

CZY POTRZEBNE SĄ NOWE FORMY OCHRONY ZABYTKÓW? WYBRANE UWAGI W KONTEKŚCIE UTWORZENIA LISTY SKARBÓW DZIEDZICTWA

Streszczenie: Analizując zmiany polskiego prawa na przestrzeni lat, można zauważyć tendencję do ustanawiania coraz to nowszych form ochrony zabytków. Potwierdzeniem tej tezy jest niedawne utworzenie Listy Skarbów Dziedzictwa, która w założeniu zapewnić ma objęcie najcenniejszych zabytków ruchomych szczególną ochroną. Celem referatu jest ukazanie samej istoty Listy Skarbów Dziedzictwa poprzez porównanie jej z innymi instrumentami prawnymi służącymi ochronie dziedzictwa. Rozważaniom poddano także znaczenie, jakie wpis na Listę mógłby mieć dla dóbr kultury będących potencjalnymi „kandydatami” do takowego wpisu. Zwrócono uwagę na rolę tej nowej formy w zakresie poszerzania świadomości społeczeństwa dotyczącej zabytków i konieczności ich ochrony. W dużym stopniu referat skupia się także na prawnych aspektach utworzenia Listy Skarbów Dziedzictwa, w tym na budzącym najwięcej kontrowersji pod kątem zgodności z Konstytucją RP aspekcie silnej ingerencji w prawo własności prywatnej (spór w tym temacie zakończony został ostatecznie rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego). Podjęto się także próby odpowiedzi na pytanie, czy możliwe jest, że kwestia Listy Skarbów Dziedzictwa stanie się przyczynkiem do dyskusji o ewentualnych innych nowych formach ochrony określonych kategorii zabytków.

Słowa kluczowe: formy ochrony zabytków, Lista Skarbów Dziedzictwa, ochrona zabytków, ograniczenia prawa własności, zabytek ruchomy

1. WPROWADZENIE

Czytanie przeszłości nie byłoby możliwe, gdyby nie objęcie zabytków prawną ochroną. To właśnie normy prawne – zarówno te o randze krajowej, jak i międzynarodowej – zapewniają standardy potrzebne do zachowania świadectw minionych epok w jak najlepiej odzwierciedlającym przeszłość stanie. Trzeba bowiem zauważyć, że jedynie w stosunku do obiektów objętych jedną z przewidzianych prawem form dopuszczalne jest, w różnym zakresie, stosowanie instrumentów nadzoru

konserwatorskiego (instrumentów o charakterze władczym)¹. Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami² (dalej: u.o.z.) przewiduje następujące formy ochrony zabytków: wpis do rejestru zabytku, uznanie za pomnik historii, utworzenie parku kulturowego, ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w jednej z kilku enumeratywnie wymienionych decyzji administracyjnych³, a także – od wejścia w życie ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach⁴, tj. od dnia 25 listopada 2016 r. – wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa. Jest to katalog zamknięty, lecz ostatnie zmiany w nim dokonane sprawiają, że temat jego ewentualnego rozszerzenia nie traci na aktualności. Utworzenie Listy Skarbów Dziedzictwa może bowiem stać się przyczynkiem do dyskusji o potrzebie ustanowienia jeszcze innych form ochrony zabytków.

2. FORMY OCHRONY ZABYTEKÓW W PRAWIE POLSKIM I ICH EWOLUCJA

Analizując zagadnienie form ochrony zabytków w polskim prawie pod kątem historycznym, można zauważyć wyraźną tendencję do stopniowego poszerzania ich katalogu. Warto zatem prześledzić tę ewolucję, aby móc umiejscowić utworzenie Listy Skarbów Dziedzictwa w szerszym kontekście i potraktować je jako element konsekwentnej polityki ustawodawcy.

Biorąc pod uwagę pierwsze lata funkcjonowania w odrodzonej Polsce rodzimego systemu ochrony zabytków, początkowo jedyną formą ich ochrony był wpis do inwentarza czy też – od czasu wejścia w życie rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami⁵ – wpis do rejestru zabytku, przy czym w ostatnim przypadku ochroną objęty był zabytek od czasu doręczenia stronie – najczęściej jego właścicielowi – orzeczenia władzy konserwatorskiej stwierdzającego wartość zabytkową przedmiotu. Wpis do rejestru zabytków był także przez długi czas właściwie jedyną formą ochrony w myśl ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury⁶ (dalej: u.o.d.k.)⁷. Nie oznacza to jednak, że ochrona ta była jednolita. Już wtedy

¹ P. Antoniak, M. Cherka 2010, s. 40.

² Tekst jednolity: Dz.U. 2014, poz. 1446 z późn. zm.

³ To jest decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego. Por. art. 7 u.o.z.

⁴ Dz.U. 2015, poz. 1333.

⁵ Dz.U. 1928, nr 29, poz. 265.

⁶ Dz.U. 1962, nr 10, poz. 48.

⁷ Ponadto za swoistą formę ochrony zabytków można uznać spełnianie przez nie ustawowego kryterium oczywistego charakteru zabytkowego, co jednak stanowiło kryterium niejednoznaczne i przez to krytykowane w piśmiennictwie. Nie szła za nim również żadna szersza ochrona oprócz tej uwzględnionej w przypadku wpisu do rejestru.

bowiem dostrzeżono potrzebę wyróżnienia zabytków cenniejszych i wprowadzono podział zabytków na klasy (obowiązujący do 1973 r.). Choć w doktrynie pojawiały się stwierdzenia, iż klasyfikacja ta nie miała znaczenia prawnego, a jedynie konserwatorskie czy inwentaryzacyjne (tak twierdził np. W. Sieroszewski⁸), to w rzeczywistości decydowała ona niejednokrotnie o zakresie ochrony prawnej. W piśmiennictwie zwracano uwagę, że podział ten negatywnie wpłynął zwłaszcza na ochronę obiektów o nieco mniejszej wartości (takich jak np. budynki należące do charakterystycznej zabudowy małomiasteczkowej), zapomnianych na rzecz zabytków zaliczanych do klas wyższych⁹, aczkolwiek zauważa się, że nie tyle samą ideę klas zabytków należy uznać za nietrafioną, co jej realizację determinowaną trudnymi warunkami ustrojowymi i ekonomicznymi w PRL oraz poziomem cywilizacyjnym i kulturowym ówczesnego społeczeństwa¹⁰. Należy ponadto przypomnieć, że w czasie obowiązywania u.o.d.k. miało miejsce doniosłe zdarzenie z punktu widzenia omawianego zagadnienia – w 1976 r. ratyfikowano bowiem Konwencję UNESCO w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego¹¹, z którą z kolei wiąże się geneza Listy Światowego Dziedzictwa UNESCO, będącej najbardziej znaną międzynarodową formą ochrony zabytków. Z kolei na mocy ustawy z dnia 19 lipca 1990 r. o zmianie ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach¹² umożliwiono zaliczenie zabytków nieruchomości o szczególnej wartości dla kultury narodowej do kategorii pomników historii. Widać na tym przykładzie, że samo zniesienie podziału zabytków na klasy nie oznaczało zaniku potrzeby wprowadzenia zróżnicowania ich ochrony. Warto zaznaczyć, że już sam status pomnika historii uzyskiwany był (i jest nadal) w sposób podkreślający prestiż tej formy ochrony zabytków – dzieje się to bowiem na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP. Charakter prawny pomników historii w czasach obowiązywania u.o.d.k. był jednak nieco odmienny niż obecnie. Niegdyś uznanie za pomnik historii obligatoryjnie wiązało się ze zgłoszeniem zabytku Komitetowi Dziedzictwa Światowego celem wpisania na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO, dziś jest to opcja fakultatywna.

Obecnie obowiązująca u.o.z. przewiduje szerszy niż u.o.d.k. krąg form ochrony zabytków¹³. Jak już wspomniano we wstępie, poza wpisem do rejestru zabytków

⁸ Za: J. Pruszyński 1989, s. 205.

⁹ Ibidem, s. 208.

¹⁰ G. Bukal 2013, s. 67. Autor wspomina także o ciekawym skutku braku wartościowania zabytków chociażby za pośrednictwem systemu klas, jakim jest tzw. „produkcja zabytków” przejawiająca się w możliwości zaliczania do tej kategorii właściwie dowolnych obiektów.

¹¹ Dz.U. 1976, nr 32, poz. 190.

¹² Dz.U. 1990, nr 56, poz. 322.

¹³ Warto zauważyć, że w niektórych projektach ustawy ilość form ochrony zabytków była jeszcze większa. Przykładowo projekt poselski ustawy o ochronie dziedzictwa narodowego z roku 2002 (druk sejmowy nr 537, Sejm IV kadencji) przewidywał ponadto wprost jako formę ochrony wpis do ewidencji dóbr kultury, a ponadto jako formę ochrony zabytków projektodawca potraktował prowadzenie ratowniczych prac archeologicznych oraz zakaz wywozu.

i uznaniem za pomnik historii do czasu wprowadzenia Listy Skarbów Dziedzictwa ustawa ta wymieniała jeszcze ustanowienie parku kulturowego oraz objęcie danego obiektu ochroną w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; w doktrynie wspomniano też niekiedy o nienazwanej formie ochrony, jaką jest wpis do ewidencji zabytków¹⁴.

Trzeba zaznaczyć, że wśród form ochrony zabytków można znaleźć zarówno takie, z którymi wiążą się konkretne możliwości mające na celu dbałość o zachowanie dziedzictwa w jak najlepszym stanie, jak i takie, które mają wymiar symboliczny, widoczny bardziej na płaszczyźnie prestiżowej aniżeli w przedsięwzięciu konkretnych inicjatyw wzmacniających ochronę danego obiektu. Do tych pierwszych zalicza się m.in. park kulturowy, na terenie którego można ustanawiać określone w art. 17 u.o.z. zakazy i ograniczenia (dotyczące m.in. prowadzenia działalności gospodarczej, umieszczania ogłoszeń reklamowych, składowania odpadów). Z kolei do grupy drugiej należą chociażby pomniki historii, w przypadku których ustawodawca nie przewidział żadnych dodatkowych instrumentów ochrony właściwych dla tej wyodrębnionej kategorii najcenniejszych obiektów. Taki stan prawny uznawany jest za niepożądany, same zaś przepisy – za martwe. Za lukę prawną uważa się też m.in. to, że szczególnie status pomników historii nie musi być odnotowywany w dokumentach planistycznych, brak też w przepisach podstawy dla sporządzania obligatoryjnych planów zarządzania pomnikami historii czy też ułatwienia efektywnego finansowania ochrony zaliczanych do nich obiektów¹⁵. Listę Skarbów Dziedzictwa należałoby zaliczyć do pierwszej z grup form ochrony zabytków, aczkolwiek wymiar prestiżowy również odgrywa w jej przypadku niebagatelne znaczenie.

Zagadnieniem, na jakie również warto zwrócić uwagę analizując wymienione wyżej formy, jest to, że do czasu utworzenia Listy Skarbów Dziedzictwa dało się zauważyć *sui generis* dyskryminację zabytków ruchomych, podczas gdy według szacunków jest ich w Polsce około cztery razy więcej aniżeli zabytków nieruchomych¹⁶. Tymczasem aż do 2016 r. ruchomości mogły być wpisane właściwie jedynie do rejestru zabytków, gdyż takie formy, jak pomniki historii czy też wpis na listę UNESCO, dotyczą jedynie zabytków nieruchomych, z istoty rzeczy zaś ruchomość nie może być parkiem kulturowym ani zostać objęta ochroną w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. To właśnie chęć zniwelowania tych dysproporcji stanowiła główne *ratio legis* przepisów o utworzeniu Listy Skarbów Dziedzictwa.

¹⁴ P. Dobosz 2014, s. 234.

¹⁵ K. Frączak 2014, s. 267–269.

¹⁶ Dane takie podała przedstawicielka wnioskodawców projektu ustawy zakładającego utworzenie Listy Skarbów Dziedzictwa poseł Urszula Paślawska. Zob. Biuletyn nr 4335/VII Komisji Kultury i Środków Przekazu z dnia 4 marca 2015 r.

3. LISTA SKARBÓW DZIEDZICTWA – NAJWAŻNIEJSZE INFORMACJE

Lista Skarbów Dziedzictwa jako nowa forma ochrony zabytków pojawiła się w projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie ustawy o muzeach, który do Sejmu wpłynął w 2013 r. (druk sejmowy nr 3112, Sejm VII kadencji). Jak już wspomniano, pomyślana została ona jako forma dla zabytków ruchomych, dotąd nie do końca przez prawo zauważanych i docenianych. Lista z założenia miała mieć charakter ekskluzywny i przeznaczona być, jak mówił jeden z jej pomysłodawców, ówczesny Generalny Konserwator Zabytków Piotr Żuchowski, dla ścisłej elity zabytków. Uważa się, że potencjalnymi obiektami, które uzyskają wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa są obrazy, takie jak: „Dama z gronostajem” Leonarda da Vinci, „Portret miłosiernego Samarytanina” Rembrandta, „Sąd ostateczny” Hansa Memlinga, niektóre dzieła z kolekcji Karoliny Lanckorońskiej (np. obraz „Anioł” Simone Martiniego), obraz Matki Bożej Częstochowskiej, a ponadto wawelskie arrasy, dzwon Zygmunta, Szczerbiec, ołtarz Wita Stwosza. Jak się wskazuje, Lista powinna liczyć optymalnie kilkanaście zabytków – w żadnym zaś razie nie ma to być „masowa” forma ochrony¹⁷.

Organem właściwym w sprawie Listy Skarbów Dziedzictwa jest minister właściwy do spraw kultury i dziedzictwa narodowego (art. 14a u.o.z.). To mocą jego decyzji następuje wpis na Listę. Widać zatem, że tym razem kompetencję do objęcia zabytku daną formą ochrony zyskał zupełnie nowy organ (dotychczas uprawnienia takie, w stosunku do innych form, posiadali: prezydent RP, organ stanowiący samorządu terytorialnego oraz wojewódzki konserwator zabytków), i to organ naczelny. Wpływa to na prestiż Listy, zwłaszcza że inaczej niż w przypadku zabytków wpisanych do rejestru do badania danej rzeczy uprawniony jest również sam minister, a nie wojewódzki konserwator zabytków; w kompetencjach ministra leży także wydawanie pozwolenia na wszelkie prace konserwatorskie, restauratorskie itp. (art. 36 ust. 1a u.o.z.), podczas gdy w przypadku rejestru zabytków organem właściwym jest wojewódzki konserwator zabytków. Wydaje się, że można się spodziewać, iż takie rozdzielenie kompetencji okaże się pozytywne nie tylko dla obiektów wpisanych na Listę, ale także dla zabytków nadal pozostających pod nadzorem wojewódzkich konserwatorów zabytków; nie będą oni bowiem musieli skupiać się na ochronie obiektów najcenniejszych, co nieraz odbywało się kosztem ochrony dziedzictwa lokalnego.

W przepisach wprost przewidziano specyficzny zakres ochrony zabytków wpisanych na Listę Skarbów Dziedzictwa. Dotyczy to m.in. reguł przechowywania obiektów – mają się one znajdować w pomieszczeniach wyposażonych w zabezpieczenia techniczne na wypadek kradzieży, pożaru i innych zagrożeń lub mieć zapewnioną stałą ochronę fizyczną (art. 37a ust. 1 u.o.z.). Projekt takich zabezpieczeń

¹⁷ Biuletyn nr 4335/VII Komisji Kultury i Środków Przekazu z dnia 4 marca 2015 r.

będzie wymagać uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 37a ust. 2 u.o.z.). W trakcie transportu zabytku ujętego na Liście Skarbów Dziedzictwa wymagane będzie zapewnienie stałej ochrony fizycznej oraz warunków zbliżonych do tych, jakie występują w miejscu jego stałego przechowywania (art. 37 ust. 5 u.o.z.). Właściciel zabytku ruchomego wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa uzyska publiczne prawo podmiotowe o charakterze pozytywnym do zapewnienia na jego wniosek przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego przechowywania zabytku w pomieszczeniu należącym do państwowej instytucji kultury (art. 37a ust. 4 u.o.z.).

Wpis na Listę sprzężony ma być również z pewnymi przywilejami finansowymi, do których zalicza się m.in. możliwość uzyskania dotacji celowej na wyposażenie pomieszczenia czy dofinansowania prac konserwatorskich lub restauratorskich (art. 73 u.o.z.). Z kolei na pracowników nadzoru konserwatorskiego lub na wojewódzkiego konserwatora zabytków lub działających z jego upoważnienia pracowników wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków nałożono obowiązek prowadzenia, przynajmniej raz na dwa lata, kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami w odniesieniu do zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa (art. 38 ust. 1a u.o.z.). Kontrola ta może ponadto zostać zlecona przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w każdym czasie (art. 38 ust. 1b u.o.z.). Co więcej, minister może wstrzymywać pozwolenia dotyczące danego obiektu wydane przez inne organy, nakazać przeprowadzenie prac konserwatorskich (art. 43 ust. 2 i ust. 3 u.o.z.), czy też nakazać przeprowadzenie prac konserwatorskich, jeżeli ich wykonanie jest niezbędne ze względu na zagrożenie zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem tego zabytku (art. 49 ust. 1a u.o.z.). Możliwe jest także zabezpieczenie tego zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia (art. 50 ust. 1 u.o.z.) oraz przejęcie za odszkodowaniem zabytku na cele kulturalne (art. 50 ust. 4 pkt 1a u.o.z.). Ustalono również szczególne reguły wywozu zabytku za granicę – należy do nich m.in. brak możliwości wywozu na podstawie wielokrotnego pozwolenia ogólnego (art. 54 ust. 1a u.o.z.)¹⁸.

Ważnym aspektem funkcjonowania Listy Skarbów Dziedzictwa jest jej potencjał promocyjny. Przy dobrym jej rozpropagowaniu można spodziewać się wzmożonego zainteresowania turystów, może nawet wycieczek szlakiem obiektów z Listy. Co więcej, przy okazji prac legislacyjnych mówiono tu nie tylko o promocji w Polsce, ale i na świecie¹⁹ – w kontekście ograniczenia możliwości wywozu to teza, która

¹⁸ To ważne, biorąc chociażby pod uwagę nie tak dawne debaty na temat podróży obrazu Leonarda da Vinci „Dama z gronostajem”, pewnego kandydata do wpisu na Listę. Jej wyjazdy budziły kontrowersje, mimo że była przewożona w specjalnej, podwójnej skrzyni wyposażonej w system antywstrząsowy i czujniki monitorujące m.in. wilgotność i temperaturę. W związku z tym ustalono memorandum – zakaz wywozu obrazu przez 10 lat.

¹⁹ Biuletyn nr 4335/VII Komisji Kultury i Środków Przekazu z dnia 4 marca 2015 r.

może budzić pewne wątpliwości, ale zapewne chodziło chociażby o to, że sama przynależność danego obiektu do zabytków wpisanych na Listę Skarbów Dziedzictwa może dla zagranicznych turystów być wskaźnikiem, co jest warte zobaczenia. Aktualne w stosunku do Listy są też postulaty wysuwane jak dotąd w stosunku do pomników historii, m.in. ten, aby tworzyć z nich swoistą markę, na której można budować wizerunek danej miejscowości czy też gminy. Można by też rozważyć propozycję wysuwaną przez A. Rottermunda – wprowadzenie nagród za najlepszą promocję danego obiektu, co miałyby znaczenie motywacyjne dla osób zarządzających zabytkami²⁰.

4. KONTROWERSJE WOKÓŁ LISTY SKARBÓW DZIEDZICTWA

Największe kontrowersje, jakie wiążą się z Listą Skarbów Dziedzictwa, mają związek z wątpliwościami dotyczącymi kolizji przepisów jej dotyczących z prawem własności. Należy podkreślić, że stanowi to bardzo częsty problem, jeśli chodzi o zagadnienie ochrony zabytków. Ze swojej istoty wiąże się ona bowiem z wieloma ograniczeniami własności czy też posiadania – tytułem przykładu można podać wynikające z ustaw: możliwość czasowego zajęcia zabytku, ingerencji w sferę posiadania w postaci badania zabytku przez uprawniony organ, brak możliwości swobodnego przetworzenia czy zniszczenia obiektu przez właściciela, ograniczenia w obrocie zabytkami, takie jak chociażby prawo pierwokupu gminy, brak możliwości odwołania się od wpisu do ewidencji czy rejestru²¹. Niektóre z ograniczeń są uzasadnione ich celem i w związku z tym uważa się je za zgodne z prawem, inne zaś uznawano za nadmierne, czemu dawano wyraz w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego (np. za sprawą orzeczenia z 2007 r. uchylono przepis mówiący o obowiązku finansowania badań archeologicznych poprzedzających prace przy zabytku przez właściciela²²) czy też Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (uznanie konieczności przyznania odszkodowania za niemożliwość korzystania ze swej rzeczy zgodnie z jej przeznaczeniem w związku z uznaniem jej za zabytek w sprawie Potomscy przeciwko Polsce²³). W literaturze można nawet spotkać stwierdzenie, że ustawa chroni zabytki w głównej mierze przed właścicielem i ta jej funkcja wysuwa się na plan pierwszy²⁴.

Wątpliwości w tym zakresie w kontekście Listy Skarbów Dziedzictwa były podnoszone jeszcze podczas prac legislacyjnych, wówczas jednak kontrargumentowano,

²⁰ K. Frączak 2014, s. 270–271; por. też K. Piotrowska 2014, s. 271–284.

²¹ P. Gwoździewicz 2009, s. 117–124.

²² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r., sygn. akt K 20/07.

²³ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 4 listopada 2014 r. w sprawie Potomska i Potomski przeciwko Polsce, wniosek nr 33949/05.

²⁴ M. Dreła 2006, s. 129.

że dokładnie te same regulacje, jakie budzą wątpliwości, są stosowane wobec zabytków ruchomych wpisanych do rejestru zabytków przez wojewódzkich konserwatorów zabytków, zaś jedyną „nowością” wprowadzoną przez nowelizację jest to, że te same przepisy będą stosowane przez inny organ – ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego wobec innej kategorii zabytków – a zatem tych wpisanych na Listę Skarbów Dziedzictwa²⁵. Projektodawcom zarzucano jednak także inne kwestie – wśród nich zaś brak realizmu w planowaniu kosztów wprowadzenia nowej formy ochrony zabytków. Według pierwotnych wyliczeń roczne utrzymanie obiektów wpisanych na Listę Skarbów Dziedzictwa miałyby kosztować 1 mln zł, gdy tymczasem, jak się podaje, jest to mniej niż koszt konserwacji zachowawczej zaledwie jednego obrazu – „Damy z gronostajem”. Z kolei pięcioletni program konserwatorsko-badawczy ołtarza Wita Stwosza kosztuje ok. 13 mln zł, a zatem w przeliczeniu ponad 2 mln zł rocznie²⁶. Zarzuty wobec nowelizacji kierowano także w związku z domniemanym naruszeniem zasady poprawnej legislacji poprzez nieostre sformułowanie kryteriów, jakimi kierować powinien się minister, dokonując wpisu na Listę. Pojawiały się opinie, że być może uzasadnione byłoby wprowadzenie enumeratywnego katalogu dzieł wpisanych na Listę w ustawie (zwłaszcza że według założeń projektodawców nowelizacji Lista ma być stabilna i ekskluzywna)²⁷. Przeciwnicy tego stanowiska twierdzili z kolei, że niesie to ze sobą ryzyko częstych nowelizacji ustawy, zwłaszcza że wciąż trwa proces odzyskiwania skradzionych podczas wojny dzieł z zagranicy. Co więcej, należy zauważyć, że takie rozwiązanie również byłoby niezgodne z zasadą prawidłowej legislacji zakładającą, że ustawy mają być aktami prawnymi abstrakcyjnymi i generalnymi, w których unika się sformułowań kazuistycznych.

W związku z licznymi wątpliwościami dotyczącymi zgodności z prawem, zwłaszcza zaś z Konstytucją RP, analizowanych regulacji Prezydent RP skierował w sprawie przepisów dotyczących Listy Skarbów Dziedzictwa wnioski do Trybunału Konstytucyjnego²⁸. Po pierwsze podniesiono wątpliwości związane z nieostrością kryteriów decydujących o wpisie na Listę. Podkreślono, że z punktu widzenia pewności prawa oraz ochrony właścicieli zabytków ruchomych, dla których wpis na Listę wiąże się z wieloma obowiązkami, szczególnie istotna jest precyzja ze strony ustawodawcy. Wydaje się jednak, że najwięcej niepokoju wzbudziła możliwość przejęcia (co prawda za odszkodowaniem) zabytku ruchomego wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa

²⁵ Biuletyn nr 4630/VII Komisji Kultury i Środków Przekazu z dnia 27 maja 2015 r.

²⁶ <http://www.dziennikpolski24.pl/artukul/5753375,lista-skarbow-dziedzictwa-niezgodna-z-konstytucja,id,t.html>

²⁷ Sprawozdanie stenograficzne z 93. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 26 maja 2015 r., s. 55–56.

²⁸ Zob. Wniosek Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 lipca 2015 r. o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i ustawy o muzeach.

na własność Skarbu Państwa. Zwrócono uwagę, że w odróżnieniu od podobnej decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków dotyczącej obiektów wpisanych do rejestru, będącej decyzją fakultatywną, tu zajęcie w określonych przepisami sytuacjach jest obligatoryjne. Według wnioskodawcy budzi to wątpliwości co do zgodności z art. 2 Konstytucji RP (traktującym o zasadach demokratycznego państwa prawnego, do których doktryna zalicza m.in. zasadę pewności prawa czy też zasadę zaufania do państwa i prawa), art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (według którego ograniczanie praw i wolności obywatelskich może nastąpić jedynie w drodze ustawy, gdy jest to konieczne i nie narusza istoty praw i wolności) oraz art. 64 Konstytucji RP dotyczącym prawa własności. Podkreślono, że konieczne jest tutaj współdziałanie organu przy usuwaniu zagrożenia, tak by odebranie własności nie było po prostu konieczne – tylko gdy ostateczne zajęcie zabytku poprzedzi takie działanie, możemy według wnioskodawcy mówić o zachowaniu wymogu proporcjonalności. Zauważa się, że mało precyzyjne sformułowanie przepisu nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie okoliczności, w jakich może dojść do tej surowej ingerencji w prawo własności. Stwierdzono również, że przewidziane przez ustawodawcę rozwiązanie narusza *de facto* istotę prawa własności, a zatem jest sprzeczne z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ponadto, jak wspomniano we wniosku, wycena zabytku dokonywana celem wypłaty odszkodowania może nie być wymierna wobec szczególnego przywiązania do danej rzeczy, wartości nadawanej jej na podstawie wspomnień i uczuć z nią związanych²⁹. Krytyka dotyczy też przepisu, według którego współfinansowanie prac przy obiektach wpisanych na Listę może sięgać 100% wartości wykonywanych prac. Nie wprowadzono tutaj konieczności obligatoryjnego sfinansowania całości konserwacji danego dzieła, przez co brak jest pewności po stronie właściciela co do wysokości ewentualnej dotacji. To zaś w efekcie może zniechęcać do nakładów na dany zabytek.

Wątpliwości wnioskodawcy nie podzielił jednak Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z 25 maja 2016 r. uznał, że zaskarżone postanowienia są zgodne z Konstytucją RP. Co do zarzutu niepoprawnej legislacji, Trybunał stwierdził, że wszelkie pojęcia użyte w ustawie posiadają bądź to swoje definicje legalne, bądź też są pojęciami o znaczeniu już utrwalonym. W kwestii proporcjonalności wprowadzanych regulacji uznano, że konieczne są one dla zapewnienia realizacji obowiązków państwa w zakresie ochrony dziedzictwa, przewidzianych w preambule Konstytucji, jak i w jej konkretnych przepisach (zwłaszcza art. 5 i art. 6). Trybunał zauważył również, że ograniczenie prawa właściciela zabytku ruchomego jest również niezbędne dla ochrony wolności i praw innego podmiotu (tj. prawa dostępu do dóbr kultury o istotnym znaczeniu dla dziedzictwa narodowego). Odnosząc się z kolei do kwestii

²⁹ Zasadność tego zarzutu oceniać należy ostrożnie, gdyż zasadą prawa cywilnego jest nieuwzględnianie *pretium affectionis* przy ustalaniu wysokości odszkodowania. Zob. Z. Radwański, A. Olejniczak 2014, s. 106.

wywłaszczenia, uznano je za usprawiedliwione ochroną porządku publicznego, za którego element uznano ochronę dóbr kultury; podkreślono również, że stanowi ono ostateczność³⁰. Wobec takiego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego postanowienia dotyczące Listy Skarbów Dziedzictwa ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach została podpisana przez Prezydenta RP, a termin jej wejścia w życie został określony na 25 listopada 2016 r. Wyrok przesądza zatem utworzenie Listy Skarbów Dziedzictwa, należy się jednak spodziewać, że stosowanie przepisów jej dotyczących nadal może spotykać się z kontrowersjami. Na tym przykładzie widać, z jakim ryzykiem wiąże się decyzja ustawodawcy o ustanowieniu nowej prawnej ochrony zabytków. Uniwersalną zasadą powinno być zatem dążenie do zapewnienia ekwiwalencji praw i obowiązków właściciela zabytku³¹.

5. CZY POTRZEBNE SĄ JESZCZE INNE FORMY OCHRONY ZABYTEKÓW?

Nie ma wątpliwości, że formy ochrony zabytków są potrzebne. Trudno powiedzieć jednak, czy lepiej jest wprowadzać nowe, czy może trzeba ulepszać te, które już istnieją w systemie prawnym. Pojawiają się więc propozycje *de lege ferenda* chociażby w kwestii pomników historii, o czym zresztą wspomniano już na wstępie artykułu. Przykładowo według jednej z koncepcji instytucja pomnika historii, a także zabytku wpisanego na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO powinna zostać powiązana obligatoryjnie z koniecznością uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla tego terenu³².

Podnieść można ponadto postulaty dotyczące kształtu samej Listy Skarbów Dziedzictwa. Być może trafniejsze od wprowadzania nowej formy ochrony byłoby utworzenie podkategorii pomników historii przeznaczonej dla zabytków ruchomych³³. Byłoby to zresztą rozwiązanie podobne do modelu francuskiego, gdzie również zarówno w kategorii tzw. zabytków historycznych, jak i właśnie pomników historii mogą znaleźć się nieruchomości i ruchomości³⁴. Tak jak rejestr zabytków dzieli się bowiem na części – jedna przeznaczona dla ruchomości, druga dla nieruchomości – tak analogicznie można by postąpić z pomnikami historii. Wtedy jednocześnie, wprowadzając wzorem uregulowań dotyczących obiektów wpisanych na Listę Skarbów Dziedzictwa, konkretne rozwiązania idące za uznaniem obiektu za pomnik historii dotyczyłyby także zabytków nieruchomych. Inaczej istnieje ryzyko, że Lista – utworzona dla zniwelowania dysproporcji między ochroną zabytków

³⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2016 r., sygn. akt Kp 2/15.

³¹ Por. P. Dobosz 2014, s. 234.

³² K. Frączek 2014, s. 270.

³³ P. Dobosz 2014, s. 236.

³⁴ A. Dobrzyń 2007, s. 84.

nieruchomych i ruchomych – w rzeczywistości stworzy dysproporcję innego rodzaju. Mamy bowiem do czynienia z sytuacją, że Lista, która miała być swoistym odpowiednikiem pomnika historii, w rzeczywistości jest formą, z którą wiązać się bardzo konkretne obowiązki i uprawnienia m.in. w dziedzinie finansowej, a wsparcia takiego brakuje w przypadku pomników.

Warto także w kwestii ewentualnych nowych form ochrony zabytków obserwować, jakie rozwiązania wprowadzono w innych państwach europejskich. Dość częsty jest podział zabytków na klasy – występują one chociażby w Wielkiej Brytanii. Jak już wspomniano, polska doktryna w większości uważa, że podział ten, istniejący już przecież niegdyś w polskim prawie, nie sprawdził się, jednak trudno nie zauważyć, że rozwiązanie takie ma i zalety. Nie da się bowiem uniknąć różnicowania zabytków pod względem ich wartości; wprowadzenie do polskiego porządku prawnego Listy Skarbów Dziedzictwa jest zresztą tego wyrazem. W sytuacji gdyby wzorem brytyjskimi zabytkami należącymi do poszczególnych klas zajmowały się organy różnego szczebla, można by uniknąć charakterystycznego dla polskich doświadczeń zaniedbywania zabytków mniej wartościowych. Jednocześnie za słuszne należy uznać rozwiązanie przewidujące nadzór nad działalnością organów odpowiedzialnych za ochronę zabytków poszczególnych klas, który to nadzór mógłby sprawować specjalnie powołany do tego organ. Innym ciekawym rozwiązaniem brytyjskim jest skupienie się na wyszczególnionych rodzajach zabytków typu ogrody historyczne, pola bitewne³⁵. Wyszczególnienie to ma jednak znaczenie głównie porządkujące i nie wiąże się to z większymi przywilejami w zakresie ochrony.

Ciekawym pomysłem, dającym szansę na ewentualne zminimalizowanie sporów wokół kolizji prawa własności i prawa ochrony zabytków, byłoby – wzorem litewskim – wprowadzenie możliwości zawarcia z właścicielem lub zarządcą zabytku umowy o państwowej ochronie obiektu, która może być zawarta pomiędzy autoryzowaną przez rząd instytucją a właścicielem i użytkownikiem obiektu lub terenów znajdujących się na chronionym obszarze. Umowa taka zobowiązuje zarządcę, by nie podejmował działań naruszających wartość zabytkową obiektu i nie utrudniał publicznego dostępu do niego. Określa także warunki i koszty dostępu zwiedzających do obiektu, gwarantuje właścicielowi wsparcie i pomoc, również finansową, w utrzymaniu obiektu, określa wysokość kwoty ryczałtu, jaką może otrzymywać właściciel lub zarządca zabytku w ramach rekompensaty, jeżeli zobowiązania wynikające z umowy redukują przychody z zarządzania zabytkiem³⁶. Umowny charakter zobowiązań sprawia, że właściciel nie czuje się zmarginalizowany, a decyzje w kwestii ochrony zabytków przestają być postrzegane jako arbitralne. To duża zaleta tego rozwiązania, gdyż jak widać – również na przykładzie sporów wokół Listy Skarbów Dziedzictwa – główne wątpliwości

³⁵ I. Liżewska, B. Skaldawski i in. 2011, s. 11–12.

³⁶ Ibidem, s. 18.

dotyczą przede wszystkim możliwości ingerencji organów państwowych w prawa właściciela bez jednoczesnego zapewnienia mu jako podmiotowi bezpośrednio zainteresowanemu wpływu na kształt tych decyzji.

6. ZAKOŃCZENIE

Jak widać, chociaż panuje powszechna zgoda co do konieczności ochrony zabytków, poszczególne rozwiązania na tym polu wzbudzają wiele kontrowersji. Ewolucja prawnych form ochrony zabytków w Polsce pokazuje, że co prawda widzi się potrzebę coraz silniejszej ingerencji państwa w kwestię stanu zachowania dziedzictwa, ale jednocześnie coraz mocniej podnoszony jest opór wobec ograniczania tym samym prawa własności. Jak rozwiązać tę sytuację – jest to poważne wyzwanie dla prawodawcy.

OBJAŚNIENIA SKRÓTÓW

- u.o.z. – ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami
u.o.d.k. – ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

- Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji (Dz.U. 1976, nr 32, poz. 190).
Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 4 listopada 2014 r. w sprawie Potomska i Potomski przeciwko Polsce, wniosek nr 33949/05.
Poselski projekt ustawy o ochronie dziedzictwa narodowego (druk sejmowy nr 537, Sejm IV kadencji).
Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz.U. 1928, nr 29, poz. 265).
Sprawozdanie stenograficzne z 93. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 26 maja 2015 r.
Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach (Dz.U. 2015, poz. 1333).
Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (Dz.U. 1962, nr 10, poz. 48).
Ustawa z dnia 19 lipca 1990 r. o zmianie ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz.U. 1990, nr 56, poz. 322).
Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. 2014, poz. 1446 z późn. zm.).
Wniosek Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 lipca 2015 r. o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i ustawy o muzeach.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2016 r., sygn. akt Kp 2/15.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r. sygn. akt K 20/07.

Opracowania

- Antoniak P., Cherka M., *Komentarz do art. 7 u.o.z.* [w:] *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. M. Cherka, Warszawa 2010, s. 40–44.
- Biuletyn nr 4335/VII Komisji Kultury i Środków Przekazu z dnia 4 marca 2015 r.
- Biuletyn nr 4630/VII Komisji Kultury i Środków Przekazu z dnia 27 maja 2015 r.
- Bukal G., *Ochrona i zagrożenie wartości zabytków – czyli o skutkach braku wartościowania i co dalej...* [w:] *Wartościowanie w ochronie i konserwacji zabytków*, red. B. Szmygin, Warszawa 2013, s. 61–70.
- Dobosz P., *Ewoluuujące prawne formy ochrony zabytków w Polsce* [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, Gdańsk 2014, s. 219–243.
- Dobryn A., *Ochrona dziedzictwa kultury we Francji*, „Ochrona Zabytków”, 3(2007), s. 79–86.
- Drela M., *Własność zabytków*, Warszawa 2006.
- Frączak K., *Skuteczność ochrony pomników historii w prawie polskim* [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, Gdańsk 2014, s. 260–271.
- Gwoździewicz P., *Ograniczenia prawa własności zabytków*, „Roczniki Administracji i Prawa”, R. IX, red. G. Łaszczycza, Sosnowiec 2009, s. 111–130.
- Liżewska I., Skaldawski B. i in., *System ochrony zabytków w wybranych krajach europejskich*, „Kurier Konserwatorski”, 11(2011), s. 5–33.
- Piotrowska K., *Aspekty prawne zarządzania dziedzictwem na przykładzie pomników historii i miejsc światowego dziedzictwa* [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, Gdańsk 2014, s. 271–284.
- Pruszyński J., *Ochrona zabytków w Polsce*, Warszawa 1989.
- Radwański Z., Olejniczak A., *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2014.

Źródła internetowe

<http://www.dziennikpolski24.pl/artykul/5753375,lista-skarbow-dziedzictwa-niezgodna-z-konstytucja.idt.html>