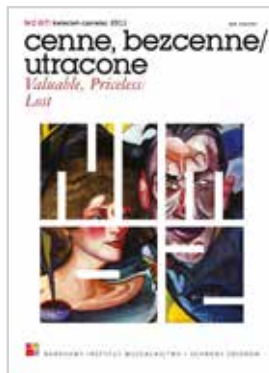
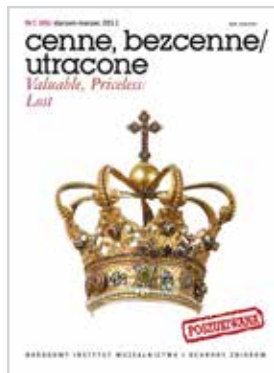


# [ 2011 ]





# Spór o własność wachlarzy Kossaków *skradzionych z Muzeum w Górkach Wielkich*

Dzieła sztuki są jednymi spośród dóbr materialnych, których wartość rośnie wraz z ich wiekiem. Kradzież mienia dla złodzieja najczęściej wiąże się z koniecznością szybkiego sprzedania łupu, gdyż wieloletnie przechowywanie obniża jego wartość – w przypadku dzieł sztuki jest inaczej. Paserzy i złodzieje ukrywający przez wiele lat łupy z okradzionych kościołów i muzeów liczą, że pamięć o przestępstwie się zatrze a sprzedawane obiekty nie utracą swojej wartości. Gdy po latach policji udaje się odnaleźć skradzione z muzeów i kościołów dzieła sztuki, w prasie pojawiają się tytuły informujące o ich odzyskaniu. Niestety, rzeczywistość bywa bardziej skomplikowana. Często okazuje się, że skradzione dobro kultury przeszło przez wiele rąk i odnajduje się u osób bezpośrednio niezwiązanych z przestępstwem. Zdarzają się również sytuacje, że postępowanie przeciwko osobom, które mogły być zamieszane w paserstwo i kradzież są umarzane przez prokuratury ze względu na przedawnienie. Wtedy pojawia się problem i ewentualny spór, czyją własnością są skradzione obiekty. Długa walka, jaką musiało toczyć Muzeum Śląska Cieszyńskiego o potwierdzenie prawa do skradzionych wachlarzy Kossaków obrazuje, z jakimi problemami może obecnie borykać się każda instytucja muzealna, kościelna lub osoba prywatna, której skradziono zbiory.

## **PROBLEM WŁASNOŚCI ODNAJDOWANYCH PO LATACH UTRACONYCH DÓBR KULTURY**

Na ślady skradzionych ze zbiorów publicznych i prywatnych dóbr kultury policja trafia często po latach, gdy dzieła pojawiają się na rynku sztuki. Niestety, nie zawsze udaje się ustalić, jak skradzione dzieła trafiły do ich aktualnych posiadaczy. Upływ czasu powoduje, iż ewentualne postępowania karne zostają umarzane ze względu na przedawnienie oraz problemy z ustaleniem faktycznych sprawców czynu. Gdy postępowanie zostaje umorzone, prokuratura wydaje postanowienie o zwrocie zatrzymanego przedmiotu osobie uprawnionej. Ocena, kto w takiej sytuacji jest stroną uprawnioną, często prowadzi do sporu. Proku-

ratur musi zdecydować czy zwracać go osobie, u której został po latach znaleziony, czy tym, którym został skradziony. Zdarza się niestety, że zgodnie z postanowieniem prokuratury obiekty utracone przed laty nie wracają do pierwotnych właścicieli, a trafiają do osób, u których zostały odnalezione. Takie sytuacje bywają moralnie dwuznaczne, zwłaszcza gdy umorzenie postępowania nie rozwiewa wątpliwości co do roli tych osób i ich świadomości pochodzenia skradzionego dobra kultury. W takich sprawach bardziej zasadne wydaje się przekazywanie przez prokuraturę obiektów do instytucji, z których zostały skradzione, co nie wyłącza możliwości roszczeń cywilnych osób, które uważają się za właścicieli obiektu. Istniejący porzą-

dek prawny w zakresie prawa cywilnego nie wyróżnia zabytków i dóbr kultury spośród innych dóbr znajdujących się w obrocie, pomijając w wielu sytuacjach ich szczególny status. Artykuł 169 kodeksu cywilnego, sankcjonujący w imię pewności obrotu prawnego nabycie od osoby nieuprawnionej, nie wyłącza tej możliwości w przypadku obiektów skradzionych ze zbiorów muzealnych i bibliotek. Przedmiotem nabycia od nieuprawnionego może być każda rzecz ruchoma. Kodeks cywilny kładzie w tym przypadku szczególny akcent na ochronę pewności obrotu prawnego, poświęcając interesy dotychczasowego właściciela nawet w przypadku, gdy jest nim muzeum, a przedkładając ponad nie dobrą wiarę nabywcy. Podobny skutek

ma przepis art. 174 k.c. regulujący instytucję nabycia własności rzeczy ruchomej w drodze zasiedzenia. Posiadacz, władający rzeczą ruchomą jak właściciel, nabywa ją na własność z upływem trzyletniego okresu, w trakcie którego charakteryzowała go dobra wiara. Pozycji właściciela w stosunku do nabywcy w praktyce nie zmienia fakt, że konieczną przesłanką przejścia własności na tego ostatniego jest dobra wiara. Dobra wiara jest stanem psychicznym nabywcy, który jest w błędnym, lecz usprawiedliwionym w danych okolicznościach przekonaniu, że zbywcy przysługiwało prawo do rozporządzenia rzeczą. Nabycie własności przez osobę, która nabywa rzecz ze świadomością pokrzywdzenia prawowitego właściciela jest wyłączone. Należy jednak pamiętać, że przy rozpatrywaniu takiego sporu sąd jest związany domniemaniem dobrej wiary nabywcy wynikającym z art. 7 k.c. Takie uregulowania powodują, że to instytucje lub osoba pokrzywdzona musi wykazać, że osoba, u której znaleziono skradziony obiekt posiadała go w złej wierze; samo powoływanie się na fakt, że obiekt jest muzealium czy zabytkiem wpisanym do rejestru niestety nie

wystarczy. Spór o własność wachlarzy Kossaków i pozytywne zakończenie postępowania sądowego w tej sprawie wskazuje jednak, że przy czynnym udziale muzeum, wspieranym przez profesjonalną kancelarię prawną, dobra wiara osób, u których zostały one odnalezione, może zostać zakwestionowana.

### OKOLICZNOŚCI KRADZIEŻY I ODNALEZIENIA WACHLARZY KOSSAKÓW SKRADZIONYCH Z MUZEUM W GÓRKACH WIELKICH

W 1993 r. doszło do włamania do Muzeum Zofii Kossak-Szatkowskiej w Górkach Wielkich, będącego Oddziałem Muzeum Śląska Cieszyńskiego w Cieszynie. Skradziono trzynaście obrazów Juliusza Kossaka i jego syna Wojciecha. W momencie kradzieży ekspozyty były skatalogowane. Ich zdjęcia przekazano policji oraz niezwłocznie zostały zgłoszone do prowadzonego przez Ośrodek Ochrony Zbiorów Publicznych katalogu skradzionych i zaginionych dóbr kultury<sup>1</sup>. Informacje o kradzieży wielokrotnie pojawiały się w pra-

sie krajowej, m.in. w: „Gazecie Krakowskiej”, „Słowie Polskim”, „Gazecie Wyborczej”, „Trybunie Śląskiej”, „Głosie Wielkopolskim”, „Czasie Krakowskim”, „Gazecie Katowickiej”, „Kurierze Polskim”, „Sztandarze Młodych”, „Rzeczpospolitej” oraz „Prawie i Życiu”. Publikowane były również w prasie specjalistycznej skierowanej m.in. do kolekcjonerów i antykwariarzy, jak: „Spotkania z Zabytkami”, „Art.&Business”, „Cenne, Bezcenne/Utracone”. W 2006 r. pochodzące z tej kradzieży wachlarze wraz z obrazami autorstwa Wojciecha Kossaka *Koncert Jankiela* (sygnowany Wojciech Kossak, listopad 1883) oraz *Królowa Jadwiga w asyście dworzan i Stańczyka wręcza medal Wojciechowi Kossakowi* (sygnowany Wojciech Kossak 1884) odnalazły się wystawione do sprzedaży w Domu Aukcyjnym „Rempex”. W czasie postępowania karnego przeciwko osobie oskarżonej o paserstwo wachlarzy 26 lipca 2007 r. postanowieniem Prokuratury Rejonowej dla Warszawy Śródmieście Północ dzieła Kossaka zostały przekazane na przechowanie Muzeum Zofii Kossak-Szatkowskiej w Górkach Wielkich. Niestety, w czasie prowadzenia



*Koncert Jankiela*, 1883 r. – wachlarz wykonany przez Wojciecha Kossaka, przedstawiający korowód zaręczynowy autora z podobizną własną, narzeczoną, jej ojca i gości. Skradziony w 1993 r., odnaleziony w 2006 r.



czynności prokuraturze nie udało się jednoznacznie ustalić okoliczności sprawy. Pomimo umorzenia postępowania karnego, ze względu na przedawnienie karalności, Sąd Rejonowy w Łodzi postanowił pozostawić oba dzieła w muzeum, do czasu wyjaśnienia, komu przysługuje prawo własności tych wachlarzy. Zwrotu wachlarzy domagała się Irena S. twierdząc, że została ich właścicielką na podstawie zasiedzenia, gdyż nabyła je w dobrej wierze w 1998 r. i miała je aż do zajęcia przez policję w 2006 r. W odpowiedzi Muzeum Śląska Cieszyńskiego stwierdziło, iż eksponaty są zapisane w księdze inwentarzowej oddziału i stanowią wyłączną własność muzeum. W związku z tym odmówiło wydania wachlarzy Irenie S.

#### **SPRAWA CYWILNA DOTYCZĄCA WŁASNOŚCI WACHLARZY KOSSAKÓW**

W styczniu 2009 r. do Sądu Rejonowego w Cieszynie wpłynął wniosek Ireny S. o stwierdzenie nabycia przez zasiedzenie prawa własności przedmiotowych dzieł na podstawie art. 174 kodeksu

cywilnego. Wnioskodawczynie twierdziła, że wachlarze zakupiła w 1998 r. od osoby jej znanej, godnej zaufania i „bezwzględnie uczciwej”. Transakcja została dokonana przez wnuka Ireny S., Grzegorza S., który, jak twierdziła, działał w jej imieniu i na jej rachunek, lecz wnioskodawczynie nie posiadała żadnego dowodu dokonania transakcji. W opinii Ireny S. okoliczności nabycia wachlarzy świadczyły o tym, iż nabyła dzieła w dobrej wierze. Ponieważ posiadała obrazy do 2006 r., twierdziła, że nabyła prawa własności obrazów przez zasiedzenie, zgodnie z art. 174 kodeksu cywilnego najpóźniej w dniu 1 stycznia 2002 r. W gestii sędziego Sądu Rejonowego w Cieszynie było osądzenie, czy wnioskodawczynie nabyła wachlarze w dobrej wierze, a tym samym czy doszło do zasiedzenia przez nią eksponatów muzealnych.

Muzeum Śląska Cieszyńskiego miało w sprawie status uczestnika postępowania i było w sposób profesjonalny reprezentowane przed sądem przez radcę prawnego Tomasza Szkaradnika. W związku z zagrożeniem utraty zbiorów muzealnych w przypadku przegranej w sprawę włączył się również czynnie

Ośrodek Ochrony Zbiorów Publicznych. Muzeum wykazywało przed sądem, iż Irena S. nie dołożyła należytej staranności w celu zbadania, czy zbywca wachlarzy był rzeczywiście osobą uprawnioną do rozporządzania zbywaną rzeczą. Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa niedołożenie przez kupującego należytej staranności skutkuje wyłączeniem dobrej wiary po stronie kupującego. Stopień ostrożności, jaki jest wymagany od kupującego, zależy również od rodzaju i wartości sprzedawanego przedmiotu. Nie ulega przy tym wątpliwości, że przy tak cennych przedmiotach jak dzieła sztuki, na kupującym ciąży szereg obowiązków związanych z koniecznością upewnienia się, czy zakupywany przedmiot nie został uzyskany przez zbywcę w drodze przestępstwa.

W trakcie postępowania zostali przesłuchani m.in. wnioskodawczynie, jej syn oraz wnuk, osoba, od której zakupiono dzieła sztuki w 1998 r., a także oficer policji z Zespołu do Zwalczania Przestępczości przeciwko Dziedzictwu Narodowemu oraz pracownik Ośrodka Ochrony Zbiorów Publicznych. Przed sądem sugestywnie i przekonująco



*Pokłon rycerza*, 1884 r.  
– wachlarz wykonany przez Wojciecha Kossaka, przedstawiający w istocie zareczyny brata autora Tadeusza Kossaka z Anną Kisielnicką. Skradziony w 1993 r., odnaleziony w 2006 r.

w obronie zbiorów muzeum zeznawał dyrektor Muzeum Śląska Cieszyńskiego Marian Dembinioł oraz kierownik oddziału Muzeum Zofii Kossak-Szatkowskiej w Górkach Wielkich, Dominik Dubiel, zwracając uwagę na znaczenie obiektów dla kultury i dziedzictwa regionu. Ciekawym aspektem sprawy okazał się fakt, iż wnuk Ireny S., Grzegorz S., który to w jej imieniu wystawiał na aukcji wachlarze, miał wcześniej styczność z tematyką kradzieży dzieł sztuki. W 2005 r. wystawiał na aukcji skradziony przed laty pochodzący z Zuzeli barokowy pacyfikał, postępowanie karne w tej sprawie zostało umorzone, jednakże w jego trakcie musiał być on zaznajomiony z informacją o możliwości identyfikacji zakupionych dzieł sztuki w *Krajowym wykazie zabytków skradzionych lub nielegalnie wywiezionych za granicę*<sup>2</sup>. Podczas procesu doszło również do kolejnego podejrzanego zbiegu okoliczności. W trakcie przeprowadzonego przeszukania przez policję w domu rodziny Ireny S., związanej z zupełnie innym postępowaniem, zostały odnalezione kolejne, skradzione ze zbiorów muzealnych 4 obrazy, w tym pochodzący z włamania do Muzeum Zofii Kossak-Szatkowskiej w Górkach Wielkich obraz Juliusza Kossaka *Kościółek w Grochowie Kaliskim*. Również w tej sprawie postanowieniem z maja 2010 r. postępowanie karne zostało umorzone, tym razem wobec braku znamion ustawowych czynu zabronionego.

Sąd orzekający zasięgnął również opinii biegłego z zakresu sztuki, antyków i dawnego rzemiosła artystycznego na okoliczność ustalenia wartości i rozpoznawalności skradzionych zabytków, a także ustalenia, na podstawie okoliczności nabycia dzieł, dokonania należytej staranności przy nabywaniu tych przedmiotów. Biegły stwierdził, iż egzemplarze te były dziełami rozpoznawalnymi, a informacja o ich kradzieży trafiła dzięki mediom do opinii publicznej. Oczywiście biegły nie mógł stwierdzić czy Irena S. dochowała należytej staranności kupując dzieła w 1998 r., pozostawiając to w gestii sądu orzekającego.

Pełnomocnik Muzeum Śląska Cieszyńskiego przedstawił szereg publikacji oraz wycinków prasowych uzyskanych z archiwów Ośrodka Ochrony Zbiorów Publicznych świadczących, że powszechnie wiadomo, iż dzieła zostały skradzione i były poszukiwane. Istotną kwestią było również to, iż od wielu lat figurują one w *Krajowym wykazie zabytków skradzionych lub nielegalnie wywiezionych za granicę*.

### **POSTANOWIENIE W SPRAWIE WACHLARZY KOSSAKÓW I JEGO ZNACZENIE DLA OCHRONY ZBIORÓW MUZEALNYCH**

Po przeprowadzeniu wyczerpującego postępowania dowodowego 26 sierpnia 2010 r. Sąd Rejonowy w Cieszynie wydał postanowienie, którym oddalił wniosek Ireny S. Sąd stwierdził, pomimo iż przedmiotem zasiedzenia były przedmioty szczególne, zabytki, o znaczeniu kultury narodowej, to ma zastosowanie art. 174 kodeksu cywilnego, stanowiący ogólne przesłanki zasiedzenia rzeczy ruchomej. Jednakże z uwagi na cechy tych przedmiotów, ocenę przesłanek do stwierdzenia zasiedzenia należy dostosować do wszystkich **uwarunkowań związanych tak ze specyfiką takich przedmiotów, jak i specyficznymi uwarunkowaniami związanymi z obrotem takimi przedmiotami oraz specyfiką rynku, tj. uwzględniając w szczególności fakt nielegalnego obrotu dziełami sztuki**. Należyta ostrożność powinna skłonić nabywców dzieła do sprawdzenia autentyczności kupowanego przedmiotu i jego źródła pochodzenia, a w szczególności czy sprzedający posiadał prawo do rozporządzania nim. Biorąc pod uwagę obecną dostępność dla kolekcjonerów i antykwariuszy baz danych skradzionych dóbr kultury oraz dostęp do licznych fachowych czasopism zajmujących się tematyką utraconych dzieł sztuki, sprawdzenie proveniencji obiektu w praktyce nie sprawia trudności. Sąd uznał, że wnioskodawczyni, a także jej wnuk, zajmujący się

obrotem dziełami sztuki, mieli możliwość sprawdzenia czy eksponaty są poszukiwane jako zaginione lub skradzione. Nie interesowali się jednak tym, czy zbywca był uprawnionym do rozporządzania dziełami, a tym samym nie można przyjąć istnienia dobrej wiary po stronie wnioskodawczyni.

### **ZAKOŃCZENIE**

Do prawa zasiedzenia dzieł Kossaka nie doszło, piękne dzieła sztuki cieszą oko zwiedzających Muzeum Zofii Kossak-Szatkowskiej w Górkach Wielkich. Spór ten unaoczniał mankamenty polskiego systemu prawa cywilnego, w którym muzealia, mimo że stanowią nasze dobro narodowe, są traktowane jak każda inna rzecz znajdująca się w obrocie. Potrzebne były aż cztery lata od zatrzymania skradzionych dzieł, by kwestia ich własności definitywnie została rozwiązana. Sprawa sporu o wachlarze Kossaków to również pozytywny przykład zachowania kierownictwa muzeum, które nie zbagatelizowało zagrożenia i we współpracy z policją oraz Ośrodkiem Ochrony Zbiorów Publicznych skutecznie wykazało przed sądem swoje racje. Z 13 obrazów skradzionych w 1993 r. z Muzeum Zofii Kossak-Szatkowskiej w Górkach Wielkich nadal poszukiwanych jest 8. Miejmy nadzieję, że w przyszłości odnajdą się wszystkie dzieła i do zbiorów instytucji powrócą już bez wieloletnich sporów. ■

#### **PRZYPISY:**

<sup>1</sup> W 2004 r. zawartość rzeczonożego katalogu została w całości przeniesiona do funkcjonującego obecnie na podstawie przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami *Krajowego wykazu zabytków skradzionych lub nielegalnie wywiezionych za granicę*. Od 2005 r. wykaz jest udostępniony w Internecie i na poziomie podstawowym (zawierającym informacje o autorze, temacie, wymiarach i technice) dla wszystkich zainteresowanych osób.

<sup>2</sup> Bliższą informację o tym dużym sukcesie policji można znaleźć w artykule M. Karpowicza, *Dopóki jest nadzieja – po półwieczu barokowy relikwiarz wraca do Zuzeli* [w:] *Policja w ochronie zabytków sakralnych*, red. Z. Judycki, M. Karpowicz, 2009 r. str. 67-72

# QUO VADIS, CZYLI O KIERUNKU ZMIAN W PRAWIE OCHRONY ZABYTEKÓW



KATARZYNA ZALASIŃSKA

Zbliżająca się w 2018 r. rocznica 100-lecia funkcjonowania polskich przepisów z zakresu ochrony zabytków skłania do ocen i podsumowań. Kształtująca ten porządek obecnie ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r., poz. 1446 ze zm.) miała stworzyć sprawny system ochrony zabytków, dostosowany do wyzwań, jakie przyniosła transformacja ustrojowo-gospodarcza, zastępując z niemąłym „opóźnieniem” ustawę z 12 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (Dz. U. z 1999 r., Nr 98, poz. 1150 ze zm.). Będąc u progu setnej rocznicy, warto zadać sobie pytanie o kierunek zmian dokonywanych w ostatnich latach w prawie ochrony zabytków.

Przed podjęciem szczegółowych rozważań warto zwrócić uwagę na pewne różnice pomiędzy wskazanymi na wstępie, kolejnymi aktami prawnymi. O ile brzmienie ustawy z 1962 r. zmieniane było przez 41 lat jej obowiązywania jedenaście razy, o tyle ustawa z 2003 r. przez 14 lat doczekała się już łącznie siedemnastu drobniejszych lub bardziej znaczących zmian. Ustawa z 1962 r. została istotnie zmieniona jedynie w przypadku dwóch nowelizacji. Pierwsza zmiana, wprowadzona ustawą z 19 lipca 1990 r. o zmianie ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz. U., Nr 56, poz. 322), wpłynęła na kształt przepisów ustrojowych oraz materialnoprawnych (np. poprzez wprowadzenie po raz pierwszy odniesienia do ochrony krajobrazu kulturowego), jako że była bezpośrednio związana z transformacją ustrojową. Druga zmiana wynikała natomiast z uchwalenia ustawy z 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. z 1997 r., Nr 5, poz. 24), a tym samym wyłączenia materii dotyczącej działalności muzeów z obszaru ochrony dóbr kultury. Ostatnie nowelizacje dotyczące obowiązujących przepisów idą znacznie dalej, wprowadzając nowe formy ochrony, instrumenty działania, ingerując przy tym istotnie w organizację organów ochrony zabytków.

Ograniczając się do nowelizacji dokonanych po 2014 r., należy wskazać, że najistotniejsze zmiany wprowadziła:

- ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rzeczach znalezionych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 397);

- ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r., poz. 774);

- ustawa z 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach (Dz. U. z 2016 r., poz. 1330), znowelizowana ustawą z 4 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach (Dz. U. z 2016 r., poz. 1887);

- ustawa z 25 maja 2017 r. o restytucji narodowych dóbr kultury (Dz. U. z 2017 r., poz. 1086);

- ustawa z 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 1595).

Dokonane na podstawie tych aktów zmiany legislacyjne można podzielić na dwie grupy. Pierwsze są konsekwencją uchwalenia innych ustaw i wynikają z potrzeby dostosowania do nich przepisów ustawy o ochronie zabytków, zaś drugie to nowelizacje „ustawy matki” i towarzyszące jej zmiany innych ustaw.

Trzymając się porządku chronologicznego, należy odnieść się do zmian dokonanych na podstawie ustawy o rzeczach znalezionych. O ile bezpośrednią przyczyną dla podjęcia prac legislacyjnych w tym zakresie było uchylenie przez Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 16 marca 2004 r. (OTK ZU, nr 3/A/2004, poz. 20) art. 6 dekretu z dnia 18 września 1954 r. o likwidacji niepodjętych depozytów i nieodebranych rzeczy (Dz. U., Nr 41, poz. 184, z późn. zm.) oraz uchwalenie ustawy z dnia 18 października 2006 r. o likwidacji niepodjętych depozytów (Dz. U., Nr 208, poz. 1537), o tyle zmiany dokonane niniejszą ustawą w istotny sposób wpłynęły na przepisy z zakresu ochrony zabytków.

Nie chodzi tu jedynie o dodanie rozdziału 2a i stworzenie krajowego rejestru utraconych dóbr kultury oraz wyłączenie ujawnionych w nim przedmiotów spod działania przepisów o zasiedzeniu (art. 174 k.c.) i nabyciu od nieuprawnionego (art. 169 § 1 i 2 k.c.). Nie umniejszając znaczenia regulacji wzmacniających ochronę praw właścicieli (choć jak dotąd żaden obiekt nie został wpisany do krajowego rejestru utraconych dóbr kultury), na szersze omówienie zasługują kwestie związane z obowiązkami i prawami znalazcy oraz przechowywającego, a także postępowania w sprawach odbierania zawiadomień o znalezieniu rzeczy, przyjmowania i przechowywania rzeczy znalezionych oraz poszukiwania osób uprawnionych do ich odbioru w przypadku obiektów o wartości historycznej, naukowej lub artystycznej. O ile art. 3 tej ustawy wyraźnie stanowi, że przepisów tych nie stosuje się do zabytków archeologicznych, o tyle w praktyce może to budzić uzasadnione wątpliwości. W istocie bowiem wskazana zmiana doprowadziła do rozproszenia regulacji i stworzenia trzech różnych reżimów prawnych, w zależności od tego, czy znaleziona jest rzecz ruchoma, czy rzecz ruchoma o wartości historycznej, naukowej lub artystycznej (zabytek), czy jest zabytkiem archeologicznym. W szczególności o ile poszukiwania rzeczy zaliczanych do dwóch pierwszych kategorii nie wymagają pozwolenia, o tyle poszukiwanie zabytków archeologicznych wymaga wydania decyzji administracyjnej przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. W praktyce więc przepisy te osłabiły działanie przepisów dotyczących zabytków archeologicznych, wprowadzając niepewność co do tego, które z nich powinny mieć zastosowanie w danej sprawie. Skoro bowiem poszukiwanie rzeczy o wartości historycznej, naukowej lub artystycznej możliwe jest bez uzyskania pozwolenia, o tyle zrozumiałe jest, że właśnie tak swoje postępowanie będzie deklarował każdy poszukiwacz.

Kolejnym aktem prawnym wymagającym chociażby krótkiego zasygnalizowania jest ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu. Akt ten wprowadza istotne zmiany w konstrukcji jednej z form ochrony zabytków – parku kulturowego. Najważniejsza, z punktu widzenia późniejszych wniosków, jest jednak zmiana w dotychczasowej definicji krajobrazu kulturowego. W pierwotnym brzmieniu przepis stanowił, że jest to *przestrzeń historycznie ukształtowana w wyniku działalności człowieka, zawierająca wytwory cywilizacji oraz elementy przyrodnicze*. Po nowelizacji definicja stanowi, że jest to *postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka*. Pozostawiając ocenę tej zmiany specjalistom z właściwej dziedziny, zwrócić należy uwagę na tryb, w jakim została ona dokonana w jednej z podstawowych definicji, wyznaczającej zakres przedmiotowy zastosowania jednej z form ochrony zabytków. Przepisy przygotowywane jako inicjatywa prezydenta RP powstały bez współpracy z Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Prowadzenie spójnej polityki konserwatorskiej wymaga zapewnienia głównej roli Generalnego Konserwatora Zabytków nie tylko w odniesieniu do praktyki, ale również kształtowania właściwych przepisów.

Wśród najważniejszych zmian dokonanych na podstawie ustawy z 10 lipca 2015 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach było wprowadzenie nowej formy ochrony właściwej dla zabytków ruchomych – Listy Skarbów Dziedzictwa. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w przedmiocie zbadania

zgodności niniejszej ustawy w tym zakresie na posiedzeniu niejawnym w dniu 25 maja 2016 r. i orzekł o jej zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej (sygn. akt Kp 2/15, M.P., poz. 792), a ustawa ta została opublikowana 24 sierpnia 2016 r. i z uwagi na trzymiesięczne *vacatio legis* weszła w życie z dniem 25 listopada 2016 r. W związku jednak ze zmianą ustawy „matki” przed tą datą, powstała potrzeba uchwalenia ustawy z 4 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach. Przepisy dotyczące Listy Skarbów Dziedzictwa wprowadziły kolejne wątpliwości co do ukształtowania systemu ochrony. Dotychczas, mocą art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ochronę materiałów archiwalnych wchodzących w skład narodowego zasobu archiwalnego regulowały wyłącznie przepisy ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2011 r., Nr 123, poz. 698, z późn. zm.). Sprawy te nie były więc włączone w system ochrony zabytków, natomiast art. 2 ust. 2 tej ustawy w obecnym brzmieniu stanowi, że do ochrony materiałów archiwalnych mają zastosowanie art. 14 ust. 2 (wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa) oraz rozdziału 2a (Krajowy rejestr utraconych dóbr kultury). Innymi słowy, przepisy dotyczące ochrony zabytków objęte wykluczone z tego porządku dotychczas wybrane sprawy odnoszące się do ochrony materiałów archiwalnych, prowadząc w istocie do poszerzenia systemu ochrony.

Bardzo duże zmiany w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wniosła również ustawa o restytucji narodowych dóbr kultury. Ustawa ta wprowadza istotną rewolucję w dotychczasowym porządku prawnym, a to za sprawą chociażby uzupełnienia siatki pojęć podstawowych definicjami legalnych dóbr kultury oraz narodowego dobra kultury RP. Skutkiem wprowadzenia tych pojęć jest funkcjonowanie w obrocie prawnym kilku, częściowo pokrywających się z obszarem zabytków, reżimów ochrony. Doprowadziło to do kolejnego osłabienia regulacji z zakresu ochrony zabytków poprzez rozbitcie dotychczasowego systemu i usankcjonowanie „nowego porządku”, wymuszającego zmiany w wykładni systemowej obowiązujących przepisów. Dodatkowo ustawa wprowadza zmiany w ustawie „matce”, jedynie pośrednio związane z deklarowanym w tytule problemem restytucji. Chodzi tu szczególnie o poszerzenie wolumenu zadań wojewódzkich konserwatorów zabytków, m.in. w związku z obowiązkiem prowadzenia ksiąg ewidencyjnych przez podmioty wyspecjalizowane w obrocie zabytkami. Z drugiej strony, dziwi przyznanie dodatkowych zadań organom ochrony zabytków w sprawach dóbr kultury niebędących zabytkami. Jednocześnie, rozumiejąc obowiązek transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/60/UE, wypada zauważyć, że nie wymagało to uchwalania osobnej ustawy. Dyrektywa ta dotychczas była implementowana w rozdziale 6 ustawy „Restytucja zabytków wywiezionych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej”, tj. art. 62-70 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, które zostały usunięte mocą omawianej nowelizacji. Niestety, należy przyjąć, że ustawa o restytucji narodowych dóbr kultury, która doprowadziła m.in. do istotnej zmiany siatki pojęciowej, nie pozostaje bez wpływu na funkcjonowanie ochrony zabytków.

Ostatnią nowelizacją jest ustawa z 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw. Stanowi ona drugą po ustawie z 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków



i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U., Nr 75, poz. 474) dużą zmianę w funkcjonowaniu służb konserwatorskich, a także form ochrony zabytków. Oprócz wprowadzenia nowego trybu powoływania wojewódzkiego konserwatora zabytków, który odtąd będzie powoływany przez wojewodę na wniosek Generalnego Konserwatora Zabytków oraz zmiany statusu kierowników delegatur – ci również będą pochodzić z powołania, stworzono możliwość koordynacji pracy służb terenowych, a więc prowadzenia spójnej polityki konserwatorskiej. Generalny Konserwator Zabytków uzyskał nie tylko możliwość wydawania wiążących wytycznych, ale został wyposażony w środki nadzoru merytorycznego nad działalnością wojewódzkich konserwatorów zabytków (zob. art. 47a ustawy o ochronie zabytków i opiece na zabytkami).

Najważniejsze jednak zmiany zostały wprowadzone w odniesieniu do reżimu odpowiedzialności ponoszonej przez właścicieli i posiadaczy zabytków za naruszenie obowiązków wynikających z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami lub wybranych decyzji wydawanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Zamiast dotychczasowej odpowiedzialności wykroczeniowej wprowadzona została odpowiedzialność administracyjnoprawna. Administracyjnoprawne kary pieniężne przewidziano za naruszenie obowiązków wynikających z art. 28 (niedopełnienie obowiązku informacyjnego), art. 30 i 38 (uniemożliwienie dostępu do zabytku), art. 36 (wykonanie prac bez pozwolenia lub niezgodnie z pozwoleniem), art. 40 (niewykonanie zaleceń pokontrolnych) oraz art. 57 (niedopełnienie obowiązku informacyjnego związanego z przywiezieniem zabytku czasowo wywiezionego za granicę). Wpływy z administracyjnych kar pieniężnych będą zasilaty Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków, czyli państwowy fundusz celowy skierowany na finansowanie ochrony zabytków. Pozwoli to na bezpośrednie przeznaczanie środków z naruszenia obowiązków względem zabytków na zabytki. Oprócz administracyjnych kar pieniężnych nakładanych przez wojewódzkich konserwatorów w drodze decyzji administracyjnej, Fundusz będzie zasilany z nawiązek zasądzanych przez sądy w postępowaniach karnych za niszczenie bądź uszkodzenie zabytku na podstawie art. 108 ustawy o ochronie zabytków i opiece na zabytkami.

Omawiana nowelizacja wprowadziła również wiele drobnych zmian mających na celu optymalizację systemu ochrony. Wśród najistotniejszych jest stworzenie możliwości finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego prac przy obiektach wpisanych do gminnej ewidencji zabytków. Wskazana zmiana usunęła dotychczasową dysfunkcję systemu ochrony, który nakładał na gminy liczne obowiązki związane z ochroną

zabytków na poziomie lokalnym, w tym prowadzenie gminnej ewidencji zabytków oraz gminnego programu opieki nad zabytkami, jednocześnie nie pozwalając tym jednostkom na udzielanie dotacji na prace przy obiektach ewidencyjnych.

Wzrost dynamiki nowelizacji ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jest symptomatyczny, chociaż wynika z różnych czynników. Z jednej strony, tendencja do tzw. inflacji prawa jest powszechnie znana i dotyczy wszystkich jego gałęzi. Z drugiej strony, coraz częstsze zmiany stanu prawnego są wynikiem nie tylko szybko zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych, stawiających coraz to nowe wyzwania przed prawem i administracją, ale stanowią konsekwencję jakości tego prawa, a niekiedy instrumentalnego traktowania przepisów do rozwiązywania doraźnych problemów wynikających z praktyki. Wydaje się niestety, że błędem jest brak dalekowzroczności wobec przyjmowanych zmian i refleksji nad ich skutkami w funkcjonowaniu przepisów jako pewnego systemu ochrony. O ile ostatnia nowelizacja podjęła próbę optymalizacji systemu, o tyle wcześniejsze wprowadziły liczne jego dysfunkcje, których usunięcie nie jest możliwe poprzez korekty w drodze kolejnych nowelizacji. Obecny stan regulacji wymaga prac nad całościową zmianą systemu ochrony zabytków i przygotowania ustawy regulującej problematykę ochrony dziedzictwa kultury, co pozwoli na ujęcie elementów ochrony dziedzictwa niematerialnego, nierozzerwalnie związanego z zachowaniem materialnych jego wytworów. Właściwym kierunkiem jest ponadto rozszerzenie działania ustawy „matki” na niektóre kwestie związane z ochroną materiałów bibliotecznych oraz archiwalnych i muzealiów, która powinna wprowadzać jednolite standardy ochrony, bez względu na charakter podmiotu pełniącego funkcję strażnika danego zasobu.

#### KATARZYNA ZALASIŃSKA

Doktor habilitowany nauk prawnych, wykładowca na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, absolwentka brytyjskiego Institute of Art&Law. Ekspert w dziedzinie prawa dziedzictwa kultury. Autorka wielu publikacji poświęconych ochronie zabytków, muzeom oraz rynkowi sztuki.

#### **QUO VADIS, OR ABOUT THE DIRECTION OF CHANGES IN THE LAW ON THE PROTECTION OF MONUMENTS**

The changes introduced over the past few years to the Act of 23 July 2003 on the protection of monuments and the guardianship of monuments (Dziennik Ustaw [Polish Journal of Laws] 2014, Item 1446 as amended) aim to optimise the system for protecting monuments, although at the same time some of them risk its dysfunction. On the threshold of the 100th anniversary, it is worth asking about the changes made to the law on the protection of monuments over the past few years. The article aims to present the most important changes introduced after 2014, and to evaluate them from the perspective of their efficiency in terms of protective measures. Also, selected assumptions concerning the proposed changes will be formulated, from the protection of monuments to the protection of the national heritage.