

Katarzyna Żalasińska

Uniwersytet Warszawski w Warszawie

Warszawskie Seminarium Aksjologii Administracji

Nowe zjawiska w zakresie kontroli wywozu zabytków za granicę – wybrane zagadnienia

Streszczenie: Z dniem 5 czerwca 2010 r. weszła w życie ustawa z dnia 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), wprowadzająca nowe przepisy dotyczące wywozu zabytków za granicę. Na nowo zdefiniowały one przesłanki decydujące o obowiązku uzyskania pozwolenia, istotnie modyfikując system kontroli wywozu. Obowiązujące przepisy doprowadziły również do zastąpienia dokumentów urzędowych (zaświadczeń) w wypadku obiektów zwolnionych z obowiązku uzyskania pozwolenia, dokumentami prywatnymi wydawanymi przez podmioty prywatne. Celem niniejszego artykułu jest rozważenie czy zmieniona podstawa normatywna doprowadziły do wytworzenia nowych zjawisk w administracji publicznej.

Słowa kluczowe: ochrona zabytków, wywóz zabytków, dziedzictwo kulturowe

Z dniem 5 czerwca 2010 r. weszła w życie ustawa z dnia 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), wprowadzająca nowe przepisy dotyczące wywozu zabytków za granicę. W zasadniczy sposób zmieniła ona dotychczasową regulację, w szczególności w odniesieniu do wywozu zabytków na stałe. Celem niniejszego artykułu jest rozważenie, czy zmiana podstawy normatywnej doprowadziła do powstania nowych zjawisk w administracji publicznej. Prowadzona analiza skoncentrowana została na zagadnieniach związanych zakresem obowiązku uzyskiwania pozwolenia na wywóz stały oraz charakterem prawnym pozostałych dokumentów wywozowych.

Znowelizowane przepisy wywozowe zastąpiły art. 51–61 ustawy z 23 lipca 2003 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2014 r.

poz. 1446; dalej: u.o.z.o.z.). Przepisy te obowiązywały od dnia 17 listopada 2003 r. do dnia 4 czerwca 2010 r. Zgodnie z zasadą przyjętą we wskazanej regulacji, zabytki mogły być wywożone za granicę na stałe, jeżeli ich wywóz nie spowodował uszczerbku dla dziedzictwa kulturowego Polski. Natomiast wywóz czasowy był dozwolony, jeżeli pozwalał na to stan zachowania danego zabytku, a osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, w której posiadaniu znajdował się zabytek, dawała rękojmię, że nie ulegnie on zniszczeniu lub uszkodzeniu i zostanie przywieziony do kraju przed upływem terminu ważności pozwolenia.

Pozwolenia na wywóz za granicę nie wymagały, z wyłączeniem zabytków wpisanych do inwentarza muzeum lub wchodzących w skład narodowego zasobu bibliotecznego:

- 1) zabytki niewpisane do rejestru, mające nie więcej niż 55 lat;
- 2) zabytki, będące obiektami techniki, niewpisane do rejestru, mające nie więcej niż 25 lat;
- 3) zabytki przywiezione z terytorium państwa niebędącego członkiem Unii Europejskiej, które są objęte procedurą odprawy czasowej lub procedurą uszlachetniania czynnego w rozumieniu przepisów prawa celnego;
- 3a) zabytki przywiezione z terytorium państwa niebędącego członkiem Unii Europejskiej, które były objęte procedurą dopuszczenia do obrotu ze zwolnieniem od należności celnych przywozowych, jeżeli wywóz tych zabytków następuje przed upływem 5 lat od dnia dopuszczenia do obrotu;
- 3b) zabytki przywiezione z terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej na okres nie dłuższy niż 3 lata, jeżeli wywozu tych zabytków dokonuje się na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej;
- 4) zabytki przywiezione z zagranicy przez osoby korzystające z przywilejów lub immunitetów dyplomatycznych, w tym przywiezione w celu urządzenia wewnątrz przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych;
- 5) dzieła twórców żyjących;
- 6) materiały biblieczne powstałe po dniu 31 grudnia 1948 r.;
- 7) inne przedmioty o cechach zabytków, niebędące zabytkami.

Obowiązek ten nie dotyczył materiałów bibliecznych powstałych po dniu 31 grudnia 1948 r., jeżeli nie było wątpliwości co do czasu ich powstania. Jednocześnie, zgodnie z art. 59 ust. 3a u.o.z.o.z., w przypadku zabytków przywiezionych z terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej na

okres nie dłuższy niż 3 lata, jeżeli wywozu tych zabytków dokonuje się na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, to właściciel zabytku lub osoba dokonująca wywozu zabytku jest obowiązana udokumentować fakt, że wywożony zabytek został wwieziony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej na okres nie dłuższy niż 3 lata.

Zakwalifikowanie do jednej z kategorii, o której mowa była w art. 59 u.o.z.o.z. w brzmieniu sprzed 2010 r., wymagało potwierdzenia w zaświadczeniu wydawanym w trybie k.p.a. przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Podsumowując, legalność wywozu obiektu za granicę musiała być potwierdzona pozwoleniem na wywóz bądź zaświadczeniem, potwierdzającym fakt zakwalifikowania danego obiektu do katalogu wyłączeń spod generalnego obowiązku uzyskania pozwoleń.

Zmiana przepisów wywozowych wynikała z potrzeby ich dostosowania do nowej sytuacji faktycznej i prawnej, która powstała wraz z wejściem Polski do strefy Schengen, z dniem 21 grudnia 2007 r. Nie bez znaczenia miały argumenty antykwariuszy, którzy zarzucali obowiązującym w tym czasie przepisom zbyt dużą restrykcyjność oraz krępowanie rozwoju nadal młodego rynku dzieł sztuki w Polsce.

Zmiana przepisów wywozowych w zakresie wywozu na stałe opierała się na założeniu co do podziału wywożonych zabytków na trzy kategorie:

- 1) obiekty objęte zakazem wywozu na stałe (art. 51 ust. 4 u.o.z.o.z.)
- 2) obiekty wywożone na podstawie pozwolenia (art. 51 ust. 1 u.o.z.o.z.);
- 3) obiekty wywożone bez pozwolenia (obiekty wskazane w art. 59 u.o.z.o.z. oraz niespełniające kryterium wieku i wartości, o którym mowa w art. 51 ust. 1 u.o.z.o.z.).

Znowelizowane przepisy wywozowe wprowadziły nieznaną nowelizowanej regulacji kategorię obiektów objętych zakazem wywozu. Art. 51 ust. 4 u.o.z.o.z. w nowym brzmieniu stanowi, że zabytki:

- 1) wpisane do rejestru;
- 2) wchodzące w skład zbiorów publicznych, które stanowią własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek organizacyjnych zaliczanych do sektora finansów publicznych,
- 3) znajdujące się w inwentarzach muzeów lub narodowym zasobie bibliotecznym

- nie mogą być wywożone za granicę na stałe.

Należy przyjąć, że w regulacja ta stanowi częściowo swoiste *superfluum*. Nie ulega wątpliwości, że zbiory publiczne, w tym w szczególności obiekty znajdujące się w inwentarzach muzeów lub narodowym zasobie bibliotecznym, nie są wywożone na stałe. Zgodnie z łacińską premią „*Superflua admittere securius est, quam necessaria omittere*”, stanowi to przykład swoistego nadmiaru przepisów przy jednoczesnym braku wpływu na stosunki społeczne. Przepis ten ma jednak pewne znaczenie praktyczne, w szczególności w razie nielegalnego wywiezienia tych obiektów za granicę. Omówienie jednak tego zagadnienia, podobnie jak odniesienie się do kwestii zakazu wywozu obiektów wpisanych do rejestru zabytków, zostały pozostawione poza przyjęte ramy niniejszego artykułu.

O zakwalifikowaniu do kategorii obiektów, na wywóz których wymagane jest pozwolenie, decydują cechy obiektu, a w szczególności ich wiek i wartość. Zgodnie z art. 51 ust. 1 u.o.z.o.z. jednorazowego pozwolenia na stały wywóz zabytku za granicę wymagają obecnie zabytki zaliczane do jednej z następujących kategorii:

- 1) zabytków archeologicznych, które mają więcej niż 100 lat i wchodzi w skład zbiorów archeologicznych lub zostały pozyskane w wyniku badań archeologicznych bądź przypadkowych odkryć;
- 2) elementów stanowiących integralną część zabytków architektury, wystroju wnętrz, pomników, posągów i dzieł rzemiosła artystycznego, które mają więcej niż 100 lat;
- 3) wykonanych dowolną techniką i na dowolnym materiale dzieł malarstwa, nieobjętych kategoriami wskazanymi w pkt. 4 i 5, które mają więcej niż 50 lat i ich wartość jest wyższa niż 40 000 zł;
- 4) wykonanych na dowolnym materiale akwareli, gwaszy i pastel, które mają więcej niż 50 lat i ich wartość jest wyższa niż 16 000 zł;
- 5) mozaik, nieobjętych kategoriami wskazanymi w pkt. 1 i 2, oraz wykonanych dowolną techniką i na dowolnym materiale rysunków, które mają więcej niż 50 lat i ich wartość jest wyższa niż 12 000 zł;
- 6) oryginalnych dzieł grafiki i matryc do ich wykonania oraz oryginalnych plakatów, które mają więcej niż 50 lat i ich wartość jest wyższa niż 16 000 zł;
- 7) oryginalnych rzeźb, posągów lub ich kopii wykonanych tą samą techniką, co oryginał, nieobjętych kategorią wskazaną w pkt. 1, które mają więcej niż 50 lat i ich wartość jest wyższa niż 20 000 zł;

- 8) pojedynczych fotografii, filmów oraz ich negatywów, które mają więcej niż 50 lat i ich wartość jest wyższa niż 6000 zł;
- 9) pojedynczych lub znajdujących się w zbiorach rękopisów, które mają więcej niż 50 lat i ich wartość jest wyższa niż 4000 zł;
- 10) pojedynczych lub znajdujących się w zbiorach książek, które mają więcej niż 100 lat i ich wartość jest wyższa niż 6000 zł;
- 11) pojedynczych map drukowanych i partytur, które mają więcej niż 150 lat i ich wartość jest wyższa niż 6000 zł;
- 12) kolekcji i przedmiotów z kolekcji zoologicznych, botanicznych, mineralnych lub anatomicznych, których wartość jest wyższa niż 16 000 zł;
- 13) kolekcji o znaczeniu historycznym, paleontologicznym, etnograficznym lub numizmatycznym, których wartość jest wyższa niż 16 000 zł;
- 14) środków transportu, które mają więcej niż 50 lat i ich wartość jest wyższa niż 32 000 zł;
- 15) innych kategorii, niewymienionych w pkt. 1–14, obejmujących zabytki, które mają więcej niż 50 lat i ich wartość jest wyższa niż 16 000 zł.

Trzecią kategorią obiektów są zabytki zwolnione z obowiązku uzyskania pozwolenia. Zgodnie z art. 59 ust. 1 u.o.z.o.z. są to:

- 1) zabytki nieobjęte kategoriami wskazanymi w art. 51 ust. 1 u.o.z.o.z.;
- 2) zabytki przywiezione z terytorium państwa niebędącego członkiem Unii Europejskiej, które są objęte procedurą odprawy czasowej lub procedurą uszlachetniania czynnego w rozumieniu przepisów prawa celnego;
- 3) zabytki przywiezione z terytorium państwa niebędącego członkiem Unii Europejskiej, które były objęte procedurą dopuszczenia do obrotu ze zwolnieniem od należności celnych przywozowych, jeżeli wywóz tych zabytków następuje przed upływem 5 lat od dnia dopuszczenia do obrotu;
- 4) zabytki przywiezione z terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej na okres nie dłuższy niż 3 lata, jeżeli wywozu tych zabytków dokonuje się na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej;

- 5) zabytki przywiezione z zagranicy przez osoby korzystające z przywilejów lub immunitetów dyplomatycznych, w tym przywiezione w celu urzędzenia wewnątrz przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych;
- 6) dzieła twórców żyjących;
- 7) zabytki przemieszczane przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej na terytorium państwa niebędącego członkiem Unii Europejskiej i objęte kategoriami A.1–A.15 wymienionymi w załączniku I do rozporządzenia Rady (EWG) nr 116/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie wywozu dóbr kultury (Dz. Urz. UE L 39 z 10.02.2009, s. 1), jeżeli ich wartość jest niższa od progów finansowych wymienionych w pkt. B tego załącznika;
- 8) zabytki, które posiadają potwierdzenie wwozu wystawione przez organ celny lub Straż Graniczną, zgodnie z art. 59 ust. 3 pkt 4.

Istotną zmianą jest art. 59 ust. 2 u.o.z.o.z. w nowym brzmieniu, który zakłada, że jeżeli wywóz zabytku jest dokonywany bez pozwolenia, o którym mowa w art. 51 ust. 1 i 3 u.o.z.o.z., a cechy zabytku wskazują, że jego wywóz wymaga pozwolenia, to organ Straży Granicznej lub organ celny może zażądać od osoby dokonującej wywozu zabytku okazania dokumentu potwierdzającego fakt, że wywożony zabytek nie wymaga pozwolenia. Dokumentem, o którym mowa wyżej, może być:

- 1) ocena wskazująca czas powstania zabytku, wykonana przez instytucję kultury wyspecjalizowaną w opiece nad zabytkami, rzeczoznawcę ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, podmiot gospodarczy wyspecjalizowany w zakresie obrotu zabytkami na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub organ administracji publicznej;
- 2) wycena zabytku wykonana przez instytucję kultury wyspecjalizowaną w opiece nad zabytkami, rzeczoznawcę ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego lub podmiot gospodarczy wyspecjalizowany w zakresie obrotu zabytkami na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) faktura zawierająca dane pozwalające na identyfikację przedmiotu, wystawiona przez podmiot gospodarczy wyspecjalizowany w zakresie obrotu zabytkami na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

- 4) potwierdzenie wwozu zabytku na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zawierające fotografię zabytku, wystawione w przejściach granicznych przez organ celny, a w przypadku jego braku przez organ Straży Granicznej. Potwierdzenie jest wystawiane jedynie wtedy, gdy z załączonych dokumentów umożliwiających jednoznaczną identyfikację zabytku oraz jego wiek i wartość wynika, że należy on do kategorii zabytków, o których mowa w art. 51 ust. 1;
- 5) ubezpieczenie przewozu zabytku z zagranicy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 6) pozwolenie na wywóz zabytku z terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Wskazane tu dokumenty wywozowe zastąpiły dotychczasowe zaświadczenia wydawane przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Stanowi to, obok zmiany przesłanek, istotną zmianę w konstrukcji systemu kontroli wywozu zabytków za granicę. Dokumenty urzędowe, korzystające z domniemania prawdziwości, zostały zastąpione dokumentami prywatnymi. Należy zauważyć, że w praktyce wskazane usługi eksperckie świadczą właściwie wyłącznie podmioty gospodarcze wyspecjalizowane w zakresie obrotu zabytkami na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tj. domy aukcyjne, antykwariusze, a także inne podmioty gospodarcze, które po 2010 r. wskazały w przedmiocie działalności wskazały „wyspecjalizowanie w obrocie zabytkami na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”).

Wydawane obecnie dokumenty wywozowe, zgodnie z art. 59 ust. 4 u.o.z.o.z., podlegają ocenie właściwych organów państwa. Zgodnie z tym przepisem „W przypadku gdy osoba dokonująca wywozu zabytku nie przedstawi dokumentu, o którym mowa w ust. 2, lub istnieje uzasadniona obawa, że dokument ten nie jest wiarygodny, organ Straży Granicznej lub organ celny może zatrzymać ten zabytek na czas niezbędny do ustalenia, czy wywóz zabytku mógł być dokonywany bez pozwolenia, o którym mowa w art. 51 ust. 1 i 3”. Ocena wiarygodności dokumentów może dotyczyć zarówno sytuacji gdy dokument nie jest wiarygodny (np. istnieje uzasadniona obawa, że został porobiony), jak odnosić się do treści tego dokumentów. W szczególności może to dotyczyć sytuacji powstaje obawa, że w ocenie wieku i wycenie obiektu zostały zaniżone wskazane wartości, co przesądzać miało o zakwalifikowaniu do grupy obiektów zwolnionych spod obowiązku uzyskania pozwolenia.

Podstawowym celem przepisów wywozowych jest przeciwdziałanie przestępczości, w tym w szczególności związanej z kradzieżami, nielegalnym wydobyciem zabytków archeologicznych oraz nielegalnym wywozem

za granicę. System kontroli wywozu musi być zatem tak ukształtowany aby stanowić swoistą „barierę” dla wywiezienia poza granicę na stałe takich obiektów. Osobnym celem, który też należy tu podkreślić, jest ochrona integralności zasoby oraz strzeżenie skarbów narodowych, co realizuje się głównie poprzez regulację dotyczącą zakazu wywozu, co jak zostało zauważone, pozostaje poza obszarem rozważań niniejszego artykułu.

Należy sobie zadać pytanie jakie były skutki zastąpienia dokumentów urzędowych dokumentami prywatnymi, z perspektywy realizowanych wartości. Nie ulega wątpliwości, w mojej ocenie, że zauważalne jest wycofywanie się państwa poprzez angażowanie podmiotów prywatnych w system kontroli wywozu zabytków za granicę na stałe. Od ich oceny, która oparta jest na niedookreślonych przesłankach, zależy czy dany obiekt objęty jest obowiązkiem uzyskania pozwolenia, czy też z tego obowiązku jest zwolniony. W szczególności dotyczy to wartości rynkowej zabytków, która w wielu wypadkach, jest wręcz niemożliwa do określenia. Co więcej, obiekty bezcenne z punktu wartości kulturowej mogą mieć niską wartość rynkową.

Odnosząc się do omawianej regulacji z perspektywy organów państwa tj. organów Straży Granicznej lub organów celnych, należy przyjąć, że obowiązujące przepisy doprowadziły do przesunięcia odpowiedzialności za ocenę dotyczącą legalności wywozu zabytków z wojewódzkich konserwatorów zabytków, wydających dotychczas dokumenty urzędowe w tym zakresie, na „granicę” oraz organy, niewyspecjalizowane w opiece nad zabytkami. Z jednej strony funkcjonariusze Straży Granicznej oraz organów celnych nie posiadają kwalifikacji do oceny wiarygodności dokumentów wywozowych (np. w zakresie wyceny), z drugiej jednak strony, to właśnie na nich spoczywa obecnie w całości odpowiedzialność za efektywność kontroli wywozu zabytków za granicę.

Zmiana podstawy normatywnej dotyczącej wywozu zabytków na stałe pozornie doprowadziła do wykształcenia nowego zjawiska w administracji. Zwraca uwagę zastąpienie dokumentów urzędowych dokumentami prywatnymi, które potwierdzać mają legalność wywozu, a także nowe określenie przesłanek w zakresie obowiązku uzyskania pozwolenia, co postrzegać należy z perspektywy zmiany węzłowych przesłanek regulacji prawnej.

Abstract: The issue of this article are the procedures involved in applying for an export license for cultural goods under polish law that was amended in 2010. It discusses new rules for exports, including the legal nature of the export documents issued by private entities.