KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 12 maja 2017 r.

Opinia do ustawy o restytucji narodowych dóbr kultury

(druk nr 498)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa z dnia 21 kwietnia 2017 r. o restytucji narodowych dóbr kultury transponuje do prawa polskiego przepisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/60/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego, zmieniającej rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 (Dz. Urz. UE. L 159 z 28.05.2014, str. 1 oraz Dz. Urz. UE L 147 z 12.06.2015, str. 24).

Dyrektywa 2014/60/UE zastąpiła wcześniejszą dyrektywę Rady 93/7/EWG z dnia 15 marca 1993 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego (Dz. Urz. UE L 74 z 27.03.1993, str. 74, z późn. zm.).

Ustawa ma dostosować obowiązujące przepisy prawa polskiego do nowego stanu prawnego w prawie unijnym.

Celem dyrektywy 2014/60/UE jest ochrona integralności dziedzictwa kulturowego każdego z państw członkowskich Unii Europejskiej, przez ułatwienie tym państwom dochodzenia zwrotu dóbr kultury, wyprowadzonych nielegalnie z ich terytorium na terytorium innego państwa członkowskiego.

W świetle postanowień dyrektywy, ustanowiony w niej szczególny tryb postępowania stosowany może być wyłącznie do dóbr kultury zakwalifikowanych przez państwo, z którego zostały wyprowadzone, jako „narodowe dobra kultury”, o ile wywóz tych dóbr podlega ograniczeniom w ustawodawstwie tego państwa.

W dotychczasowym stanie prawnym restytucja dóbr kultury nie jest uregulowana w sposób kompleksowy. Dotyczy jej przede wszystkim rozdział 6 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r.

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

o ochronie zabytków, a ponadto w węższym zakresie: ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach, ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach, ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach oraz ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Ustawa o restytucji narodowych dóbr kultury określa organy właściwe do spraw restytucji dóbr kultury prowadzonej przez Rzeczpospolitą Polską na jej terytorium i za granicą, postępowanie z dobrami kultury wyprowadzonymi z naruszeniem prawa z terytorium Polski, a także organy właściwe do spraw restytucji prowadzonej w stosunku do dóbr kultury znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez państwa obce i cudzoziemców oraz postępowanie w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych z naruszeniem prawa z terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej innego niż Polska.

Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy, dobro kultury oznacza zabytek w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, rzecz ruchomą niebędącą zabytkiem, a także ich części składowe lub zespoły, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na ich wartość artystyczną, historyczną lub naukową, lub ze względu na ich znaczenie dla dziedzictwa i rozwoju kulturalnego.

Z kolei restytucja dobra kultury prowadzona przez Rzeczpospolitą Polską, to działania podejmowane przez organy państwa lub inne jednostki sektora finansów publicznych w celu odzyskania, w tym zwrotu, dobra kultury utraconego przez obywatela polskiego, osobę prawną lub przez jednostkę organizacyjną mającą siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lub przez podmiot utworzony na podstawie prawa państwa obcego prowadzący działalność w zakresie ochrony lub upowszechniania polskiego dziedzictwa narodowego, lub dobra kultury znajdującego się w chwili utraty lub w późniejszym czasie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak również w stosunku do którego Rzeczpospolita Polska uprawniona jest do żądania jego zwrotu na podstawie prawa międzynarodowego, prawa Unii Europejskiej lub prawa krajowego państw obcych, lub dobra kultury, które zostało wyprowadzone z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z naruszeniem prawa.

Na podstawie art. 3 ustawy, organem właściwym do spraw restytucji dóbr kultury prowadzonej przez Rzeczpospolitą Polską, w tym zwrotu narodowych dóbr kultury RP wyprowadzonych z naruszeniem prawa z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oraz do spraw restytucji dóbr kultury prowadzonej przez państwo obce lub cudzoziemców, w tym zwrotu

dóbr kultury wyprowadzonych z naruszeniem prawa z terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej innego niż Rzeczpospolita Polska, lub innego państwa obcego, będzie minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w szczególności:

1) reprezentuje Rzeczpospolitą Polską przed organami i sądami państw obcych, w tym państw Unii Europejskiej, a także wobec cudzoziemców, zagranicznych osób prawnych i jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, w sprawach dotyczących restytucji dóbr kultury, w tym zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych z naruszeniem prawa z terytorium kraju;
2) reprezentuje Skarb Państwa w sprawach dotyczących restytucji dóbr kultury na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z zachowaniem zasad reprezentacji Skarbu Państwa, o których mowa w ustawie z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej;
3) występuje w postępowaniach cywilnych, karnych, administracyjnych, sądowoadministracyjnych, a także w postępowaniach w sprawach o wykroczenia, związanych z restytucją dóbr kultury;
4) prowadzi działania w celu odnalezienia dóbr kultury podlegających restytucji;
5) współpracuje z właściwymi organami państw Unii Europejskiej oraz wspiera prowadzenie wzajemnych konsultacji w sprawach zwrotu dóbr kultury na terytoria państw Unii Europejskiej;
6) przekazuje Komisji Europejskiej co 5 lat sprawozdanie dotyczące wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/60/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego.

Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego jest także koordynatorem systemu IMI (systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym) i właściwym organem w rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1024/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym i uchylającego decyzję Komisji 2008/49/WE.

W sprawach dotyczących restytucji utraconych dóbr kultury na terytorium Polski, minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego podejmował będzie działania mające na celu odzyskanie utraconego dobra kultury, w szczególności w drodze powództwa o wydanie lub ustalenie istnienia prawa własności na rzecz Skarbu Państwa.

Na podstawie art. 11 ustawy, Skarbowi Państwa przysługiwać ma w stosunku do osoby, która swoim działaniem lub zaniechaniem spowodowała wyprowadzenie dobra kultury z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z naruszeniem prawa, roszczenie o zwrot kosztów poniesionych w celu zwrotu tego dobra kultury, chyba że osoba ta nie ponosi winy.

W rozdziale 2 ustawy uregulowano postępowanie w sprawie zwrotu z terytorium państwa Unii Europejskiej narodowych dóbr kultury RP wyprowadzonych z naruszeniem prawa z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast w jej rozdziale 3 - postępowanie w sprawie zwrotu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zagranicznych narodowych dóbr kultury wyprowadzonych z naruszeniem prawa z terytorium państwa Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 26 ustawy, państwo Unii Europejskiej, z którego terytorium zostało wyprowadzone zagraniczne narodowe dobro kultury, może żądać od posiadacza zwrotu tego dobra na swoje terytorium.

Roszczenie to przysługuje także przeciwko dzierżycielowi, jeżeli jednak posiadacz jest znany, powództwo powinno zostać w każdym wypadku wytoczone przeciwko niemu. Roszczenie o zwrot nie będzie ulegało przedawnieniu.

W wyroku nakazującym zwrot zagranicznego narodowego dobra kultury, sąd na wniosek pozwanego zgłoszony do zamknięcia rozprawy w pierwszej instancji orzeknie o odszkodowaniu od państwa Unii Europejskiej na rzecz pozwanego, który wykaże, że przy nabyciu tego dobra wykazał się należytą ostrożnością i starannością (art. 33 ustawy).

Na podstawie art. 40 ustawy, państwo Unii Europejskiej występujące o zwrot zagranicznego narodowego dobra kultury poniesie koszty związane z poszukiwaniem, zabezpieczeniem stanu zachowania tego dobra kultury, koszty zabezpieczenia oraz koszty wynikające z wykonania orzeczenia sądu o jego zwrocie, w szczególności wydatki i opłaty egzekucyjne oraz inne koszty przemieszczenia tego dobra kultury na terytorium tego państwa i jego wydania.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na 40. posiedzeniu w dniu 21 kwietnia br. pochodziła z przedłożenia rządowego (druk sejmowy nr 1371, wpłynął do Marszałka Sejmu w dniu 8 marca 2017 r.). Rada Ministrów zadeklarowała, że projekt ustawy ma na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Projekt ustawy skierowany został do I czytania na posiedzeniu Sejmu, a następnie do Komisji Kultury i Środków Przekazu.

Ustawa nie była przedmiotem istotnych zmian. Po zakończeniu II czytania na 40. posiedzeniu Sejmu, niezwłocznie przystąpiono do III czytania.

Za przyjęciem ustawy głosowało 424 posłów, przy 8 głosach przeciw i 1 wstrzymującym się.

III. Uwagi szczegółowe

1) W myśl art. 3 ust. 2 pkt 2 ustawy, minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego reprezentuje Skarb Państwa w sprawach dotyczących restytucji dóbr kultury na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z zachowaniem zasad reprezentacji Skarbu Państwa, o których mowa w ustawie z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa ta nie określa jednak zasad reprezentacji Skarbu Państwa, a zasady zastępstwa Skarbu Państwa, reprezentowanego przez właściwe organy i podmioty na podstawie przepisów odrębnych (art. 2 w zw. z art. 7 ustawy o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej).

Propozycja poprawki:

w art. 3 w ust. 2 w pkt 2 wyrazy „zasad reprezentacji” zastępuje się wyrazami „zasad zastępstwa”;

2) Analogiczne wątpliwości budzi art. 5 ust. 4, zgodnie z którym minister właściwy do spraw zagranicznych działa, z zachowaniem zasad **reprezentacji** Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych, określonymi w ustawie z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 4 ust. 1 pkt 5 tej ustawy stanowi bowiem, że

do zadań Prokuratorii Generalnej należy **zastępstwo** Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych.

Propozycja poprawki:

w art. 5 w ust. 4 wyrazy „zasad reprezentacji" zastępuje się wyrazami „zasad zastępstwa";

3) Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 3, minister właściwy do spraw występuje w postępowaniach cywilnych, karnych, administracyjnych, sądowoadministracyjnych, a także w postępowaniach w sprawach o wykroczenia, związanych z restytucją dóbr kultury. W przepisie tym nie uwzględniono jednak postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe, o którym mowa w przepisach Tytułu II ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy.

Propozycja poprawki:

w art. 3 w ust. 2 w pkt 3 wyrazy „występuje w postępowaniach cywilnych, karnych, administracyjnych, sądowoadministracyjnych, a także w postępowaniach w sprawach o wykroczenia" zastępuje się wyrazami „występuje w postępowaniach cywilnych, karnych i w sprawach o przestępstwa skarbowe, administracyjnych, sądowoadministracyjnych, a także w postępowaniach w sprawach o wykroczenia i wykroczenia skarbowe";

4) Zgodnie z art. 57 pkt 3 noweli, w art. 34a w ust. 4 ustawy o muzeach określono wysokość nawiązki jako trzydziestokrotność minimalnego wynagrodzenia. Przepis ten wymaga doprecyzowania tym bardziej, że ma charakter represyjny, i jako taki nie powinien pozostawiać wątpliwości interpretacyjnych. W poprawce proponuje się użycie określenia już stosowanego w art. 19 ust. 4a ustawy o muzeach.

Propozycja poprawki:

w art. 57 w pkt 3, w art. 34a w ust. 4 po wyrazach „minimalnego wynagrodzenia" dodaje się wyrazy „przewidzianego w przepisach o minimalnym wynagrodzeniu za pracę";

5) Analogiczna do powyższej uwaga dotyczy 29a ust. 4 dodawanego do ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach. Przepis ten, również mający charakter karny, winien cechować się szczególną precyzją.

Propozycja poprawki:

w art. 58 w pkt 2, w art. 29a w ust. 4 po wyrazach „minimalnego wynagrodzenia" dodaje się wyrazy „za pracę określonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r.

o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2015 r. poz. 2008 oraz z 2016 r. poz. 1265)”.

Maciej Telec
Główny legislator