

Prawo ochrony dziedzictwa kultury

Kamil Zeidler



Oficyna
a Wolters Kluwer business

monografie

Prawo ochrony dziedzictwa kultury

Kamil Zeidler

Prawo jest na naszej stronie!

www.profinfo.pl
www.wolterskluwer.pl

- codzienna aktualizacja
- pełna oferta
- zapowiedzi wydawnicze
- rabat na zamówienia zbiorcze do negocjacji
- uproszczony sposób zakupu e-mailem:
zamowienia.internet@wolterskluwer.pl

Prawo ochrony dziedzictwa kultury

Kamil Zeidler



Oficyna

a Wolters Kluwer business

monografie

Stan prawny na 1 czerwca 2007 r.

Recenzenci:

prof. dr hab. Jan Pruszyński

prof. dr hab. Jerzy Zajadło

Redakcja:

Joanna Fitt

Wydawca:

Marcin Skrabka

Skład, łamanie:

Piotr Śmiałek; Faktoria Wyrazu Sp. z o.o.

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2007

ISBN 978-83-7526-423-4

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Wydawnictw Książkowych i Czasopism Prawniczych

01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a

tel. (022) 535 80 00

Redakcja Książek

31-156 Kraków, ul. Zaczysze 7

tel. (012) 630 46 00

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Druk i oprawa: Drukarnia Diecezjalna w Sandomierzu, ul. Żeromskiego 4, 27-600 Sandomierz

Rodzicom, Mistrzom, Żonie

Spis treści

Wykaz skrótów.....	11
--------------------	----

Rozdział 1

Przedmiot ochrony	21
1.1. Kultura	21
1.2. Dziedzictwo kultury	26
1.3. Dobro kultury	42
1.4. Zabytek	44
1.5. Inne pojęcia prawa ochrony dziedzictwa kultury.....	59
1.5.1. Muzealia	59
1.5.2. Dzieło sztuki.....	62
1.6. Cele ochrony dziedzictwa kultury	65
1.7. Główne zagrożenia dla dziedzictwa kultury.....	70

Rozdział 2

Podmioty zajmujące się ochroną dziedzictwa kultury	83
2.1. Podmioty państwowe.....	83
2.1.1. Administracja państwowa	83
2.1.2. Administracja samorządowa	101
2.2. Podmioty pozapaństwowe	106
2.2.1. Fundacje i stowarzyszenia.....	106
2.2.2. Kościoły i związki wyznaniowe.....	111
2.2.3. Inne podmioty pozapaństwowe	120
2.3. Organizacje międzynarodowe.....	125
2.3.1. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)	125
2.3.2. International Council on Monuments and Sites (ICOMOS) ...	130
2.3.3. International Council of Museums (ICOM)	131

2.3.4. International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property, Rome (ICCROM).....	132
2.3.5. Rada Europy	133
2.3.6. Inne organizacje międzynarodowe.....	134

Rozdział 3

Prawne formy ochrony dziedzictwa kultury	136
3.1. Normatywnoprawne instrumenty ochrony dziedzictwa kultury — prawo jako narzędzie ochrony	136
3.2. Ochrona administracyjnoprawna	143
3.2.1. Wpis do rejestru zabytków	143
3.2.2. Uznanie za pomnik historii	153
3.2.3. Utworzenie parku kulturowego	155
3.2.4. Ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego	157
3.2.5. Ochrona zabytków a proces inwestycyjno-budowlany	159
3.2.6. Pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków	167
3.2.7. Nadzór konserwatorski.....	173
3.2.8. Wywóz zabytków za granicę	181
3.2.9. Programy ochrony zabytków i opieki nad zabytkami	190
3.2.10. Nagrody w prawie	193
3.3. Ochrona karnoprawna.....	204
3.3.1. Przestępstwa przeciwko dziedzictwu kultury	204
3.3.2. Wykroczenia przeciwko dziedzictwu kultury.....	217
3.4. Ochrona cywilnoprawna.....	220
3.4.1. Ochrona na zasadach ogólnych.....	220
3.4.2. Ochrona w obrocie dziełami sztuki i zabytkami.....	223
3.4.3. Problem ograniczenia prawa własności	228
3.5. Szczególne regulacje dotyczące postępowania sądowego i administracyjnego.....	232
3.6. Ochrona w prawie międzynarodowym publicznym	236
3.6.1. Ochrona o zasięgu światowym.....	236
3.6.2. Ochrona o zasięgu regionalnym	253
3.7. Ochrona w prawie europejskim.....	254
3.7.1. Polityka kulturalna Unii Europejskiej.....	254
3.7.2. Ochrona dziedzictwa kultury w Unii Europejskiej	262

Rozdział 4

System ochrony dziedzictwa kultury	273
4.1. Prawo ochrony dziedzictwa kultury.....	273
4.2. Finansowanie ochrony dziedzictwa kultury	279
4.3. Kształtowanie społecznej świadomości konieczności ochrony dziedzictwa kultury	282
4.4. System ochrony dziedzictwa kultury	286
Źródła prawa	291
Źródła prawa krajowego.....	291
Źródła prawa międzynarodowego	300
Źródła prawa europejskiego	302
Bibliografia	305

Wykaz skrótów

AGK — Apelacja Gdańska. Kwartalnik

Gaz. Praw. — Gazeta Prawna

GS — Gazeta Sądowa

GSP — Gdańskie Studia Prawnicze

NP — Nowe Prawo

OZ — Ochrona Zabytków

Pal. — Palestra

PiP — Państwo i Prawo

PiŻ — Prawo i Życie

Prok. i Pr. — Prokuratura i Prawo

RPEiS — Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

u.o.z. — ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.)

Wstęp

Dziedzictwo kultury, będące duchowym i materialnym dorobkiem człowieka, podlega ochronie prawnej. W ten sposób realizowane jest moralne zobowiązanie wobec jego twórców, pokoleń minionych, obecnych i przyszłych. Ochrona ta wykonywana jest na wielu płaszczyznach i na wiele sposobów. Wskazać można liczne instytucje prawne, a także wyspecjalizowane podmioty realizujące zadania ochronne. Rodzi się jednak pytanie, czy wszystko to wystarcza, by stwierdzić, że istnieje normatywny system ochrony dziedzictwa kultury, i czy jest on autonomiczny, czy może jest podsystemem, składającym się na większą całość?

W książce została podjęta próba przedstawienia całości problematyki ochrony dziedzictwa kultury, czyli systemu prawnej ochrony dziedzictwa kultury, jako elementu systemu ochrony dziedzictwa kultury w ogólności, jak też jego analizy, klasyfikacji i oceny wraz z wysunięciem postulatów dotyczących koniecznych zmian. Spośród tych ostatnich najważniejszy jest postulat odejścia w zakresie ochrony dziedzictwa kultury od modelu władczego w stronę modelu partycypacyjnego. Realizacja tego postulatu jest zgodna z zasadą decentralizacji, zasadą dekoncentracji, jak również zasadą subsydiarności. Łączy się ponadto bezpośrednio z postulatem kształtowania społecznej świadomości konieczności ochrony wspólnego dziedzictwa kultury, gdyż tylko ta będzie gwarantem działania modelu partycypacyjnego. W tym zakresie równie ważne jest stworzenie właściwych warunków do pozapaństwowego finansowania kultury, w szczególności zaś ochrony jej dziedzictwa.

Dotychczas, w obszernej literaturze, badany temat nie został przedstawiony w ujęciu systemowym, uwzględniającym trzy płaszczyzny prawne, czyli prawo krajowe, prawo międzynarodowe publiczne i prawo europejskie, zestawione ze sobą. Pomimo wielu analiz normatywnych, jak też opisów empirycznych prezentowana perspektywa była zawsze węższym elementem jakiejś całości. Stąd też zrodziła się potrzeba przedstawienia

problemu normatywnej ochrony dziedzictwa kultury w jego najszerszym aspekcie, czyli w ujęciu systemowym właśnie. Tak więc pracę niniejszą można określić jako system ochrony dziedzictwa kultury lub dokładniej — system normatywnej ochrony dziedzictwa kultury.

Ze względu na objętość pracy, jak również przez wzgląd na charakter rozważań, niektóre wątki musiały zostać ograniczone do minimum. Tak więc pewne organy ochrony dziedzictwa kultury, a także narzędzia normatywne tej ochrony są jedynie wymienione, bez ich szerszego przedstawienia. Niemniej założenie było takie, by praca objęła całość przedmiotowej materii, co miejscami wiązało się z rezygnacją ze szczegółowego opisu. Mam nadzieję, że Czytelnika zainteresowanego szczególnie danym zagadnieniem informacje zawarte w niniejszej pracy zainspirują do sięgnięcia po wskazaną literaturę, a także do podjęcia poszukiwań i badań we własnym zakresie.

Korzystając z uprawnienia autora do wskazania osób, które przyczyniły się do podjęcia pracy, pomagały w jej trakcie, jak i przy jej ukończeniu, pragnę bardzo podziękować profesorowi Leszkowi Staroście oraz profesorowi Jerzemu Zajadło. Szczególne wyrazy wdzięczności należą się profesorowi Janowi Pruszyńskiemu, który w każdy możliwy sposób wspierał autora w jego pracy. Oczywiście należy mieć świadomość długiej listy osób, którym winni jesteśmy wdzięczność, gdyż samemu nic się nie osiąga. Tym wszystkim pragnę również bardzo podziękować.

Wprowadzenie

Niniejsza książka ma na celu wykazanie, że istnieje normatywny system ochrony dziedzictwa kultury. Przedmiotem tej rozprawy jest prawna ochrona dziedzictwa kultury, a jej celem — analityczno-systemowe przedstawienie tej ochrony w prawie krajowym, międzynarodowym i europejskim. Podstawowe pytanie brzmi: czy prawo chroni dziedzictwo kultury, a jeżeli tak, to czy ochrona ta jest odpowiednia, czy też może niezbędna jest jej weryfikacja? Aby na nie odpowiedzieć, zastosowano metodę opisu, analizy, krytyki oraz projektowania. Rozważania mają charakter koherentny, co oznacza, że dominujące jest tu systemowe ujęcie przedmiotowego zagadnienia, przy wykorzystaniu opisu normatywnego, a jeśli jest to niezbędne dla właściwego przedstawienia określonego problemu — opisu empirycznego.

Przedstawione w pracy podejście badawcze charakteryzuje się szerokim ujęciem tematu, a pytanie badawcze dotyczy istnienia normatywnego systemu ochrony dziedzictwa kultury. Przy czym należy podkreślić, że system jest interdyscyplinarny, czyli obejmuje swym zakresem różne gałęzie i dziedziny prawa, jak też wykorzystuje zróżnicowane sposoby ochrony. Ponadto weryfikacji podlega, czy badany normatywny system ochrony dziedzictwa kultury jest elementem szerszego systemu ochrony tegoż dziedzictwa, składającego się z pozaprawnych elementów, i jakie są te elementy?

Zarysowana wyżej teza wyjściowa skłoniła do przyjęcia poniższej koncepcji opracowania. W rozdziale pierwszym analizie poddano przedmiot ochrony poprzez postawienie pytania, co jej podlega? Aby ochrona prawna była skuteczna, należy jednoznacznie określić, co winno być chronione. Problemy rodzą się szczególnie w wypadku niedookreślenia lub nawet niemożności zdefiniowania pewnych pojęć, w tym i pojęcia kluczowego, jakim jest dziedzictwo kultury. Stąd też dla zdefiniowania przedmiotu ochrony należy sięgnąć tak do narzędzi, jakich dostarcza logika wraz z ogólną me-

toologią nauk, jak i do definicji legalnych, które są dziełem prawodawcy. Niezwykle istotną kwestią jest również zagadnienie uzasadnienia ochrony, czyli odpowiedź na pytanie, dlaczego dziedzictwo kultury jest wartością, która winna być normatywnie chroniona? W dalszej części pracy podjęto więc próbę odpowiedzi na to pytanie oraz zarysowano główne zagrożenia tak dla dziedzictwa kultury w ogólności, jak i dla poszczególnych jego składników.

W rozdziale drugim zawarto odpowiedź na pytanie o zakres podmiotowy ochrony, czyli jakie podmioty państwowe, pozapaństwowe oraz międzynarodowe zajmują się ochroną dziedzictwa kultury. Spośród podmiotów państwowych wskazano organy administracji rządowej oraz samorządowej. Spośród podmiotów pozapaństwowych szczególną uwagę zwrócono na aktywność kościołów i innych związków wyznaniowych oraz organizacji społecznych, takich jak fundacje i stowarzyszenia. W tym zakresie określona rolę odgrywać mogą również przedsiębiorcy. Niezwykle istotna na płaszczyźnie ochrony dziedzictwa kultury jest działalność organizacji międzynarodowych, spośród których można wskazać organizacje rządowe oraz pozarządowe zajmujące się przedmiotowym zagadnieniem. Dodatkowo podzielić je należy na organizacje o charakterze ogólnym oraz organizacje wyspecjalizowane, których głównym zadaniem lub co najmniej jednym z głównych zadań jest właśnie ochrona dziedzictwa kultury. W rozdziale tym pominięto Unię Europejską, gdyż póki co w jej ramach nie doszło do powstania żadnego szczególnego podmiotu zajmującego się ochroną wspólnego europejskiego dziedzictwa kultury. Wykształciły się natomiast pewne narzędzia w prawie europejskim, które mogą być wykorzystywane przez określone podmioty krajowe państw członkowskich. Przedstawienie podmiotów ochrony dziedzictwa kultury w rozdziale drugim pracy jest uzasadnione postulatem badania analitycznego struktury, aby przejść następnie do badania procesów w aspekcie ich funkcjonalnych potrzeb.

Rozdział trzeci poświęcono sposobom ochrony dziedzictwa kultury, co przeprowadzono zgodnie z utrwalonym podziałem na poszczególne gałęzie prawa, spośród których każda charakteryzuje się odmiennymi środkami, narzędziami i sposobami ochrony. Stąd też analizie poddano normatywno-prawne formy ochrony przewidziane w przepisach prawa administracyjnego, prawa karnego oraz prawa cywilnego. W tym zakresie przedstawiono rozwiązania przyjęte w prawie międzynarodowym publicznym, które wyznacza kierunki rozwoju współczesnego prawa ochrony dziedzictwa kultury oraz określa standardy minimalne. Rozdział ten jest

najbardziej rozbudowany, lecz zasadne jest wskazanie wszystkich najważniejszych instytucji ochrony dziedzictwa kultury funkcjonujących w ramach różnych gałęzi prawa.

Rozdział czwarty, ostatni, zawiera podsumowanie wcześniejszych rozważań szczegółowych wraz z przedstawieniem wskazywanych w pracy wniosków *de lege ferenda*. Nauki prawne określa się jako nauki o charakterze zarówno teoretycznym, jak i praktycznym. Jednym z podstawowych zadań tych nauk jest opisywanie i wyjaśnianie prawa takim, jakim ono jest. To z kolei służy między innymi wysuwaniu wniosków co do koniecznych zmian, jakie winny być wprowadzone w tym systemie normatywnym. Z drugiej zaś strony podstawowym celem nauk prawnych jest formułowanie i uzasadnianie norm postępowania. Tak więc jednym z najważniejszych zadań, jakie stoją przed nauką prawa, jest podsuwanie rozwiązań na płaszczyźnie dogmatyczno-prawnej. Przy czym częstokroć jest tak, że dopiero szerokie, systemowe spojrzenie na konkretny problem pozwala na właściwą ocenę sytuacji oraz na sformułowanie odpowiednich wniosków i postulatów *de lege ferenda*. Ogólna metodologia nauk wyróżnia określone postulaty dotyczące systemu, takie jak na przykład postulat spójności systemu, zupełności systemu, czy też równowagi wewnątrzsystemowej, które również winny być spełniane przy konstruowaniu właściwie funkcjonującego systemu ochrony dziedzictwa kultury. Są one zarazem podstawą wskazania wniosków *de lege ferenda*.

Spśród przedstawionych w pracy koniecznych zmian normatywnego systemu ochrony dziedzictwa kultury najważniejsze dotyczą decentralizacji tego systemu, zniesienia martwych przepisów, w tym dotyczących zakazu wywozu zabytków z kraju, czy też stworzenia normatywnych podstaw pozapaństwowego finansowania ochrony dziedzictwa kultury. Stąd też jednym z celów niniejszej pracy jest właśnie ogólne i systemowe spojrzenie na problem prawnej ochrony dziedzictwa kultury, przy podjęciu zarazem zadania porządkowania i klasyfikacji całości przedmiotowej materii.

Najważniejszym z postulatów systemowych jest postulat przejścia od władczego modelu ochrony dziedzictwa kultury do, charakterystycznego dla współczesnych demokracji, modelu partycypacyjnego. Skutkować to winno trwałym przekazaniem kompetencji w dół, w zależności od potrzeby — w drodze decentralizacji, jak również w drodze dekoncentracji. To zaś pozostawałoby w zgodzie z jedną z podstawowych zasad Wspólnot Europejskich, jaką jest zasada subsydiarności. Wymagałoby to jednak przyznania określonym podmiotom zwierzchnim kompetencji nadzoru i kontroli,