

# **DIAGNOZA DOTYCZĄCA PRAWNEJ OCHRONY ZABYTKÓW RUCHOMYCH W RAMACH KRAJOWEGO PROGRAMU OCHRONY ZABYTKÓW I OPIEKI NAD ZABYTKAMI NA LATA 2014-2017**

**KATARZYNA ZALASIŃSKA**

## **WPROWADZENIE**

Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2014-2017 (dalej: Krajowy program) był pierwszym tego typu dokumentem przyjętym przez Radę Ministrów. Mimo obowiązku stanowienia wskazanych dokumentów strategicznych, począwszy od 2004 r., na który wprost wskazuje regulacja zawarta w art. 84 i 85 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568, z późn. zm., zwaną dalej u.o.z.), dopiero w 2014 r. powstał pierwszy Krajowy program. Zgodnie z przyjętym w powołanych przepisach założeniem ma być to główny dokument strategiczny określający, z jednej strony, cele administracji rządowej oraz podległych jej służb i instytucji w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, z drugiej, środki służące do realizacji wyznaczonych celów. Ustawodawca przypisał więc wskazanym dokumentom strategicznym kluczową rolę w zapewnieniu efektywności systemu ochrony zabytków w Polsce.

## **OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA KRAJOWEGO PROGRAMU NA LATA 2014-2017**

Krajowy program na lata 2014-2017 został uchwalony 24 czerwca 2014 roku<sup>1</sup>. Przed uchwaleniem Krajowego Programu 2014-2017 istniejącą lukę w zakresie działań strategicznych w ochronie zabytków w pewnym zakresie wypełnił częściowo Narodowy Program Kultury „Ochrona zabytków i dziedzictwa kulturowego” na lata 2004-2013, który w ramach Narodowej Strategii Rozwoju Kultury na lata 2004-2013 spełniał do pewnego stopnia rolę analogiczną do Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, tj. głównego rządowego dokumentu strategicznego w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2004-2013 została przyjęta przez Radę Ministrów na posiedzeniu 21 września 2004 roku. Na posiedzeniu Rady Ministrów 4 czerwca 2005 r. poszerzono ramy czasowe jej obowiązywania przez przyjęcie Uzupełnienia Narodowej Strategii Rozwoju Kultury na lata 2004-2020. Narodową Strategię Rozwoju Kultury na lata 2004-2013 wraz z Uzupełnieniem na lata 2004-2020 zastąpiła Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020 (Monitor Polski, poz. 378) przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 26 marca 2013 roku.

---

<sup>1</sup> Pełny tekst uchwały wraz z załącznikami jest dostępny pod adresem:

[http://bip.mkidn.gov.pl/media/download\\_gallery/20140818Krajowy\\_Program\\_Ochrony\\_Zabytkow\\_i\\_Opieki\\_nad\\_Zaby.pdf](http://bip.mkidn.gov.pl/media/download_gallery/20140818Krajowy_Program_Ochrony_Zabytkow_i_Opieki_nad_Zaby.pdf) (odczyt z dnia 25.07.2018).

Punktem wyjścia dla celów i kierunków działań w ramach Krajowego programu na lata 2014-2017 była zarówno diagnoza obejmująca w głównej mierze analizę ram prawnych ochrony i opieki nad zabytkami w Polsce, z uwzględnieniem liczbowego wymiaru aktywności powołanych do tego służb konserwatorskich, jak i analiza zasobu zabytkowego (przygotowana na podstawie statystyki rejestru zabytków), z uwzględnieniem wniosków z raportów oraz innych dokumentów wskazujących na stan zachowania tego zasobu. Przyjętym celem głównym Krajowego Programu na lata 2014-2017 było „Wzmocnienie roli dziedzictwa kulturowego i ochrony zabytków w rozwoju potencjału kulturowego i kreatywnego Polaków”, realizowany był poprzez trzy cele szczegółowe, podzielone na kierunki działania, tj.:

**Cel szczegółowy 1:** „Wspieranie rozwiązań systemowych na rzecz ochrony zabytków w Polsce” podzielony na kierunki działania:

1. Porządkowanie rejestru zabytków nieruchomości (księgi rejestru A i C);
2. Przygotowanie ratyfikacji Konwencji UNESCO ds. ochrony dziedzictwa podwodnego;
3. Wypracowanie jednolitych standardów działania konserwatorskiego w odniesieniu do wybranych typów i kategorii zabytków nieruchomości;
4. Wzmocnienie instrumentów ochrony krajobrazu kulturowego;
5. Opracowanie diagnozy prawnej ochrony zabytków ruchomych;
6. Opracowanie kompleksowego raportu o stanie zachowania zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków (księgi rejestru A i C);
7. Realizacja badań w ramach AZP na obszarach szczególnie istotnych ze względu na zagrożenia dla dziedzictwa archeologicznego;

**Cel szczegółowy 2:** „Wzmocnienie synergii działania organów ochrony zabytków” podzielony na kierunki działania:

1. Zwiększenie efektywności zarządzania i ochrony zabytków poprzez wdrażanie infrastruktury informacji przestrzennej o zabytkach;
2. Wypracowanie standardów, pozwalających na lepszy przepływ informacji pomiędzy organami ochrony zabytków a społecznościami żyjącymi w otoczeniu zabytków objętych ochroną;
3. Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w organach ochrony zabytków;
4. Merytoryczne wsparcie samorządu terytorialnego w ochronie zabytków;

**Cel szczegółowy 3:** „Tworzenie warunków do aktywnego uczestnictwa w kulturze, edukacji na rzecz dziedzictwa kulturowego oraz jego promocji i reinterpretacji” podzielony na kierunki działania:

1. Przygotowanie ratyfikacji Konwencji ramowej Rady Europy w sprawie znaczenia dziedzictwa kulturowego dla społeczeństwa, Faro 2005;
2. Wspieranie budowania świadomości społecznej funkcji dziedzictwa kulturowego jako podstawy kształtowania się tożsamości narodowej i społeczności lokalnych;
3. Promocja zasobu dziedzictwa za pośrednictwem Internetu;
4. Zwiększanie dostępu do zasobu dziedzictwa i ułatwienie jego odbioru społecznego.

W ramach rozbudowanej struktury Krajowego programu na lata 2014-2017 tylko jeden z kierunków odnosił się w całości do problematyki ochrony zabytków ruchomych. Obok kwestii związanej z

promocją i upowszechnianiem, strategia ta została zdominowana przez problemy związane z ochroną zabytków nieruchomych oraz funkcjonowaniem służb konserwatorskich.

Uzasadnienie dla potrzeby włączenia diagnozy prawnej ochrony zabytków ruchomych zostało w samym programie poprzedzone odwołaniem do statystyki rejestru. Wskazano bowiem, że zgodnie z danymi z dnia 31 grudnia 2013 r. na podstawie 14 510 decyzji o wpisie do rejestru zabytków ruchomych (księga B) w rejestrze znajduje się 242 901 obiektów, z czego 72% stanowi wyposażenie świątyń, 20% to kolekcje, wpisywane głównie w związku z przepisami o wspieraniu kolekcjonerów, obowiązującymi w latach 1962-1996, a pozostałe 8% stanowią inne zabytki ruchome, w tym ruchome zabytki techniki. Odrębnie mogą być traktowane ruchome zabytki archeologiczne wpisywane do ksiąg rejestru C – zabytki archeologiczne, obok nieruchomości zabytków archeologicznych (np. grodziska, kurhany itp.). Wobec zmian legislacyjnych, w tym w szczególności w związku z ustawą z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 75, poz. 474), potrzebne stało się opracowanie diagnozy dotyczącej prawnej ochrony zabytków ruchomych w Polsce, zapewniającej właściwe zachowanie i zabezpieczenie tego zasobu, w tym spójność regulacji z zakresu ochrony zabytków z innymi obowiązującymi przepisami. Należy jednak poczynić dwa istotne zastrzeżenia dotyczące zakresu realizacji tego zadania w ramach Krajowego programu. Jak zostało wyraźnie wskazane, opracowanie diagnozy miało dotyczyć prawnej ochrony, co oznacza, że poza zakresem zadania pozostawiono m.in. weryfikację wpisów do rejestru oraz stanu zachowania obiektów się w nim znajdujących, koncentrując się na analizie uwarunkowań prawnych realizacji ochrony i opieki nad zabytkami ruchomymi. Z drugiej jednak strony przyjęte założenia pozwoliły na szerokie potraktowanie tematu – diagnoza miała objąć nie tylko zabytki ruchome wpisane do rejestru zabytków, ale także muzealia w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. z 2018 r. poz. 720), czyli przedmioty wpisane do inwentarza danego muzeum w przypadkach, kiedy takie rozszerzenie zakresu badań uzasadnione będzie względami natury prawnej, standardami opieki konserwatorskiej czy też – standardami ewidencjonowania zbiorów.

## **OPRACOWANIE DIAGNOZY PRAWNEJ OCHRONY ZABYTKÓW RUCHOMYCH**

### **– DZIAŁANIA I ETAPY**

Zgodnie z przyjętym w samym programie założeniem, opracowanie diagnozy prawnej ochrony zabytków ruchomych w Polsce zostało podzielone na cztery części. W pierwszej kolejności przygotowano analizy i opracowania w ramach cz. 1 – sporządzenia analizy rozwiązań prawnych w ochronie zabytków ruchomych dla wybranych krajów europejskich – powstał raport *Ochrona zabytków ruchomych w wybranych obcych systemach prawnych*<sup>2</sup> (red. P. Stec) oraz – w cz. 2 – *Raport dotyczący stanu ochrony prawnej oraz kierunków zmian w zakresie prawnej ochrony zabytków*

---

<sup>2</sup> *Ochrona zabytków ruchomych w wybranych obcych systemach prawnych. Raport przygotowany w ramach „Raportu stanu ochrony prawnej oraz kierunków zmian w zakresie prawnej ochrony zabytków ruchomych w Polsce” w ramach realizacji Krajowego Programu Ochrony Zabytków i Opieki nad Zabytkami na lata 2014-2017 dla Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów, red. P. Stec, Opole 2015.*

*ruchomych w Polsce*<sup>3</sup> (red. K. Zeidler). Należy bardzo wyraźnie podkreślić, że celem wskazanych raportów było zebranie materiałów i analiz, które byłyby pomocne przy sporządzaniu projektu założeń zmian legislacyjnych, a więc realizacji zadania IV. Nie stanowiły one więc całościowej diagnozy stosunków społecznych w danym obszarze. Odróżnić należy tym samym stworzone raporty od materii *Raportu o systemie ochrony dziedzictwa kulturowego* (2009), w którym podjęto próbę całościowej diagnozy z uwzględnieniem aspektów prawnych. Ograniczenie zadania do zbadania aspektów prawnych ochrony zabytków ruchomych sprawiło, że poza zakresem rozważań pozostały kwestie związane z polityką administracyjną, w tym kwestiami związanymi z nakładami finansowym na ochronę. To oznacza, że poza zakresem rozważań pozostawione zostały m.in. sprawy magazynowania zabytków archeologicznych w muzeach publicznych, gdyż istota tego problemu wykracza poza zagadnienia związane z prawną ochroną, a stanowi raczej kwestię stosowania obowiązujących przepisów i zagwarantowania odpowiednich źródeł finansowania dla realizacji tego zadania.

Przygotowanie projektu założeń zmian legislacyjnych zostało w pierwszej części zadania IV poprzedzone analizami kierunkowymi, które pozwoliły na określenie podstawowych obszarów, w ramach których rozwinięte zostały założenia szczegółowe. Wskazane badania kierunkowe, przygotowane przez K. Zeidlera (*Zasady prawa ochrony zabytków ruchomych*), P. Steca (*Nowy paradygmat ochrony zabytków ruchomych*), M. Drełę (*Miejsce ochrony zabytków ruchomych w systemie ochrony dziedzictwa kulturowego*) oraz M. Marcinkowską (*Diagnoza ochrony zabytków ruchomych w Polsce*), obejmują pogłębioną analizę struktury i zawartości rejestru zabytków. Dodatkowo, opracowanie zostało uzupełnione szczegółową diagnozą w odniesieniu do obrotu zabytkami przygotowaną przez W. Szafrąńskiego.

W drugiej części zadania IV opisane zostały projekty kierunkowe założeń zmian legislacyjnych w zakresie: ochrony administracyjnoprawnej zabytków ruchomych (J. Brudnicki); ochrony administracyjnoprawnej muzealiów, materiałów bibliotecznych i archiwów (A. Jagielska-Burduk); ochrony zabytków archeologicznych (M. Trzciniński); wywozu zabytków za granicę (K. Zalasieńska); obrotu ruchomymi dobrami kultury (W. Szafrąński); ochrony prawnokarnej zabytków ruchomych (B. Gadecki, O. Jakubowski). Projekty zmian legislacyjnych zostały w niniejszym opracowaniu przygotowane według jednego schematu odpowiadającego wymaganiom projektów założeń z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji. Oznacza to, że obejmują one następujące części: diagnoza, cele, regulacje, sposoby osiągnięcia celu, zakres projektowanej regulacji, regulacje wspierające, działania faktyczne, przepisy przejściowe i końcowe, powołanie nowych organów lub instytucji oraz konsultacje społeczne.

Przedstawione przez poszczególnych autorów wnioski i propozycje stanowią pierwszą od wielu lat całościową wizję kierunków zmian w zakresie ochrony zabytków ruchomych. Niewątpliwą zaletą zaprezentowanych założeń jest zarówno dokładne oddzielenie kategorii celów i zadań, jak i działań prawnych oraz działań faktycznych administracji. Niezwykle istotne jest też dostrzeżenie potrzeby nie tyle zmiany obowiązujących przepisów, ile również ich uzupełnienia o kwestie, które dotychczas

---

<sup>3</sup> *Raport dotyczący stanu ochrony prawnej oraz kierunków zmian w zakresie prawnej ochrony zabytków ruchomych w Polsce*, red. K. Zeidler, Gdańsk 2016.

pozostawały poza ramami regulacji prawnych. W szczególności mowa tutaj o kwestiach związanych z obrotem zabytkami czy kolekcjonerstwa.

Niewątpliwą wartością dodaną, oprócz oczywistej wartości merytorycznej tych studiów i analiz przygotowanych przez poszczególnych autorów, było stworzenie – w ramach Krajowego programu – po raz pierwszy od bardzo wielu lat płaszczyzny wymiany doświadczeń i poglądów przedstawicieli doktryny prawa, praktyków oraz przedstawicieli administracji konserwatorskiej, w tym pracowników Departamentu Ochrony Zabytków MKiDN, Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów oraz Narodowego Instytutu Dziedzictwa. Na szczególną uwagę zasługuje zorganizowane w Nieborowie w dniach 7-9 września 2017 r. seminarium, które pozwoliło na przedyskutowanie wielu tez i założeń powstałych na wcześniejszych etapach realizacji zadania. Podczas trzech dni obrad, w których udział wzięli członkowie zespołu i pracownicy NIMOZ, zweryfikowane zostały założenia wstępne przygotowane przez poszczególnych autorów oraz określone zostały kierunki ich ostatecznego doprecyzowania. Stąd przedstawione opracowanie, jako wynik realizacji zadania IV, funkcjonuje jako „założenia nieborowskie”.

## **PODSUMOWANIE**

Przygotowane w latach 2015-2017 analizy, materiały oraz opracowane założenia stanowią najszerszą, stworzoną w ostatnich kilkunastu latach, dokumentację, która może bezpośrednio stanowić podstawę opracowania konkretnych rozwiązań legislacyjnych oraz projektów przepisów. Ostateczny kształt nowelizacji bądź nowej ustawy zależeć będzie jednak od ich „osadzenia” w całej ustawie oraz ewentualnych zmian systemowych, jakie przyjąć mogą autorzy projektu założeń zmian legislacyjnych ustawy. Nie ulega jednak wątpliwości, że „założenia nieborowskie” stanowią istotny wkład w budowę nowego systemu ochrony zabytków w Polsce. Realizowane przez NIMOZ zadanie wykazało, jak istotne jest świadome i uporządkowane podejście do procesu legislacyjnego. Budowana od 1918 r., w oparciu o niemalże niezmienny paradygmat, ochrona zabytków ruchomych wymaga dzisiaj rozsądnej i przemyślanej reformy w celu zapewnienia jej efektywności i dostosowania do zmian, jakie zaszły w stosunkach społecznych w ostatnich latach.

## **KATARZYNA ZALASIŃSKA**

---

Doktor habilitowany nauk prawnych, absolwentka brytyjskiego Institute of Art&Law. Ekspert w dziedzinie prawa dziedzictwa kultury. Autorka wielu publikacji poświęconych ochronie zabytków, muzeom oraz rynkowi sztuki.