KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 9 czerwca 2015 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach

(druk nr 921)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa z dnia 27 maja 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach, zmierza do ustanowienia nowej formy ochrony zabytków ruchomych - Listy Skarbów Dziedzictwa, modyfikując jednocześnie zasady wpisywania zabytków do rejestru.

W dotychczasowym stanie prawnym formami ochrony zabytków są:

- wpis do rejestru zabytków;
- uznanie za pomnik historii;
- utworzenie parku kulturowego;
- ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w 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.

Obecnie zabytek nieruchomy wpisuje się do rejestru zabytków z urzędu (na podstawie decyzji wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków) bądź na wniosek właściciela zabytku lub użytkownika wieczystego gruntu, na którym się on znajduje. Zabytek ruchomy podlega wpisowi do rejestru wyłącznie na wniosek jego właściciela.

W noweli zaproponowano, aby możliwość wpisu zabytku do rejestru zabytków z urzędu dotyczyła zarówno zabytku nieruchomego, jak i ruchomego (art. 1 pkt 4 i 5 noweli).

ul. Wiejska 6, 00-902 Warszawa, tel. 22 694-93-02, fax 22 694-91-06, e-mail: Maciej.Telec@senat.gov.pl

W art. 14a i art. 14b ustawy (art. 1 pkt 8 noweli) wprowadzono nową formę ochrony zabytków - Listę Skarbów Dziedzictwa.

Listę prowadzić będzie minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, wpisując na nią zabytki ruchome o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego, zaliczane do jednej z kategorii, o których mowa w art. 64 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Należą do nich:

- zabytki archeologiczne, które mają więcej niż 100 lat, wchodzące w skład zbiorów archeologicznych lub pozyskane w wyniku badań archeologicznych bądź przypadkowych odkryć;
- elementy stanowiące integralną część zabytków architektury, wystroju wnętrz, pomników, posągów i dzieł rzemiosła artystycznego, które mają więcej niż 100 lat;
- wykonane ręcznie dowolną techniką i na dowolnym materiale dzieła malarstwa, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 150 000 euro oraz nie są własnością ich twórców;
- wykonane ręcznie na dowolnym materiale akwarele, gwasze i pastele, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 30 000 euro oraz nie są własnością ich twórców;
- mozaiki oraz rysunki wykonane ręcznie przy użyciu dowolnej techniki i na dowolnym materiale, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 15 000 euro oraz nie są własnością ich twórców;
- oryginalne dzieła grafiki i matryce do ich wykonania oraz oryginalne plakaty, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 15 000 euro oraz nie są własnością ich twórców;
- oryginalne rzeźby, posągi lub ich kopie wykonane tą samą techniką co oryginał, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 50 000 euro oraz nie są własnością ich twórców;
- fotografie, filmy oraz ich negatywy, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 15 000 euro oraz nie są własnością ich twórców;
- pojedyncze lub znajdujące się w zbiorach inkunabuły i manuskrypty oraz mapy i partytury muzyczne, liczące więcej niż 50 lat, które nie są własnością ich twórców;
- pojedyncze lub znajdujące się w zbiorach książki, które mają więcej niż 100 lat i ich wartość jest wyższa niż 50 000 euro;
- mapy drukowane, które mają więcej niż 200 lat;

- kolekcje i przedmioty z kolekcji zoologicznych, botanicznych, mineralnych lub anatomicznych, których wartość jest wyższa niż 50 000 euro;
- kolekcje o znaczeniu historycznym, paleontologicznym, etnograficznym lub numizmatycznym, których wartość jest wyższa niż 50 000 euro;
- środki transportu, które mają więcej niż 75 lat i ich wartość jest wyższa niż 50 000 euro;
- inne kategorie, obejmujące zabytki, które mają więcej niż 50 lat i ich wartość jest wyższa niż 50 000 euro.

Na podstawie pozwolenia wydanego przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa będzie można prowadzić prace konserwatorskie, prace restauratorskie oraz badania konserwatorskie. Minister będzie mógł uzależnić podjęcie działań objętych pozwoleniem od przekazania przez wnioskodawcę w oznaczonym terminie określonych informacji dotyczących planowanych działań przy zabytku. Na podmiocie występującym z wnioskiem o pozwolenie, będzie ponadto spoczywał obowiązek zapewnienia fachowego kierownictwa robót oraz nadzoru inwestorskiego.

W przypadku gdy prace konserwatorskie, prace restauratorskie lub badania konserwatorskie przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa wykonano bez pozwolenia, minister wyda decyzję nakazującą przywrócenie zabytku do poprzedniego stanu, określając termin wykonania tej czynności, albo zobowiązującą do doprowadzenia zabytku do jak najlepszego stanu we wskazany sposób i w określonym terminie.

Ten sam skutek wywołają inne działania polegające na trwałym przeniesieniu zabytku z naruszeniem ustalonego tradycją wystroju wnętrza, w którym zabytek się znajduje, zmiana przeznaczenia lub sposobu korzystania z zabytku, podejmowanie innych czynności, które mogłyby prowadzić do zmiany wyglądu zabytku.

W przypadku wystąpienia zagrożenia polegającego na możliwości zniszczenia, uszkodzenia, kradzieży, zaginięcia lub nielegalnego wywiezienia za granicę zabytku z Listy Skarbów Dziedzictwa, minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego wyda decyzję o zabezpieczeniu tego zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia (art. 50 ust. 1 ustawy).

Jeżeli usunięcie zagrożenia nie będzie możliwe, zabytek wpisany na Listę zostanie przejęty przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w

drodze decyzji, na własność Skarbu Państwa, z przeznaczeniem na cele kultury, za odszkodowaniem odpowiadającym wartości rynkowej tego zabytku.

Zabytki wpisane na Listę Skarbów Dziedzictwa nie będą mogły być wywożone za granicę na stałe. Nie będzie także możliwy wywóz takich zabytków na podstawie wielokrotnego pozwolenia ogólnego na czasowy wywóz zabytków za granicę.

Zgodnie z art. 37a ustawy (art. 1 pkt 15 noweli), zabytek wpisany na Listę Skarbów Dziedzictwa przechowuje się w pomieszczeniu wyposażonym w zabezpieczenia techniczne na wypadek kradzieży, pożaru i innych zagrożeń lub mającym zapewnioną bezpośrednią stałą ochronę fizyczną w rozumieniu ustawy o ochronie osób i mienia. Projekt zabezpieczeń uzgadniany będzie z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Na wniosek właściciela zabytku, minister zapewni przechowywanie zabytku w pomieszczeniu należącym do państwowej instytucji kultury.

Na podstawie art. 83a ustawy, osoba fizyczna, jednostka samorządu terytorialnego lub inna jednostka organizacyjna będąca właścicielem albo posiadaczem zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa, otrzyma dotację celową z budżetu państwa na wyposażenie pomieszczenia, w którym zabytek ten będzie przechowywany, w zabezpieczenia techniczne. Sposób ustalania wysokości i rozliczania dotacji celowej określi minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego określi, w drodze rozporządzenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na 93. posiedzeniu w dniu 27 maja b.r. pochodziła z przedłożenia poselskiego.

Projekt wpłynął do Sejmu w dniu 10 września 2013 r. (druk sejmowy nr 3112) i został skierowany do pierwszego czytania w Komisji Kultury i Środków Przekazu. W drugim czytaniu projekt skierowano ponownie do Komisji, w celu przedstawienia sprawozdania.

Najbardziej istotną zmianą przyjętą przez Sejm jest wprowadzenie dotacji celowej z budżetu państwa na wyposażenie pomieszczenia z zabytkiem wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa, w zabezpieczenia techniczne.

Za przyjęciem ustawy głosowało 270 posłów, przy 140 głosach wstrzymujących się i braku głosów przeciw.

III. Uwagi szczegółowe

1) Zgodnie z art. 36 ust. 1a dodawanym do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (art. 1 pkt 12 noweli), przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa można prowadzić prace konserwatorskie, prace restauratorskie oraz badania konserwatorskie – na podstawie pozwolenia wydanego przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

   Przepis ten częściowo odpowiada art. 36 ust. 1, który określa zakres czynności przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, wymagających pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Katalog robót z art. 36 ust. 1 jest jednak szerszy od przyjętego w art. 36 ust. 1a.

   Oznacza to, że trwałe przeniesienie zabytku, z naruszeniem ustalonego tradycją wystroju wnętrza, w którym zabytek ten się znajduje, zmiana przeznaczenia zabytku lub sposobu korzystania z tego zabytku oraz podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do zmiany wyglądu zabytku - wymaga pozwolenia w przypadku zabytku wpisanego do rejestru, natomiast w odniesieniu do zabytków wpisanych na Listę Skarbów Dziedzictwa – wbrew temu co napisano w uzasadnieniu do projektu ustawy, nie będzie zabronione, a pozostanie poza reglamentacją administracyjną.

   W takim stanie rzeczy decyzje o wstrzymaniu działań przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa (art. 43 ust. 3) oraz o przywróceniu takiego zabytku do stanu poprzedniego (art. 45 ust. 3), należałoby uznać za pozbawione materialnej podstawy prawnej, ponieważ czynności takie jak trwałe przeniesienie zabytku, z naruszeniem ustalonego tradycją wystroju wnętrza, w którym zabytek ten się znajduje, zmiana przeznaczenia zabytku lub sposobu korzystania z tego zabytku oraz podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do zmiany wyglądu zabytku – nie wymagają pozwolenia, a więc są zgodne z prawem dopóty, dopóki nie powodują zagrożenia w postaci możliwości zniszczenia, kradzieży, uszkodzenia lub zaginięcia zabytku.

   Inna interpretacja wydaje się niedopuszczalna z punktu widzenia funkcji gwarancyjnej prawa.

2) Art. 36 ust. 1a, określający katalog czynności przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa wymagających pozwolenia właściwego ministra, jest zredagowany inaczej niż ust. 1 w tym przepisie, co może prowadzić do wątpliwości interpretacyjnych.

Propozycja poprawki

w art. 1 w pkt 12 w lit. a, ust. 1a otrzymuje brzmienie:

„1a. Pozwolenia ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego wymaga prowadzenie:

1) prac konserwatorskich;

2) prac restauratorskich;

3) prowadzenie badań konserwatorskich

– przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa.";

3) Zgodnie z art. 37a ustawy (art. 1 pkt 15 noweli), zabytek wpisany na Listę Skarbów Dziedzictwa przechowywać się będzie w pomieszczeniu wyposażonym w zabezpieczenia techniczne na wypadek kradzieży, pożaru i innych zagrożeń lub mającym zapewnioną bezpośrednią stałą ochronę fizyczną w rozumieniu ustawy o ochronie osób i mienia. Wykonanie tego obowiązku nie zostało ograniczone żadnym terminem, co może stanowić potencjalne zagrożenie także dla interesów właściciela zabytku. Należy bowiem pamiętać, że w świetle art. 50 ustawy, brak takich zabezpieczeń może zostać uznany za zagrożenie polegające na możliwości zniszczenia, uszkodzenia, kradzieży, zaginięcia lub nielegalnego wywiezienia zabytku za granicę, a w konsekwencji skutkować decyzją o ustanowieniu czasowego zajęcia, a nawet o przejęciu zabytku na własność Skarbu Państwa. Wyznaczenie właścicielowi zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa terminu na jego zabezpieczenie, oznaczać będzie gwarancję, iż przed jego upływem decyzja taka nie zostanie wydana.

Propozycja poprawki

w art. 1 w pkt 15, w art. 37a po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Właściciel lub posiadacz zabytku jest obowiązany zapewnić zabezpieczenia, o których mowa w ust. 1, w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania dotacji, o której mowa w art. 83a, nie później jednak niż po upływie 12 miesięcy od dnia wpisu zabytku na Listę Skarbów Dziedzictwa.";

4) Zgodnie z art. 53 ust. 1a (art. 1 pkt 24 lit. a noweli), jednorazowe pozwolenie na czasowy wywóz zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa wydaje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Przepis ten stanowi wyjątek od zasady, iż jednorazowe pozwolenie na czasowy wywóz zabytku wydaje wojewódzki konserwator zabytków. W kontekście tego niezrozumiałe jest

pozostawienie w gestii konserwatora decyzji w sprawie wielokrotnego pozwolenia indywidualnego na czasowy wywóz zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa za granicę. Jeżeli nie było to zamierzone pominięcie, rozważyć należy przyjęcie poniższej poprawki:

Propozycja poprawki

w art. 1:

a) po pkt 24 dodaje się pkt 24a w brzmieniu:

„24a) w art. 54:

a) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Wielokrotne pozwolenie indywidualne na czasowy wywóz zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa wydaje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego na wniosek podmiotów, o których mowa w ust. 1.”,

b) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Termin ważności pozwolenia, o którym mowa w ust. 1 i 1 a, nie może być dłuższy niż 3 lata od dnia wydania tego pozwolenia.”;

b) w pkt 26, w art. 56 w ust. 2 po wyrazach „art. 53 ust. 1a” dodaje się wyrazy „albo art. 54 ust. 1a”;

5) Zgodnie z art. 83a ustawy (art. 1 pkt 35 noweli), osoba fizyczna, jednostka samorządu terytorialnego lub inna jednostka organizacyjna będąca właścicielem albo posiadaczem zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa, otrzymuje dotację celową z budżetu państwa na wyposażenie pomieszczenia, w którym zabytek ten będzie przechowywany, w zabezpieczenia techniczne. Z przepisu tego nie wynika, w jakiej wysokości udzielana będzie dotacja. Pozostawienie tej kwestii do rozstrzygnięcia w drodze aktu wykonawczego wydanego na podstawie art. 83a ust. 3 wydaje się niedopuszczalne ze względu na ustawowy charakter tej materii. W propozycji poprawki przyjęto dotację w wysokości wnioskowanej do 100% nakładów, analogicznie jak w przypadku dotacji na wykonanie prac restauratorskich lub konserwatorskich przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa.

Propozycja poprawki

w art. 1 w pkt 35, w art. 83a w ust. 2 na końcu dodaje się wyrazy „,we wnioskowanej wysokości do 100% nakładów koniecznych na wyposażenie pomieszczenia w zabezpieczenia

techniczne";

6) Art. 83a wymaga ponadto jednoznacznego przesądzenia, iż dotacja na wyposażenie pomieszczenia w zabezpieczenia techniczne jest udzielana na wniosek, a nie, jak to sugeruje ust. 1 w tym przepisie, z urzędu.

Propozycja poprawki

w art. 1 w pkt 35, w art. 83a w ust. 1 wyrazy „otrzymuje dotację celową" zastępuje się wyrazami „otrzymuje na swój wniosek dotację celową";

7) Analizowana ustawa modyfikuje, w stosunku do zabytków ruchomych, dotychczasowe zasady wydawania pozwoleń na prowadzenie prac przy zabytku oraz na wywóz zabytku za granicę. Te z nich, które znajdą się na Liście Skarbów Dziedzictwa, przejdą do kompetencji ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oraz zostaną objęte nowymi obostrzeniami. Wynikające z art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawa, a w szczególności zasada ochrony zaufania obywatela do prawa nakazują, aby ustawodawca - przy pomocy przepisów przejściowych - umożliwiał adresatom zmienianych przepisów zakończenie spraw będących w toku w oparciu o reguły dotychczasowe.

po art. 3 dodaje się art. 3a w brzmieniu:

„Art. 3a. Pozwolenia na wywóz zabytków ruchomych za granicę oraz pozwolenia na prowadzenie prac, badań lub innych działań przy zabytku ruchomym, wydane na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, zachowują moc przez okres, na który zostały wydane.";

Maciej Telec

Główny legislator