

Samanta Kowalska

Prawna ochrona dóbr kultury. Wybrane regulacje oraz proponowane zmiany

Obecnie obowiązująca ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm., zwana dalej uooz)¹, zrezygnowała z posługiwania się pojęciem „dobro kultury” na rzecz jego polskiego odpowiednika „zabytek”. Mimo to pojęciem „dobro kultury” posługuje się w dalszym ciągu Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, zwana dalej Konstytucją RP), np. w art. 5 i 6.

W prawie polskim wykładnię pojęcia „zabytek” przeprowadzono w ustawie z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie z art. 3 pkt 1 powyższej ustawy, „zabytek” oznacza „nie-

¹ Poprzednio w tym zakresie obowiązywała ustawa z 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (Dz.U. z 1962 r. Nr 10, poz. 48 z późn. zm.).

ruchomość lub rzecz ruchomą, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki, bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową². W zacytowanym artykule zdefiniowano główny przedmiot ochrony tej ustawy. Termin „zabytek” zasadniczo odnosi się do obiektów materialnych, co pozornie wskazuje na wykładnię o charakterze zawężającym.

W rzeczywistości, na podstawie innych artykułów tej ustawy można zrekonstruować o wiele szerszy zakres przedmiotowy ochrony. Przykładowo, artykuł 6 stanowi, iż ochronie i opiece podlegają, bez względu na stan zachowania, między innymi: dzieła sztuk plastycznych, rzemiosła artystycznego (ust. 1 pkt 2a), materiały biblioteczne (ust. 1 pkt 2e), nazwy geograficzne, historyczne lub tradycyjne nazwy obiektu budowlanego, placu, ulicy lub jednostki osadniczej (ust. 2). Można więc wyciągnąć wniosek, iż ochroną ustawy objęte są również dobra o charakterze niematerialnym (np. język, muzyka, wierzenia, wartości moralno-etyczne, legendy, tradycje, zwyczaje).

Niewątpliwie dzieło sztuki czy książka mogą być świadectwem talentu lub geniuszu ich twórcy. Dlatego pragnę podkreślić, że ustawa z 4 lutego 1994 r. Prawo autorskie i prawa pokrewne (Dz.U. z 1994 r. Nr 24, poz. 83 z późn. zm.)², chroni wysiłek intelektualny twórcy utworu³. Albowiem utwory utrwalane na nośniku fizycznym (pergamin, płótno, papier *etc.*) stanowią często również nośnik pewnych wartości niematerialnych, np. wartości emocjonalnej, estetycznej, ideologicznej, sakralnej czy patriotycznej.

² Szerzej zob. m.in.: J. Barta, R. Markiewicz, *Prawo autorskie i prawa pokrewne*, Warszawa 2007; M. Późniak-Niedzielska, J. Szczotka, M. Mozgawa, *Prawo autorskie i prawa pokrewne. Zarys wykładu*, Bydgoszcz 2007; Z. Radwański, *System prawa prywatnego*, t. 13: *Prawo autorskie*, red. nauk. J. Barta, Warszawa 2007.

³ Gwoli wyjaśnienia, pojęcie „utworu” odnosi się do rezultatu działalności twórczej. Por. m.in. pismo Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (obecna nazwa) z 22 maja 1998 r. (BP/WPA. 024/147/98); wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 5 lipca 1995 r. (I Acr 453/95).

Rozwój nauki i techniki, zmiany cywilizacyjno-kulturowe nieustannie generują nowe zagrożenia dla praw autorskich. Według raportu międzyresortowego Zespołu do spraw Przeciwdziałania Naruszeniom Prawa Autorskiego i Praw Pokrewnych, do najbardziej powszechnych i rażących sposobów łamania praw autorskich w Polsce należy m.in. produkcja i rozprowadzanie nielegalnych kopii fonogramów, wideoqramów, programów komputerowych, rozpowszechnianie utworów audio/wizualnych, muzycznych, piśmienniczych w Internecie, handel nośnikami, produkcja pirackich towarów, działalność radiowa i telewizyjna prowadzona bez wymaganych licencji i odprowadzania tantiem z tytułu praw autorskich i pokrewnych, naruszenia w dziedzinie „słowa drukowanego”, takie jak reprografia, piractwo książkowe, wtórny obrót czasopismami, nierejestrowane „dodruki” książek⁴. Dlatego też Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 stycznia 2006 r. (sygn. akt SK 40/04) podkreślił potrzebę opracowania takiej nowelizacji ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, która z jednej strony pogodzi interesy użytkowników, a z drugiej – zapewni maksymalną ochronę podmiotów praw autorskich i praw pokrewnych.

Obok dziedzictwa kulturalnego, które ma znaczenie pozytywne, wyróżnia się tzw. „spuściznę”. Na ogół spuścizna wiąże się ze złymi cechami ludzkimi (aspekt niematerialny) lub ich symbolami (aspekt materialny)⁵. Do spuścizny zalicza się m.in. obiekty i pomniki, będące śladami obcego panowania, fałszowanie faktów historycznych, nadużywanie symboli państwowych i religijnych; eksterminację ludności. Z tego też względu dziedzictwo kulturalne należy otaczać ochroną. Natomiast spuściznę „jedynie w jej materialnym wymiarze – można zachowywać wówczas, gdy dokumentuje lub ilustruje wydarzenia historyczne, zdając sobie jednak sprawę z jej szkodliwych asocjacji”⁶.

⁴ Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, *Realizacja ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, Warszawa 2006, s. 29–36.

⁵ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski – jego straty i ochrona prawna*, t. 1, Kraków 2001, s. 59.

⁶ *Ibidem*, s. 60.

Przykładem aktu prawnego, który został wydany w duchu powyższych słów, jest ustawa z 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz.U. z 1999 r. Nr 41, poz. 412). Na mocy tej ustawy ochrona Pomników Zagłady jest celem publicznym oraz zadaniem z zakresu administracji rządowej. Bez wątpienia Pomniki Zagłady są śladem obcego reżimu i polityki terroru, aczkolwiek z drugiej strony – stanowią ostrzeżenie dla przyszłych pokoleń przed zbrodnią ludobójstwa.

Określenie, czy dany obiekt jest zabytkiem, jest więc niezwykle trudne do jednoznacznego sformułowania i sklasyfikowania. W celu ułatwienia tego zadania stosuje się, m.in. metodę wartościowania. W naukach filozoficzno-socjologicznych „wartość” odnosi się do sposobu rozumienia pewnego dobra dla jednostki lub społeczeństwa, które uważa się za godne realizacji⁷. Jednak ta kategoria jest historycznie zmienna, ponieważ na sposób jej pojmowania wpływa ustrój państwa; system moralno-etyczny, religijny, światopogląd. Moralność, etyka często przekazują zresztą pojęcia o wysokim stopniu abstrakcyjności.

W definicji „zabytku” według uooz, zasadniczo wskazano na trzy wartości, których występowanie należy stwierdzić, zanim dany obiekt zostanie uznany za zabytek. Jest to wartość historyczna, artystyczna lub naukowa. Gdy nie można tych wartości jednoznacznie ocenić lub wychwycić, pod uwagę bierze się jeszcze inne wartości. Aczkolwiek prawodawca nie przypisuje im głównego znaczenia podczas prawnej identyfikacji zabytku. Niemniej w niektórych okolicznościach odwołanie się do nich może być kluczowe. Stąd wniosek, iż katalog wartości wymieniony w art. 3 pkt 1 uooz nie ma charakteru enumeratywnego.

Łuką prawną jest natomiast to, iż ustawodawca nigdzie nie sprecyzował kryteriów ocennych, np. kiedy obiekt/przedmiot można zakwalifikować jako zabytek o „szczególnej wartości dla kultury” (art. 15 uooz). Następną wątpliwość budzi kwestia, co oznacza oraz według jakich i czyich kryteriów powinno rozpatrywać się „interes społeczny”, który w myśl artykułu 3 uzasadniałby uznanie rzeczy nieruchomości lub ruchomej za zabytek.

⁷ C. J. Poel, *W poszukiwaniu wartości ludzkich*, Warszawa 1987, s. 73.

Od strony formalnej, do wydawania ocen i opinii o obiektach pretendujących do uznania za zabytek kompetentni są odpowiedni rzeczoznawcy⁸. Na mocy rozporządzenia ministra kultury z 10 maja 2004 r. w sprawie rzeczoznawców w zakresie opieki nad zabytkami (Dz.U. z 2004 r. Nr 124, poz. 1302), obecnie uprawnienia te nadaje się w czterech dziedzinach: archeologii, architekturze i budownictwie, urbanistyce, krajobrazie kulturowym, malarstwie, grafice, rzeźbie, detalach architektonicznych i powierzchni architektonicznej, rzemiośle artystycznym i sztuce użytkowej, instrumentach muzycznych, materiałach bibliotecznych i archiwalnych, instrumentach muzycznych, parkach, ogrodach i cmentarzach, zabezpieczeniu technicznym zabytków oraz ocenie i wyliczeniu zabytków ruchomych. Nietrudno zauważyć, iż dziedziny, w których można uzyskać uprawnienia rzeczoznawcy w zasadzie obejmują katalog przedmiotowy zabytków wymienionych w art. 6 uooz.

Zachodzi potrzeba, aby wszędzie tam, gdzie zachodzą wątpliwości dotyczące oceny i sklasyfikowania danego zabytku – określone organy władzy publicznej z własnej inicjatywy występowały o opinię lub ekspertyzę właściwego rzeczoznawcy⁹.

Wymogi te są jeszcze bardziej zaostrzone w przypadku postępowań sądowych, gdyż niezbędna dokumentacja powinna znaleźć się w aktach sprawy i to bez nieuzasadnionej zwłoki, np. zdjęcia przejętych przez celników dzieł sztuki wraz z następczą opinią rzeczoznawcy¹⁰.

Stąd bardzo pożądane jest, aby osoby, które zawodowo zajmują się uznawaniem obiektów za zabytki, odznaczały się rozeznaniem, bez-

⁸ Obecnie kandydat na rzeczoznawcę w zakresie opieki nad zabytkami powinien korzystać z pełni praw cywilnych i obywatelskich, posiadać co najmniej 10-letnią praktykę w wykonywaniu zadań w określonej dziedzinie opieki nad zabytkami, odznaczać się wysokim poziomem wiedzy w określonej dziedzinie opieki nad zabytkami oraz dawać rękomię należytego wykonywania obowiązków rzeczoznawcy.

⁹ Por. dotychczasowe brzmienie art. 100 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

¹⁰ Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu wielokrotnie podkreślał znaczenie należytego i starannego wywiązywania się sędziów i biegłych ze swoich zadań (m.in. Baranowski v. Polska, 2000; D.N. v. Szwajcaria, 2001; Grauzinis v. Litwa, 2000).

stronnością, otwartością oraz elastycznością sposobu myślenia bez względu na to, czy klasyfikują przedmiot/obiekt świecki, czy sakralny¹¹.

Obecnie mechanizm wolnorynkowy powoduje, że zabytki coraz częściej zamiast *sacrum* stają się „towarum”¹². Rodzi to niebezpieczeństwo zdeklasowania pozostałych kryteriów identyfikacyjnych zabytku przez wartość materialną. Co prawda, dzisiaj jest już koniecznością opracowywanie ochrony dziedzictwa kulturalnego w powiązaniu ze strategią marketingu i zarządzania. W działaniach tych powinno się dążyć jednak nie do zwiększania dochodu właścicieli lub posiadaczy zabytków, lecz do kreowania ram finansowych funkcjonowania tych obszarów oraz przedmiotów pod kątem wywiązywania się z istoty ustawowego pojęcia ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Jest to bardzo istotne, zwłaszcza że ustawa o ochronie zabytków i opiece nad nimi stanowi konkretyzację normy konstytucyjnej, która nakazuje „strzec dziedzictwa narodowego” (art. 5 Konstytucji RP). Dziedzictwo kulturalne nie może bowiem paść ofiarą gry rynkowej czy politycznej.

Z związku z tym wyłaniają się pytania: w jaki sposób powinno objąć się ochroną i opieką dziedzictwo narodowe? Czy „ochrona” i „opieka” to synonimy?

Przykładowo, w naukach, które zajmują się informacją naukową i studiami bibliologicznymi, funkcjonuje tylko jedno pojęcie: „ochrona”, którym zbiorczo nazywa się wszelkie działania na rzecz zabezpieczania zbiorów bibliotecznych¹³, ale głównie pod kątem prac konser-

¹¹ Por. W. Zin, *Opowieści o polskich kapliczkach*, Kraków 2004; idem, *Krajobrazy Podkarpacia*, Rzeszów 2004; idem, *Narodziny krajobrazu kulturowego*, Rzeszów 2005.

¹² J. Purchla, *Dziedzictwo a transformacja. Strategiczne cele polityki państwa w sferze ochrony zabytków – doświadczenie Polski*, [w:] *Dobra kultury i problemy własności. Doświadczenia Europy Środkowej po 1989 roku*, red. G. Czubek, P. Kosiewski, Warszawa 2005, s. 8.

¹³ Na mocy art. 6 ust. 1 pkt. 2e uooz, materiały biblioteczne, o których mowa w art. 5 ustawy z 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz.U. z 2004 r. Nr 230, poz. 2390 z późn. zm.), zostały jako zabytki ruchome objęte ochroną i opieką bez względu na stan zachowania. Należy jednak wskazać, iż ochronę materiałów archiwalnych wchodzących w skład narodowego zasobu archiwalnego, regulują odrębne przepisy, tzn. ustawa z 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2007 r. Nr 64, poz. 426 z późn. zm., dalej: u. archiwa). Niemniej, także w bibliotekach znajdują się wszelkiego rodzaju akta i dokumenty (np. „Dziennik Polski”, „Moni-

watorskich i restauratorskich¹⁴. Natomiast należy wskazać, iż prawo jest zupełnie odrębną dziedziną, która oprócz operowania teorią wiąże się z możliwością wdrażania działań obwarowanych przymusem państwowym. Tymczasem w informacji naukowej i studiach bibliologicznych ani przymus, ani element sankcji nie występuje.

Zważywszy, że w państwie środkiem do normowania relacji społecznych jest prawo, rozgraniczam „opiekę” od „ochrony” zabytków, posługując się tymi pojęciami w ujęciu nauk prawnych. Pojęcia „ochrona” i „opieka” zasadniczo się bowiem od siebie różnią ze względu na swoją specyfikę i odrębność.

Wobec tego wyjaśnię najpierw pojęcie prawnej „ochrony” zabytków. Według art. 4 uoocz polega ona w szczególności na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu:

- 1) zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie,
- 2) zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków,
- 3) udaremnianie niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków,
- 4) przeciwdziałanie kradzieży, zaginięciu lub nielegalnemu wywozowi zabytków za granicę,
- 5) kontrolę stanu zachowania i przeznaczenia zabytków,
- 6) uwzględnianie zadań ochronnych w planowaniu i gospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska.

tor Polski”, akty prawa miejscowego, przekazana korespondencja prywatna, księgi rodowe), mapy i plany, nagrania dźwiękowe i wideofonowe, dokumenty elektroniczne i inne materiały, o których mowa w art. 1 u. archiwa. Może więc wystąpić sytuacja, w której dany obiekt prócz „materiału bibliotecznego” będzie kwalifikował się jednocześnie pod pojęcie „materiału archiwalnego”.

¹⁴ Zob. m.in.: B. Drewniewska-Idziak, E. Stachowska-Musiał, *Ochrona i konserwacja zbiorów bibliotecznych*, Warszawa 1998; J. M. Dureau, D. W. G. Clements, *Zasady ochrony i konserwacji materiałów bibliotecznych. Ochrona zbiorów bibliotecznych*, Warszawa 1992; T. Łojewski, Z. Pietrzyk, *Kwaśny papier. Zagrożenie zbiorów bibliotecznych i archiwalnych*, Kraków 2001; B. Zyska, *Mikrobiologiczna korozja materiałów*, Warszawa 1977; idem, *Nad trwałością papierów drukowych*, Katowice 1993; idem, *Ochrona zbiorów bibliotecznych przed zniszczeniem*, cz. 4, Katowice 1998.

Ochronę realizują organy centralnej oraz samorządowej administracji państwowej na podstawie i w granicach przyznaných im kompetencji. Stąd wniosek, że na pojęcie „ochrony” składają się działania planistyczne, organizacyjne, finansowe, zapobiegawcze oraz prewencyjne.

Z kolei „opieka” na podstawie art. 5 uooz polega w szczególności na zapewnieniu warunków:

- 1) naukowego badania i dokumentowania zabytku,
- 2) prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku,
- 3) zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie,
- 4) korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości,
- 5) popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury.

Odpowiedzialność w tym kierunku spoczywa przede wszystkim na aktualnym właścicielu lub posiadaczu zabytku. Opieka sprowadza się głównie do zabezpieczenia zabytku od strony materialno-technicznej, umożliwienia społeczeństwu dostępu oraz popularyzowania wiedzy na jego temat. Tak więc powyższy zapis ustawowy sprawia, że zabytek przestaje być wyłącznie dobrem prywatnym.

Dlatego zasadne jest, aby działania z zakresu ochrony i opieki w rozumieniu nauk prawnych występowały łącznie i wzajemnie się uzupełniały. Dopiero wtedy będziemy mieli do czynienia z kompleksowymi i korelatywnymi działaniami na rzecz zabezpieczenia zabytków.

Dotychczasowy bieg wydarzeń ukazuje, że głównymi przyczynami zubożania dziedzictwa kulturalnego oprócz kataklizmów naturalnych i zdarzeń losowych są zmiany granic, grabieże oraz konflikty zbrojne. Na tym tle wyłania się kwestia restytucji dóbr kultury.

Restytucja w naukach prawnych oznacza:

- a) w prawie cywilnym: świadczenie na rzecz poszkodowanego od osoby odpowiedzialnej za szkodę, naprawienie szkód, odszkodowanie,

b) w prawie międzynarodowym publicznym: naprawienie szkody wyrządzonej przez jedno państwo innemu, zwłaszcza zwrot mienia bezprawnie zabranego (zwykle w czasie wojny) innemu państwu,

c) w prawie sądowym: przywrócenie terminu powodującego skutki prawne¹⁵.

Na początku XXI wieku potwierdzono powszechnie prawo każdego państwa do ochrony integralności dziedzictwa kulturowego¹⁶. Natomiast odpowiedzi wymaga pytanie o to, komu zwracać, kiedy i pod jakimi warunkami¹⁷.

Postępowania restytucyjne w praktyce napotykają jednak liczne przeszkody. Wspominając chociażby o nieprecyzowaniu oraz przydawaniu pojęciu „skarbow narodowych”/dobrom kultury o „światowym znaczeniu” charakteru bezwzględnego.

Przykładowo, dyrektywa Rady nr 93/7/EWG z 15 marca 1993 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego (Dz.Urz. WE L 74 z 27 marca 1993 r., zwana dalej dyrekt. 15 marca 1993 r.), kładzie nacisk na skarby narodowe. Nigdzie jednak nie zdefiniowała tego pojęcia, pozostawiając to w gestii prawa wewnętrznego (art. 1.1. dyrekt. 15 marca 1993 r.).

Z całą pewnością niezamieszczenie definicji „skarbu narodowego” zwiększa chaos interpretacyjny oraz otwiera drogę do stanowienia arbitralnych przepisów wewnętrznych w tej materii. Zresztą na gruncie ustawodawstwa w poszczególnych krajach, różnie postrzega się tę kategorię zabytków, nie ma też jednolitych kryteriów ich wartościowania.

¹⁵ Słownik wyrazów obcych PWN, red. nauk. J. Tokarski, Warszawa 1972, s. 645.

¹⁶ W. Kowalski, *Repatriacja dóbr kultury w sytuacji cesji terytorialnej i rozpadu państw wielonarodowych*, Warszawa 1998, s. 35.

¹⁷ J. A. R. Nafziger, *The New Fiduciary Duty of United States Museums to Repatriate Cultural Heritage: The Oregon Experience*, „University of British Columbia Law Review. Special Issue” 1995, s. 36. Przytaczam za: W. Kowalski, *Repatriacja dóbr kultury*, [w:] *Dobra kultury i problemy własności. Doświadczenia Europy Środkowej po 1989 roku...*, s. 164.

W rzeczywistości dobra kultury wykazują tak liczne powiązania i współzależności z różnymi państwami i narodami¹⁸, że często trudno jednoznacznie wskazać pochodzenie terytorialne danego dzieła (proweniencja), czy jego przynależność (pertynencja). Stąd požądane jest, aby w sprawach restytucji zabytków kierować się koncepcją „światowego dziedzictwa kultury”. Postulat ten jest zgodny z przesłaniem podpisanej w Paryżu 16 listopada 1972 r. Konwencji UNESCO (United Nations Educational Scientific and Cultural Organization – Organizacja Narodów Zjednoczonych do Spraw Oświaty, Nauki i Kultury) w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego (Dz.U. z 1976 r. Nr 32, poz. 190 i 191).

Koncepcja „światowego dziedzictwa” polega na „wspólnej trosce o zachowane skarby oraz ich udostępnianie (również w formie ekspozycji) szerokim kręgom odbiorców”¹⁹. Niemniej sporo państw nie zadowolą się ekspozycjami czasowymi, nie mówiąc już o świadomości, iż dane dobro kultury na co dzień znajduje się na terytorium innego kraju, zwłaszcza jeżeli przedstawia ono szczególną wartość dla państwa, które je utraciło. Kraje te wysuwają roszczenia zwrotu nawet wtedy, gdy państwo trzecie otacza te zabytki należną troską.

Z związku z tym należy zaznaczyć, że w Polsce rozwiązaniem, które na tle restytucji prywatnych dóbr kultury jeszcze się nie upowszechniło, jest zakładanie fundacji w oparciu o ustawę z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz.U. z 2005 r. Nr 175, poz. 1462 z późn. zm., zwana dalej u. fund.). Zgodnie z art. 1 u. fund., fundacja może być ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich jak oświata i wychowanie, kultura i sztuka oraz opieka nad zabytkami. Do fundacji kulturalnych działających w Polsce w tym zakresie należy, np. Fundacja XX. Czartoryskich (założona przy Mu-

¹⁸ Szerzej: A. Sen, *Wymiana kulturowa i współzależność*, [w:] *Rozwój i wolność*, red. A. Sen, Poznań 2002, s. 259–260.

¹⁹ D. Matelski, *Grabież i restytucja polskich dóbr kultury od czasów nowożytnych do współczesnych*, t. 2, Kraków 2006, s. 684.

zeum Narodowym w Krakowie) oraz Fundacja imienia Raczyńskich (działająca przy Muzeum Narodowym w Poznaniu).

Niemniej, nie zawsze negocjacje z potomkami dawnych rodów arystokratycznych przynoszą pożądane efekty. Wówczas można zaproponować, aby właściciel podarował muzeum najcenniejsze dzieła sztuki, a w zamian za to muzeum wyda mu mniej wartościowe dzieła pochodzące z tej samej kolekcji. Inna możliwość – własność dzieła sztuki bądź kolekcji zostanie uznana w zamian za zgodę właściciela na umieszczenie ich w deponicze muzealnym czasowym lub stałym.

Kolejna kwestia to Konwencja UNESCO z 14 listopada 1970 r. o środkach zmierzających do zakazu i zapobiegania nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury (Dz.U. z 1974 r. Nr 20, poz. 106, zwana dalej Konwencją UNESCO/1970 r.) oraz Konwencja przyjęta 24 czerwca 1995 r. o skradzionych lub nielegalnie wywiezionych dobrach kultury (zwana dalej Konwencją UNIDROIT²⁰/1995) nie działają ze skutkiem wstecznym (*lex retro non agit*). W przeciwieństwie do dyrektywy Rady nr 93/7/EWG z marca 1993 r., która zawiera w tym zakresie wyjątek, gdyż przewiduje możliwość zwrotu dóbr kultury wywiezionych z terytorium państwa wysuwającego roszczenia także przed 1 stycznia 1993 r. Jest to bardzo korzystne posunięcie, ponieważ wiele cennych dóbr kultury zostało wywiezionych również przed tym okresem, a nawet w czasach bardziej odległych. W ustawodawstwie poszczególnych krajów powinny więc znaleźć się przepisy regulujące także tego typu przypadki.

Gwoli wyjaśnienia należy powiedzieć, że polska ustawa o ochronie zabytków i opiece nad nimi z lipca 2003 r., w rozdziale VI („Restytucja zabytków wywiezionych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej²¹”) ma zastosowanie do zabytków wywiezionych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego UE po 31 grudnia 1992 r. Postępowanie restytucyjne może być

²⁰ UNIDROIT (International Institute for the Unification of Private Law) – Instytut Ujednolicenia Prawa Prywatnego.

prowadzone po spełnieniu warunków opisanych w art. 64 analizowanej ustawy, tzn. musi:

1) to być zabytek o „szczególnym znaczeniu dla dziedzictwa kulturowego” państwa, z którego został on wywieziony, nigdzie nie podano jednak kto²¹, w jaki sposób, w jakiej formie i kiedy powinien dokonać wspomnianego aktu uznania,

2) mieścić się w jednej z kategorii wskazanych w ust. 1 lub 2 art. 64 uooz. Niemniej, ów akt normatywny powinien zawierać, jeżeli nie regulację, to chociaż pewne wytyczne dotyczące odzyskiwania dóbr kultury wywiezionych przed 31 grudnia 1992 r. (np. polonika szwedzkie; zabytki wywiezione w czasie II wojny światowej). Co więcej, wiele utraconych przez Polskę dóbr kultury znajduje się przecież także poza terytorium Unii Europejskiej. Oczywiście, oprócz dotychczas przedstawionych możliwości dochodzenia utraconych dóbr kultury, zastosowanie znajduje również protokół dyplomatyczny i konsularny.

Generalnie, aktualna regulacja wywozu zabytków za granicę w świetle prawa polskiego jest dość zliberalizowana. Problem stanowi natomiast kontrola wcielania tych przepisów w życie.

Dyrektywa Rady z 1995 r. i Konwencja UNIDROIT/1995 zawierają typowe dla wielu krajowych porządków prawnych ograniczenie zasady dobrej wiary. Może to jednak negatywnie wpłynąć na funkcjonowanie rynku antykwarycznego. Zatem ważne jest, aby zarówno instytucje kultury (np. biblioteki, muzea, galerie sztuki), jak i osoby prywatne sprawdzały pochodzenie danej rzeczy jeszcze przed jej nabyciem.

²¹ Na podstawie analizy art. 90 ust. 2 uooz można wyciągnąć wniosek, iż aktu uznania zabytku w powyższym kontekście w imieniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego powinien dokonywać Generalny Konserwator Zabytków. Powyżej wskazany artykuł podaje bowiem, że do zadań wykonywanych przez Generalnego Konserwatora Zabytków należy m.in.: prowadzenie krajowej ewidencji zabytków i krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (art. 64 ust. 2 pkt 4 uooz); podejmowanie działań dotyczących troski o zabytki związane z historią Polski, pozostające poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 64 ust. 2, ust. 14 uooz). Natomiast sprawa jest jasna co do tego, jaki organ jest właściwy do prowadzenia restytucji zabytku wywiezionego niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, ponieważ art. 65 ust. 1 uooz, tę kompetencję w sposób wyraźny przyznaje Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Przechodząc do dalszych rozważań, należy dodać, że transformacja ustrojowa, zapoczątkowana w Polsce w 1989 r., pociągnęła za sobą, m.in. zmianę zasad gospodarki finansowej instytucji kultury. Dotychczas instytucje kultury, zarówno artystyczne (np. teatry, filharmonie, opery, operetki), jak i upowszechniania kultury (np. biblioteki, muzea, domy kultury) finansowano na zasadach przewidzianych dla zakładów budżetowych. W nowych realiach ustrojowych budżet centralny odciążył się, przekazując większość zobowiązań finansowych w tej dziedzinie jednostkom samorządu terytorialnego²². Spowodowało to konieczność stosowania przez wiele instytucji kultury restrykcyjnej polityki finansowej.

Bulwersujące jest, że wzrost zadań stawianych instytucjom kultury oraz prywatnym właścicielom/posiadaczom zabytków odbywa się bez proporcjonalnego zwiększania środków finansowych. Oczywiście, sporą pomoc stanowi możliwość ubiegania się na przykład o odpowiednie na ten cel dotacje z Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz fundusze unijne. Niestety, w tym drugim przypadku złożone i biurokratyzowane procedury sprawiają, że sporo osób nie jest w stanie samodzielnie wypełnić wniosków. W rezultacie, na początku XXI wieku w Polsce niewielka liczba instytucji kultury oraz osób prywatnych może w pełni realizować cele wymienione w art. 4 i 5 uooz. Dają o sobie znać również zaszłości historyczne oraz powielanie niektórych rozwiązań prawnych z minionego ustroju politycznego²³.

Następny postulat *de lege ferenda*, ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie objęła regulacją dóbr kultury znajdujących się w bibliotekach i archiwach różnych religii i związków wyznaniowych oraz mniejszości, np. narodowościowych i etnicznych. Zachodzi więc pilna potrzeba podjęcia odpowiednich posunięć w tym wzglę-

²² Ustawa z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658 z późn. zm.).

²³ Przykładowo podnosi się, iż aktualnie obowiązująca ustawa o bibliotekach z 1997 r., jest „kalką” ustawy bibliotecznej pochodzącej z minionego ustroju, tzn. ustawy z 8 kwietnia 1968 r. (Dz.U. z 1968 r. Nr 12, poz. 63 z późn. zm.). Zob. T. Zarzębski, *Polskie prawo biblioteczne. Aneks I 1999–2000*, Warszawa 2000, s. 8.

dzie, zarówno prawnych, jak i faktycznych. Jeżeli kroki te nie zostaną podjęte, wielu cennych materiałów archiwalnych i bibliotecznych *etc.*, możemy w ogóle nie poznać, a co gorsza – bezpowrotnie utracić.

W art. 2 ust. 1 uooz znajduje się stwierdzenie, że ustawa nie narusza innych wymienionych w tym artykule aktów prawa polskiego (np. ustawy o bibliotekach, o muzeach²⁴, o ochronie przyrody²⁵, o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁶, prawa budowlanego²⁷). Skoro tak, to ustawę o ochronie zabytków i opiece nad nimi z 23 lipca 2003 r. powinno się korygować i rewidować korelatywnie do innych gałęzi prawa RP poruszających tę problematykę. Dzisiaj pozostawia to wiele do życzenia. Niejeden akt normatywny zawiera bowiem przepisy rodem z minionego ustroju, a drugi poruszający zbliżoną lub tę samą tematykę – regulacje zupełnie nowe. W takich sytuacjach trudno o skoordynowane oraz zharmonizowane stosowanie prawa. Ów fakt wpływa zarazem na rozchwianie i brak stabilności w funkcjonowaniu wielu instytucji kultury. W świetle powyższego pożądanym jest przyspieszenie nowelizacji oraz wydawania aktów prawnych (zwłaszcza rozporządzeń do ustaw), by nie pozostawiać tylko na etapie projektów. Samo prawo powinno przy tym odznaczać się dynamiką i normatywizmem.

Chciałabym także zwrócić uwagę na rolę społecznych opiekunów zabytków. W obowiązującej uooz status społecznych opiekunów zabytków został uregulowany w rozdziale X (art. 102–107). Pożądanym jest, by rola społecznych opiekunów zabytków wzrastała, zwłaszcza wtedy, gdy stanowienie lub stosowanie prawa w tym zakresie jest sprzeczne ze standardami demokracji, państwa prawa oraz z zasadami powszechnie akceptowanymi na forum międzynarodowym.

²⁴ Ustawa z 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz.U. z 2005 r. Nr 64, poz. 565 z późn. zm.).

²⁵ Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2005 r. Nr 130, poz. 1087 z późn. zm.).

²⁶ Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2006 r. Nr 225, poz. 1635 z późn. zm.).

²⁷ Ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2006 r. Nr 193, poz. 1430 z późn. zm.).

Z tym wiąże się ponadto konieczność opracowywania w miarę kompleksowej oraz długoterminowej polityki kulturalnej państwa oraz odpolitycznianie organów w systemie ochrony i opieki nad zabytkami²⁸.

Obecnie wyłania się nadto konieczność harmonizacji prawa polskiego z prawem unijnym. Z całą pewnością, ten i jeszcze inne czynniki, w mniejszym lub większym stopniu wpływają i będą wpływać na kształt oraz organizację ochrony zabytków i opieki nad zabytkami we współczesnej i przyszłej Polsce.

²⁸ Konferencja „Europejskie Standardy Demokracji”, która odbyła się 17 maja 2007 r. w auli Auditorium Maximum Uniwersytetu Warszawskiego.