

Prawo ochrony zabytków,
red. K. Zeidler. Wolters Kluwer, Wydawnictwo
Uniwersytetu Gdańskiego, Warszawa-Gdańsk 2014

Paulina Gwoździewicz-Matan

doktor nauk prawnych

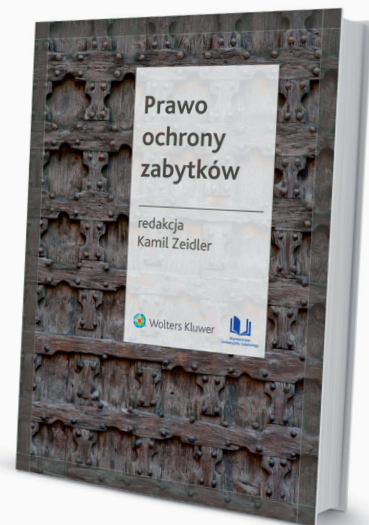
Katedra Prawa Cywilnego i Prawa Prywatnego Międzynarodowego
 Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego

MINĘŁO JEDENAŚCIE LAT od czasu wejścia w życie Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w 2003 roku. Jest to okres wystarczający do dokonania oceny obowiązującej regulacji. Zadania tego podjęli się autorzy publikacji *Prawo ochrony zabytków* pod redakcją K. Zeidlera, która nakładem wydawnictwa Wolters Kluwer oraz Wydawnictwa Uniwersytetu Gdańskiego trafiła ostatnio do księgarń.

Monografia zasługuje na uwagę z kilku powodów. W kanonie publikacji poświęconych prawu ochrony zabytków nie było dotąd pozycji, która w kompleksowy i przejrzysty sposób omawiałaby regulacje Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Książka pod redakcją K. Zeidlera stoi na wysokim poziomie merytorycznym i stanowi bardzo ważny głos w toczącej się dyskusji na temat kształtu pożądanej regulacji. Autorami publikacji są uznani specjaliści – nie tylko przedstawiciele nauk prawnych, lecz także konserwatorzy zabytków, archeolodzy, architekci, inżynierowie oraz pracownicy instytucji publicznych związanych z ochroną zabytków.

Prawo ochrony zabytków ma interesującą i przejrzystą formułę. Książka składa się z siedmiu rozdziałów odpowiadających kolejno rozdziałom ustawy, a każdy tekst odnosi się do artykułu ustawy wskazanego na początku. Na publikację składają się wypowiedzi ponad czterdziestu autorów, stąd nie sposób omówić w kilku słowach wszystkich zawartych w niej artykułów. Wypada odnieść się do kilku z nich, nie umniejszając wartości pozostałych.

I tak w tekście otwierającym K. Zeidler stawia pytanie o status prawa ochrony dziedzictwa kultury w systemie prawa. Przeprowadzona przez autora analiza kryteriów, które należy brać pod uwagę przy wyodrębnianiu nowych gałęzi prawa prowadzi do wniosku, że mamy do czynienia ze szczególną, interdyscyplinarną gałęzią, wydzielaną przede wszystkim ze względu na przedmiot ochrony – dziedzictwo kultury. Za swoisty prototyp kształtowania się nowej gałęzi, jaką jest prawo ochrony zabytków, uznaje się regulację prawa ochrony środowiska. Jak wskazuje J. Ciechanowicz-McLean wydzielenie się odrębnej gałęzi prawa nie jest uzależnione od



posiadania przez nią nowej metody regulacji prawnej, czego przykładem mogą być prawo pracy, gospodarce, rolne albo finansowe. Prawo ochrony zabytków i prawo ochrony środowiska mają wiele punktów wspólnych, na co zwraca uwagę D. Kostrzewa. Autorka zauważa również, że jest wiele rozwiązań ze sobą niesynchronizowanych, co może być szkodliwe w praktyce stosowania prawa. Takim brakującym elementem systemu ochrony dziedzictwa kulturowego jest prognoza oddziaływania na środowisko kulturowe, któremu to zagadnieniu poświęcony jest tekst B. Szmygina oraz E. Banak. W praktyce bowiem, mimo obowiązku wynikającego z odpowiednich przepisów,

wojewódzki konserwator zabytków (dalej: WKZ) nie bierze udziału w procedurze uzgadniania zakresu prognozy ani w opiniowaniu projektu dokumentu planistycznego, dlatego tak istotne jest opracowanie zasad, zakresu i metodologii sporządzania prognoz w sferze ochrony dziedzictwa kulturowego.

Kolejnym ważnym głosem jest wypowiedź M. Marcinkowskiej, która przytacza argumenty przemawiające za wyodrębnieniem prawa ochrony dziedzictwa kultury na szerszej arenie – w ramach prawa międzynarodowego. W porównaniu z innymi wyodrębnionymi w nim subsystemami, prawo ochrony dziedzictwa kultury jest wciąż niedostatecznie rozwinięte. Na pilną potrzebę zmian w regulacji dotyczącej ochrony zabytków wskazują W. Kowalski i K. Zalasinska. Autorzy analizują zagrożenia płynące z niespójnych i szkodliwych przepisów, które nie sprzyjają ochronie zarówno zabytków ruchomych, jak i nieruchomych. Proponują jednocześnie opracowanie nowej, jednolitej ustawy o ochronie dziedzictwa kulturowego, co wymagałoby ujęcia systemowego. Kolejne trzy prace podejmują ważne zagadnienie dotyczące zagrożeń dziedzictwa architektonicznego. J. Tajchman diagnozuje patologie związane z ochroną zabytków architektury, wskazując, jakie działania powinny być podjęte, by zapobiec ich dalszej degradacji. W kolejnych tekstach autorzy zwracają uwagę na brak precyzji w definiowaniu pojęć. I tak J. Lewicki stwierdza, że zakresy kryteriów dotyczących dóbr kultury współczesnej zupełnie nie pokrywają się ze zdefiniowaniem wartości zabytku, a jedyną realną formą

ochrony budowli modernistycznych pozostaje wpis do rejestru. W podobnym duchu wypowiada się K. Płażyńska, która, w obliczu postępującego, świadomego niszczenia architektury pochodzącej z 2. połowy XX wieku, stawia pytanie o kryteria weryfikujące wartość architektury nowoczesnej.

Interwencji ustawodawcy wymagają również przepisy o ochronie zabytków archeologicznych. Jak wskazuje M. Trzeciński, utrzymywanie definicji zbytku archeologicznego w jej obecnym kształcie prowadzi do akceptacji fikcji w zakresie ochrony zabytków archeologicznych. Określenie „świadectwo minionej epoki” nie zdało egzaminu, dlatego autor dopuszcza możliwość wprowadzenia do definicji cezury chronologicznej. Szczegółową listę najbardziej rażących niedostatków dotyczących dziedzictwa archeologicznego aktualnie obowiązującej ustawy przytaczają Z. Kobyliński i J. Wysocki. Również regulacja w zakresie prowadzenia badań archeologicznych nie nadąża za ciągle zmieniającą się praktyką i nowymi metodami badawczymi, na co zwraca uwagę M. Sabaciński. Znaczące miejsce wśród zabytków archeologicznych zajmuje podwodne dziedzictwo kultury, na temat którego wypowiada się A. Miśkiewicz. Autorka wskazuje, jakie zmiany w porządku prawnym będą konieczne w wypadku ratyfikacji przez Polskę Konwencji UNESCO o ochronie podwodnego dziedzictwa kulturowego z 2001 roku.

Rozdział II publikacji, poświęcony formom i sposobom ochrony zabytków, otwiera tekst P. Dobosza, zatytułowany „Ewoluujujące prawne formy ochrony zabytków”. Zdaniem

autora uzasadnione jest mówienie o ewolucji w tym zakresie, a polega ona na stopniowym poszerzaniu i optymalizacji kategorii prawnych form ochrony zabytków. Jednocześnie autor proponuje projekt nowelizacji dotyczący poszerzenia form ochrony o wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa, omawianą szczegółowo w opracowaniu. Na temat ochrony pomników historii wypowiadają się w kolejnych tekstach K. Frączek i K. Piotrowska. Wiele problemów praktycznych – zarówno tych *stricto* prawnych, jak i związanych z doktryną konserwatorską – rodzi procedura skreślenia z rejestru zabytków, co jest przedmiotem analizy prowadzonej przez J. Brudnickiego. Zagadnienie udziału WKZ w procesie inwestycyjno-budowanym oraz w innych postępowaniach porusza T. Bąkowski. Zdaniem autora nie ulega wątpliwości, że udział WKZ w rozstrzygnięciach mogących oddziaływać na kondycję zabytków nieruchomych jest uzasadniony, jednakże konieczne wydaje się uproszczenie i skrócenie procedur, poprzez np. podejmowanie zintegrowanych rozstrzygnięć w procesie budowlanym. Autor zgłasza w tej materii wiele postulatów *de lege ferenda*.

Prócz ochrony zabytków ustawa reguluje również zasady opieki nad zabytkami, która ma być sprawowana przez właściciela lub posiadacza zabytku (art. 5). Zagadnienie „świadomego dysponenta zabytków” podejmuje A. Jagielska-Burduk, analizując funkcje, jakie przepis ten ma spełniać. Omawiając wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w którym uznano, że obowiązująca regulacja jest niewystarczająca w zakresie, w jakim nie przewiduje wywłaszczenia zabytku na wnioszek

właściciela, autorka zwraca uwagę, że jego wykonanie przez państwo polskie może mieć wpływ na dalsze funkcjonowanie modelu świadomego dysponenta zabytku.

Niejednokrotnie prowadzenie postępowania administracyjnego w zakresie nałożenia na właściciela zabytku nieruchomości konkretnych obowiązków w celu zapobieżenia dalszej dewastacji zabytku jest zbyt długie i może prowadzić do dewastacji zabytku. Środkiem zaradczym, jaki proponuje w swym tekście Monika Drela, jest wykorzystanie instytucji czasowego zajęcia nieruchomości. Autorka szeroko omawia zawarte w art. 50 ust. 3 odesłanie, zgłaszając jednocześnie postulaty *de lege ferenda*. Kolejną grupę przepisów stanowią tzw. przepisy wywozowe. Analizuje je T. Sienkiewicz w szerszym kontekście administracyjno-prawnym. Postępowanie w sprawach zwrotu dóbr kultury nielegalnie wywiezionych z terytorium państwa członkowskiego (art. 62 i nast. ustawy) jest instytucją w stanie uśpienia, jedną z „prawniczych wersji Cthulhu”, jak określa ją P. Stec. Wobec negatywnej oceny przepisów restytucyjnych autor proponuje stworzenie regulacji od nowa, wskazując na kilka możliwych dróg postępowania.

Uprawnienia procesowe w celu sprawowania ochrony zabytków, jakie przyznane zostały MKiDN oraz WKZ, w art. 95 omawia I. Gredka. Autorka postuluje precyzyjne określenie uprawnień na wzór innych podmiotów działających na prawach strony w postępowaniu cywilnym i administracyjnym oraz wprowadzenie możliwości przedstawienia sądowi lub organowi pisemnego stanowiska w sprawie, co

pomogłoby w rozwiązaniu wielu problemów natury praktycznej. Do pozycji WKZ jako oskarżyciela posiłkowego w procesie karnym odnosi się A. Gerecka-Żołyńska. Jego udział w postępowaniu nie łączy się wprawdzie z koniecznością uruchomienia szczególnych procedur, jednakże zastosowanie niektórych instytucji procesowych może już budzić wątpliwości. Na temat pozycji społecznego opiekuna zabytków (art. 102) wypowiada się A. Brodowska, oceniając tę instytucję jako zbędną i niedostosowaną do aktualnej rzeczywistości.

Do prawidłowego funkcjonowania systemu ochrony dziedzictwa konieczne są również zmiany przepisów o karnoprawnej ochronie zabytków. Szeroką analizę popartą badaniami przeprowadza O. Jakubowski, który opowiada się za koncepcją stworzenia w kodeksie karnym rozdziału dotyczącego ochrony dziedzictwa kulturowego i włączenia do niego przepisów z rozdziału II ustawy. Zmiany te winny być poprzedzone badaniami praktyki i dopiero na tej podstawie byłoby możliwe określenie zakresu proponowanego rozdziału karnego. Kolejni autorzy, R. Krawczyk i W. Pływaczewski, zajmują się palącym problemem aktów wandalizmu dokonywanych na zabytkach nieruchomości (art. 108). Na temat regulacji dotyczących fałszerstw wypowiada się W. Szafrański. Autor zwraca uwagę na przebieg procesu ustawodawczego, w jakim rodziły się przepisy art. 109a i 109b. Co interesujące, nowe przepisy praktycznie do tej pory nie znalazły zastosowania. Powodem takiego stanu rzeczy są mankamenty redakcyjne, powodujące liczne

wątpliwości na etapie stosowania prawa.

Podsumowując należy stwierdzić, że prezentowana publikacja zajmuje doniosłą pozycję wśród wydawnictw poświęconych prawu ochrony zabytków. Po pierwsze, spełnia ona oczekiwania jakie niesie ze sobą tytuł, prezentując różnorodne kwestie, po drugie, czyni to tekstami wartościowymi, rzucającymi w wielu przypadkach nowe światło na omawiane zagadnienia. Książka w sposób staranny opisuje i porządkuje problematykę prawa ochrony zabytków, a układ zawartych w niej treści jest przejrzysty i logiczny. Jest to lektura zarówno dla praktyków, prawników, pracowników służby ochrony zabytków, jak i przedstawicieli innych powiązanych dziedzin. Jej zdecydowanym walorem jest kompleksowe ujęcie zagadnień, próba diagnozy i formułowanie propozycji *de lege ferenda*. To odróżnia ją od typowo komentarzowej formuły innych tego rodzaju publikacji – trudno bowiem odnosić się do jednego wybranego artykułu bez ukazania relacji do całości regulacji, często wykraczającej poza ustawę. Publikacja, stanowiąc podsumowanie dekady funkcjonowania przepisów ustawy, ukazuje w wielu przypadkach niewydolność pewnych rozwiązań. Zawarte w niej wypowiedzi autorów są próbą odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób osiągnąć cel, jakim jest zintegrowana ochrona zabytków. Oddawana w ręce czytelników pozycja może być impulsem do wprowadzenia koniecznych zmian, by usprawnić funkcjonowanie aparatu w tak bliskiej i drogiej nam wszystkim sferze, jaką jest ochrona zabytków. ■