. Zalaśńska, *Zalecenia dotyczące wdrożenia prawodawstwa UNESCO do polskiego porządku prawnego*, „Biuletyn Informacyjny PKN ICOMOS” 2013, nr 1; B. Szmygin, *Międzynarodowe teksty doktrynalne ochrony i konserwacji zabytków*, Lublin–Warszawa 2023, s. 32–43.

BIBLIOGRAFIA

Źródła archiwalne

Archiwum Akt Nowych, Gabinet Cywilny Rady Regencyjnej.
Archiwum Akt Nowych, Protokoły z posiedzeń Prezydium Rady Ministrów, t. 4.

Akty prawne

Dekret Rady Regencyjnej o opiece nad zabytkami sztuki i kultury (Dz.Pr.P.P. Nr 16, poz. 36).
Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 29, poz. 265).
Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.).

Opracowania

- Bielska-Brodziak A., *Śladami prawodawcy faktycznego. Materiały legislacyjne jako narzędzie wykładni prawa*, Warszawa 2017.
- Chwalba A., *Historia Polski 1795–1918*, Kraków 2000.
- Demetrykiewicz W., *Konserwatorstwo dla zabytków archeologicznych: studyum ze stanowiska dziejów kultury i nauki porównawczej prawa*, Kraków 1886.
- Dettloff P., *Z dziejów zjazdów konserwatorskich w Polsce. W stulecie I Zjazdu Miłośników Zabytków Ojczyźtych*, „Ochrona Zabytków” 2010, nr 1–4, s. 279–287.
- Dobosz P., *Ponadczasowe wartości dekretu Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury* [w:] W. Szafranski, K. Zalasinska (red.), *Prawna ochrona dziedzictwa kulturowego*, Poznań 2009.
- Dobosz P., *Prawny fundament ochrony zabytków w Polsce* [w:] J. Rulewicz, R. Marcinek (red.), *Działaj i miej nadzieję. Stulecie państwowych służb konserwatorskich w Polsce 1918–2018*, Warszawa 2018.
- Gaczoł A., *Z dziejów ochrony i konserwacji zabytków w Polsce* [w:] J. Rulewicz, R. Marcinek (red.), *Działaj i miej nadzieję. Stulecie państwowych służb konserwatorskich w Polsce 1918–2018*, Warszawa 2018.
- Gaczoł A., *Z dziejów państwowej służby ochrony zabytków w Polsce* [w:] *90 lat Służby Ochrony Zabytków w Polsce*, Wrocław 2008.
- Goclon J., *Gabinety Królestwa Polskiego 1917–1918. Skład, funkcjonowanie i działalność*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2013, t. 6, nr 2, s. 149–178.
- J.K., *Opieka nad zabytkami w prawodawstwie europejskim*, „Przegląd Techniczny” 1915, nr 43 i 44, s. 418–423; nr 47 i 48, s. 456–457.
- Jankowska-Sabat M., *Zabytek nieruchomy a dziedzictwo architektoniczne. Uwagi w związku z ratyfikacją Konwencji o ochronie dziedzictwa architektonicznego Europy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2012, nr 3440, Przegląd Prawa i Administracji, t. LXXXVIII, s. 23–55.

- Krasowski K., *II Rzeczpospolita (1918–1939)* [w:] J. Wiewiorowski (red.), *Historia ustroju państwa*, Poznań 2002.
- Krawczyk J., *Nazwać, żeby ocalić. Klasycy myśli konserwatorskiej wobec reliktyw przeszłości*, Toruń 2020.
- Ministerstwo Sztuki i Kultury, *Opieka nad zabytkami i ich konserwacja*, Warszawa 1920.
- Muczkowski J., *Jak konserwować zabytki przeszłości?*, Kraków 1904.
- Muczkowski J., *Ochrona zabytków*, Kraków 1914.
- Muczkowski J., *Stan dzisiejszej nauki o konserwacji zabytków* [w:] *Pamiętnik pierwszego zjazdu miłośników ojczystych zabytków w Krakowie w dniach 3 i 4 lipca 1911 roku*, Kraków 1912.
- Pruszyński J., *Ochrona zabytków w Polsce. Geneza, organizacja, prawo*, Warszawa 1989.
- Pruszyński J., *Ochrona zabytków w II Rzeczpospolitej – zagadnienia prawne* [w:] *Konserwator i zabytek*, Warszawa 1991.
- Pruszyński J., *Organizacja ochrony zabytków w dwudziestoleciu międzywojennym*, „Ochrona Zabytków” 1988, t. 41, nr 2, s. 75–85.
- Szafrański W., *Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków w kontekście obrotu dobrami kultury, przeciwdziałania zjawisku fałszerstw oraz analiza skutków wprowadzenia proponowanych regulacji, z uwzględnieniem możliwych systemowych rozwiązań prawnych w tym zakresie* (druk senacki nr 948), <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6931/plik/oe-471.pdf>.
- Szmygin B., *Międzynarodowe teksty doktrynalne ochrony i konserwacji zabytków*, Lublin–Warszawa 2023.
- Szymaniec P., *Polska myśl konserwatorska przełomu XIX I XX w. a rozwiązania dekretu rady regencyjnej z dnia 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury* [w:] M. Różański (red.), *Ochrona dóbr kultury w rozwoju historycznym*, Olsztyn 2017.
- Tomkowicz S., *Stosunek muzeów sztuki do konserwacji zabytków* [w:] *Pamiętnik pierwszego zjazdu miłośników ojczystych zabytków w Krakowie w dniach 3 i 4 lipca 1911 roku*, Kraków 1912.
- Winnicki Z.J., *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego i jej organy (1917–1918)*, Wrocław 2017.
- Zalasińska K., *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010.
- Zalasińska K., *Zalecenia dotyczące wdrożenia prawodawstwa UNESCO do polskiego porządku prawnego*, „Biuletyn Informacyjny PKN ICOMOS” 2013, nr 1, s. 221–306.
- Zeidler K., Marcinkowska M. (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.

LEGISLATIVE HISTORY OF THE REGENCY COUNCIL'S DECREE OF 31 OCTOBER 1918 ON THE PROTECTION OF MONUMENTS OF ART AND CULTURE

Abstract

The Decree of the Regency Council of 31 October 1918 on the Protection of Monuments of Art and Culture was the first Polish legal regulation dedicated to the protection of monuments. This act allowed for the creation of the legal foundations necessary to build an organizational structure connected with the protection of monuments, and it also defined the framework for future protection. The decree and the historical background accompanying

its adoption is discussed in detail in legal literature, but less space is devoted to the legislative history of the work on this act (pre-legislative history). It is repeatedly emphasized in the literature devoted to this subject matter that the issuance of legal regulations concerning monuments, at such an early stage of the formation of the Polish state, testifies to the importance of this topic and the visionary qualities of the contemporary political elites. Meanwhile, the adoption of the decree on the protection of monuments of art and culture was as important as other public and social matters to the decision makers of the time; consequently, the circumstances of the adoption of the decree should not be overly exaggerated.

Keywords: decree, Regency Council, protection of monuments, Second Polish Republic