

Anna Gerecka-Żołyńska

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0000-0001-5897-4447

gerecka@amu.edu.pl

Administracyjne uwarunkowania wywozu zabytku poza granicę Rzeczypospolitej Polskiej – uwagi wokół kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków

Wstęp

Krajowy system ochrony dziedzictwa kulturowego obejmuje szeroki zakres działań legislacyjnych, finansowych, organizacyjnych oraz edukacyjnych. Ze względu na bezpośredni i indywidualny związek z przedmiotem ochrony szczególne znaczenie posiadają działania organizacyjne, realizowane przede wszystkim przez wyspecjalizowany organ administracji państwowej, jakim jest konserwator zabytków.

W opracowaniach dotyczących historycznych aspektów kształtowania krajowych systemów ochrony dziedzictwa kulturowego wskazuje się, że proces ten rozpoczął się w XIX w. wraz ze wzrostem poczucia tożsamości narodowej oraz sformułowaniem na tle koncepcji państwa narodowego argumentów uzasadniających potrzebę ochrony zabytków¹. Na gruncie europejskim pierwszy krok w tym kierunku stanowiło zarządzenie inwentaryzacji znajdujących się na terenie danego państwa zabytków i stanowiące jego konsekwencję utworzenie urzędu konserwatora zabytków².

¹ T. Scovazzi, *The UNESCO Convention for the safeguarding of the intangible cultural heritage. General remarks*, [w:] P.L. Petrillo (red.), *The legal protection of intangible cultural heritage. A comparative perspective*, Cham 2019, s. 4–5 [e-book].

² Przykładowo we Francji w 1830 r. historyk F. Guizot przygotował *Raport do króla Francji Ludwika Filipa*, w którym wnioskował o ratowanie zabytków historycznych kraju, uznając je za najcenniejsze w Europie. Inicjatywa ta doprowadziła do ustanowienia urzędu inspektora generalnego zabytków we Francji oraz podjęcia prac nad organizacją ochrony zabytków i zasad konserwatorstwa francuskiego. W Belgii rozporządzeniem królewskim z 1835 r. powołano komisję zabytków i krajobrazu, a w Austrii w 1853 r. – centralną komisję do badania i konserwacji budowli

W Polsce pierwszy akt prawny regulujący status i zakres działań konserwatora zabytków wydany został w 1919 r.³ Dokument ten uzupełniał przyjęty w 1918 r. dekret o ochronie zabytków⁴. W późniejszym okresie pozycja konserwatora zabytków określana była w kolejnych aktach prawnych dotyczących ochrony zabytków, które odpowiednio przyjęte zostały w 1928 r.⁵, 1962 r.⁶ oraz w 2003 r.⁷

Obowiązująca ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak wynika z jej tytułu, rozróżnia dwie formy aktywności: ochronę i opiekę. Opieka sprawowana jest przez właściciela zabytku i w generalnym ujęciu ma na celu zachowanie zabytku w jak najlepszym stanie, staranne dokumentowanie jego konserwacji oraz popularyzowanie informacji o nim (art. 5 u.o.z.o.z.). Ochrona zabytków wykonywana jest natomiast przez organy administracji publicznej. W polskim modelu ochrony dziedzictwa narodowego ochrona zabytków powierzona została ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oraz wojewodom, w imieniu których zadania i kompetencje wykonują wojewódzcy konserwatorzy zabytków⁸ (art. 89 u.o.z.o.z.). Wśród zadań, jakie obejmuje ochrona zabytków, w art. 4 u.o.z.o.z. wymieniono m.in. przeciwdziałanie nielegalnemu wywozowi zabytków za granicę (pkt 4).

W polskiej ustawie warunki wywozu zabytku poza granicę kraju sformułowane są jednoznacznie, co niewątpliwie ułatwiła implementacja rozporządzenia Rady UE w sprawie wywozu dóbr kultury⁹. Wątpliwości nie budzi przyznany Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz WKZ zakres kompetencji w związku z wywozem zabytku poza granicę Polski, zwraca jednak uwagę, że dla kompleksowej oceny systemu wywozu zabytków konieczne jest też uwzględnienie warunków ich powrotu do kraju. W tym kontekście wśród kryteriów decydujących o poziomie ochrony prawnej kluczową pozycję zajmuje rodzaj i wysokość sankcji grożących za przekroczenie określonych

pomnikowych. Natomiast we Francji w 1887 r. opublikowano pierwszy tekst ustawy o ochronie zabytków historycznych. Za: H. Pieńkowska, *Próba rozszerzenia pojęcia zabytek w powiązaniu z rozwojem nauki o ochronie środowiska i architektury krajobrazu*, [w:] *Dzieło sztuki i zabytek. Materiały pokonferencyjne*, Warszawa 1975, s. 37–38.

³ Rozporządzenie Ministra Sztuki i Kultury z dnia 5 kwietnia 1919 r. w przedmiocie organizacji urzędów konserwatorskich (M.P. z 1919 r., Nr 81).

⁴ Dekret Rady Regencyjnej z dnia 30 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury (Dz. Pr. RP z 1931 r., poz. 36).

⁵ Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz.U. z 1928 r., poz. 265).

⁶ Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (t.j. Dz.U. z 1999 r., poz. 1150).

⁷ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1292), dalej jako u.o.z.o.z.

⁸ Dalej jako WKZ.

⁹ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3911/92 z dnia 9 grudnia 1992 r. w sprawie wywozu dóbr kultury, wersja skodyfikowana: rozporządzenie Rady (WE) nr 116/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie wywozu dóbr kultury (Dz.U. UE 2009.39, s. 1).

w ustawie zobowiązań. Warto zatem zastanowić się, czy przyjęte rozwiązania stanowią instrument realnie wzmacniający ochronę dziedzictwa narodowego oraz w jakim zakresie wykonanie decyzji WKZ wymaga współpracy z innymi organami państwa.

Ograniczenia i kontrola eksportu dóbr kultury jako element aktywności państwa na rzecz wzmocnienia ochrony dóbr kultury

W prowadzonej na forum międzynarodowym dyskusji o wyborze optymalnego modelu ochrony dziedzictwa kulturowego dominującą pozycję zajmują dwa poglądy. Jeden z nich, określany jako „nacionalistyczny”, przyjmuje, że dobra kultury to fragment tożsamości narodowej, który powinien zostać zachowany, także w fizycznym znaczeniu. W rezultacie międzynarodowy obrót dobrami kultury powinien być ograniczony, podobnie jak i możliwości wywiezienia ich poza granicę uprawnionego państwa. Drugi z poglądów proponuje kosmopolityczny sposób dysponowania dobrami kultury, zgodnie z którym dostęp do nich, jak i warunki wymiany powinny być ułatwiane ze względu na potrzebę integracji kulturowej między różnymi narodami¹⁰. Koncepcja kosmopolityczna z jednej strony jest pozytywnie oceniana ze względu na ofertę szerokiego udostępnienia dóbr kultury, nie tylko w związku z możliwością ich przemieszczenia z terytorium jednego państwa do innego, ale również ułatwienia wymiany kulturowej, zwłaszcza przez liberalizację rynku sztuki. Wskazane cechy tracą jednak na atrakcyjności z punktu widzenia ochrony interesu narodowego – w tym kontekście uznawane są za szkodliwe i niebezpieczne. W literaturze podkreśla się, że tylko system kontroli i ograniczeń w zakresie wywozu dóbr kultury poza terytorium państwa pozwala zachować integralność narodowego dziedzictwa kulturowego¹¹.

Poziom ochrony dziedzictwa narodowego przez reglamentację możliwości wywozu dóbr kultury poza granicę państwa, z uwagi na kryterium suwerenności, wyznaczany jest w krajowym porządku prawnym. Przyjęte w poszczególnych państwach rozwiązania mogą być jednak zbliżone z uwagi na ratyfikację traktatów, które zobowiązują państwa-strony do współpracy. Na gruncie inicjatyw podejmowanych przez UNESCO w tym kontekście należy wymienić przede wszystkim konwencję dotyczącą środków zmierzających do zakazu i zapobiegania nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu

¹⁰ J.H. Merryman, *Two ways of thinking about cultural property*, „The American Journal of International Law” 1986, vol. 80, nr 4, s. 832.

¹¹ M. Frulli, *The criminalization of offences against cultural heritage in times of armed conflict: the quest for consistency*, „European Journal of International Law” 2011, vol. 22, nr 1, s. 205.

własności dóbr kultury¹². Natomiast w ramach współpracy między państwami członkowskimi UE kluczową pozycję zajmuje wspomniane już rozporządzenie w sprawie wywozu dóbr kultury, które pozostaje w szczególnej relacji z wyrażonym w art. 36 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹³ ograniczeniem obowiązywania zasady swobody przepływu towarów między państwami członkowskimi w stosunku do dóbr kultury. Z kolei na poziomie globalnej współpracy międzynarodowej swoboda handlu dobrami kultury ograniczana jest przez art. XXf Ogólnego porozumienia w sprawie taryf celnych i handlu¹⁴.

Polityka kontroli i ograniczenia możliwości wywozu dóbr kultury realizowana jest także przez przyjmowanie mechanizmów określających zasady prowadzenia sporów dotyczących zwrotu nielegalnego wywozu dóbr kultury, które mogą być stosowne zarówno na szczeblu dyplomatycznym, jak i w ramach współpracy sądowej. Reguły umożliwiające prowadzenie przed sądem sporu o zwrot nielegalnie wywiezionych dóbr kultury w sposób pełny i kompleksowy ustalone zostały zwłaszcza w stosunkach między państwami członkowskimi UE przez dyrektywę w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego¹⁵. Trzeba jednak podkreślić, że rozwiązanie to obejmuje wypadki nielegalnego przemieszczenia dóbr kultury, do jakich doszło po upływie terminu określonego w art. 14 dyrektywy, czyli po 1 stycznia 1993 r.¹⁶ Dyrektywa nie ułatwia zatem rozwiązywania sporów między państwami członkowskimi o przynależność dóbr kultury wyprowadzonych z ich terytoriów wcześniej niż po upływie wyznaczonej w niej daty¹⁷. Przekonuje o tym zwłaszcza toczony od 1982 r. spór między Wielką Brytanią a Grecją o zwrot marmurów partenonских, który ma charakter wręcz symboliczny dla aktualnego dyskursu w kwestii

¹² Konwencja dotycząca środków zmierzających do zakazu i zapobiegania nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury sporządzona w Paryżu dnia 17 listopada 1970 r. (Dz.U. z 1974 r., poz. 106).

¹³ O.J. UE 2016 C.202.13.

¹⁴ D.M. McRae, *General Agreement on Tariffs and Trade. Geneva, 30 October 1947*, <https://legal.un.org/avl/ha/gatt/gatt.html> (data dostępu: 13.08.2025).

¹⁵ Dyrektywa 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 zmieniająca rozporządzenie UE nr 1024/2012 (O.J. UE L 2014.159.1). Do polskiego systemu przyjęte w dyrektywie rozwiązania implementowane zostały w ustawie z dnia 25 maja 2017 r. o restytucji narodowych dóbr kultury (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1591).

¹⁶ Szerzej: O. Jakubowski, *Implementacja przepisów 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 w wybranych państwach europejskich – zarys zagadnienia*, [w:] A. Gerecka-Żołyńska (red.), *Restytucja zabytków w Polsce. Ograniczenia i perspektywy*, Poznań 2019, s. 74–60.

¹⁷ Zob. A. Plata, *Spór o zbiory Muzeum Brytyjskiego jako trudny przypadek w prawie*, Gdańsk 2024, s. 289–301; T. Vrettos, *The Elgin affair: the true story of the greatest theft in history*, New York 2011.

restytucji dóbr utraconych. Dla przebiegu sporu bez znaczenia pozostawał fakt, że przed Brexitem oba państwa były członkami UE.

Z kolei na poziomie współpracy regionalnej prowadzonej między państwami będącymi członkami Rady Europy zalecenia w zakresie reakcji na nielegalny wywóz zabytku poza granicę uprawnionego państwa zawarte zostały w przyjętej w 2017 r. w Nikozji konwencji dotyczącej przestępstw przeciwko własności kulturowej¹⁸. Zachowania polegające na nielegalnym imporcie i eksporcie dóbr kultury określone zostały w art. 5 i art. 6 konwencji z 2017 r. z propozycją kwalifikowania ich jako przestępstwa – jeżeli popełnione zostaną umyślnie. Sugestia ta nie jest jednak jednoznaczna w przypadku przywozu dóbr kultury z naruszeniem prawa państwa ich pochodzenia, ponieważ takie bezprawne zachowanie nie musi być oceniane jako przestępstwo i może prowadzić do wymierzenia sankcji administracyjnej¹⁹.

Polska jak dotychczas nie ratyfikowała rzeczonoj konwencji, stąd reguły odpowiedzialności prawnej z tytułu nielegalnego eksportu i importu zabytków ustalone są stosownie do krajowego modelu ochrony dziedzictwa kulturowego, w którym kluczowa jest kwestia zachowania posiadanych zasobów. W rezultacie wywóz zabytku za granicę bez zezwolenia albo nieprzywiezienie go z powrotem w okresie ważności zezwolenia stanowi przestępstwo, które może być popełnione zarówno z winy umyślnej jak i nieumyślnej (art. 109 ust. 1–2 u.o.z.o.z.)²⁰.

Preferowany w Polsce model ochrony dziedzictwa kulturowego, skoncentrowany przede wszystkim na zabezpieczeniu posiadanych zasobów przed utratą i utrzymaniem ich w jak najlepszym stanie, sprawia, że przyjęte rozwiązania uwzględniają problemy ochrony dziedzictwa kulturowego innych państw tylko w niezbędnym zakresie. Na tym tle można np. wskazać na nielegalny przywóz do Polski dobra kultury należącego do innego państwa, który podlega penalizacji w ograniczonym zakresie, wynikłym z implementacji rozporządzenia w sprawie wyprowadzania i przywozu dóbr kultury z terytorium państwa niebędącego członkiem UE²¹. Zgodnie z art. 108a u.o.z.o.z. wyprowadzenie z terytorium państwa niebędącego członkiem Unii Europejskiej dobra kultury z naruszeniem przepisów ustawowych lub wykonawczych tego

¹⁸ Council of Europe Convention on Offences relating to Cultural Property Nicosia, May 19, 2017, Council of Europe Treaty Series No. 221.

¹⁹ Zgodnie z art. 5(2) konwencji z Nikozji zachowanie polegające na nielegalnym imporcie dóbr kultury może być objęte sankcją administracyjną, zamiast sankcją karną, jeżeli państwo, przyjmując konwencję z Nikozji, złoży stosowne oświadczenie w tym przedmiocie.

²⁰ W obu wypadkach zachowanie to jest zagrożone karą pozbawienia wolności, która przy winie umyślnej orzekana jest w rozmiarze od 3 miesięcy do 5 lat. W sytuacji gdy sprawca działał nieumyślnie kara ta wymierzona może być w granicach od 1 miesiąca do 2 lat, alternatywnie orzeczona może zostać jednak kara ograniczenia wolności bądź grzywna.

²¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/880 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wyprowadzania i przywozu dóbr kultury (Dz. Urz. UE 2019.151.1).

państwa podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do 2 lat. Przyjęta regulacja odmienna od koncepcji braku ingerencji zewnętrznej w środki wyznaczające poziom ochrony narodowego dziedzictwa kulturowego i ich realizację stanowi wyraz wsparcia udzielonego przez państwa członkowskie krajom objętym konfliktami zbrojnymi w przeciwdziałaniu eksploatacji ich dziedzictwa kulturowego oraz zapobieganiu nielegalnemu handlowi dobrami kultury. Uzasadnienie przyjęcia ochrony karnoprawnej w wskazanych okolicznościach nawiązuje też do sformułowanego globalnie w art. 4 ust. 3 konwencji UNESCO o ochronie dóbr kulturalnych w trakcie konfliktu zbrojnego²² postulatu penalizacji zachowań polegających na niszczeniu i grabieży zabytków. W polskim Kodeksie karnym zakaz ten wyrażony został w art. 125 § 1–2²³. Na tym tle trzeba też podkreślić, że reguły zawarte w dyrektywie z 2014 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego skoncentrowane zostały wokół oceny nielegalności przemieszczenia dobra kultury i jego zwrotu, natomiast sposób odpowiedzialności sprawcy z tytułu popełnionego czynu pozostaje w gestii państwa-strony implementującego wspomniany akt.

Warunki wywozu zabytku poza granicę Rzeczypospolitej Polskiej

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami określa materialne i formalne przesłanki podjęcia decyzji w kwestii wywozu zabytku za granicę. Przesłanki materialne zawiera art. 51 ust. 1–3 ustawy, który wylicza kategorie zabytków wymagających zezwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków lub Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w razie zamiaru ich wywozu poza granicę Polski. Zgodnie z ustawą udzielenie zezwolenia na wywóz zabytku za granicę Polski może być rozważane w trzech wariantach: jednorazowego stałego wywozu (art. 51 ust. 1), jednorazowego czasowego wywozu (art. 51 ust. 3 pkt 1) lub wielokrotnego czasowego wywozu (art. 51 ust. 3 pkt 2)²⁴.

²² Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym i Protokołem, podpisana dnia 14 maja 1954 r. w Hadze (Dz.U. z 1957 r., poz. 212), uzupełniona przez Drugi protokół sporządzony w Warszawie dnia 25 sierpnia 1993 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 248).

²³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 383).

²⁴ W art. 51 ust. 4 u.o.z.o.z. określono grupę zabytków objętych zakazem wywozu za granicę na stałe. Zakaz obejmuje zabytki wpisane do rejestru zabytków, wpisane na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz wchodzące w skład zbiorów publicznych, które stanowią własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek organizacyjnych zaliczanych do sektora finansów publicznych. Poza granicę Polski na stałe nie mogą być też wywiezione muzealia i zabytki należące do narodowego zasobu bibliotecznego.

Najpoważniejsze skutki wynikają z decyzji o wyrażeniu zgody na wywóz zabytku na stałe z terytorium Polski. Decyzję taką może podjąć minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 52 ust. 1). Minister wyjątkowo podejmuje też decyzję w kwestii czasowego wywozu zabytku za granicę, jeżeli wniosek dotyczy zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa (art. 53 ust. 1a)²⁵. Zwraca uwagę, że także w postępowaniach, w których decyzja podejmowana jest przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, rola WKZ jest istotna. Wniosek o wydanie zezwolenia składa się bowiem za pośrednictwem WKZ właściwego ze względu na lokalizację zabytku. Dopiero po przeprowadzeniu oględzin WKZ przekazuje wniosek ministrowi wraz ze sporządzoną przez siebie opinią (art. 52 ust. 2 u.o.z.o.z.).

Decyzja w przedmiocie wywozu zabytku za granicę jest decyzją organu administracji, więc podejmowaną w trybie przewidzianym przez rozdział 7 Kodeksu postępowania administracyjnego²⁶. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jako *lex specialis* uzupełnia formalne przesłanki użycia decyzji w sprawie wywozu zabytku za granicę w wydanym na podstawie zawartej w art. 61 delegacji rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie wywozu zabytku za granicę²⁷. W rozporządzeniu wskazano wzory wniosków o pozwolenie na wywóz zabytku za granicę oraz wyliczono wymagane do każdego rodzaju wniosku załączniki, do których w szczególności należą: fotografie zabytku, oświadczenie właściciela potwierdzające własność zabytku i brak obciążeń prawnych. W przypadku gdy wnioskodawca nie jest właścicielem zabytku, konieczne jest dołączenie zgody właściciela na wywóz zabytku za granicę przez wnioskodawcę (§ 6 rozporządzenia). Z kolei wniosek składany przez muzeum lub inną instytucję kultury wymaga wskazania przynajmniej dwóch osób, które ze względu na pełnione funkcje są uprawnione do podpisu wykazu wywożonych zabytków (§ 5). Do wymogów formalnych wniosku należy także konieczność uiszczenia opłaty skarbowej.

Postępowanie w sprawie czasowego wywozu zabytku za granicę należy do grupy postępowań wnioskowych, a finalna decyzja WKZ może zostać wyrażona w trzech wariantach. Najbardziej pożądana jest oczywiście decyzja pozytywna, w której WKZ wyraża zgodę na czasowy wywóz zabytku za granicę, określając termin, cel i miejsce wywozu. Za negatywne należy uznać decyzje o odmowie wydania pozwolenia na wywóz zabytku za granicę oraz o umorzeniu postępowania, aczkolwiek ta ostatnia nie ma materialnego charakteru.

²⁵ Na Listę Skarbów Dziedzictwa Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego wpisuje zabytki ruchome o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego, zaliczone do ustawowo wskazanych kategorii (art. 14a pkt 2 u.o.z.o.z.).

²⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 572), dalej jako k.p.a.

²⁷ Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 18 kwietnia 2011 r. w sprawie wywozu zabytków za granicę (Dz.U. z 2011 r., poz. 1568).

Decyzja o umorzeniu postępowania w sprawie uzyskania zgody na wywóz zabytku za granicę może zostać wydana przez WKZ np. ze względu na bezprzedmiotowość tego postępowania, wynikającą z braku posiadania przez zgłoszony do wywozu przedmiot cech zabytku określonych w art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z. Po dokonaniu oględzin WKZ może więc stwierdzić, że zgłoszony przedmiot nie posiada wartości historycznej, naukowej, artystycznej, archeologicznej lub nie osiąga wskazanego w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami progu wartości materialnej, od przekroczenia którego pozwolenie jest wymagane. Biorąc pod uwagę realizowane przez polski model ochrony narodowego dziedzictwa kulturowego cele, także i w tym wypadku wniosek o udzielenie zezwolenia powinien zostać złożony. WKZ może bowiem kontrolować działalność eksportową tylko przy posiadaniu pełnej informacji o wywożonych przedmiotach. Z kolei wnioskujący uniknie w ten sposób konfrontacji z służbami celno-skarbowymi. Trafność zgłoszenia właściwym organom administracyjnym zamiaru wywozu obiektu nieoznaczonego „deklaracją kulturowości” jako przeciwdziałanie nielegalnemu eksportowi dóbr kultury potwierdzona jest również np. w systemie włoskim, w każdym przypadku gdy rzecz posiada samoistne znaczenie historyczne i artystyczne²⁸.

Podjmując decyzję w sprawach wywozu zabytków i innych przedmiotów za granicę, WKZ może zwrócić się o wydanie opinii do instytucji kultury wyspecjalizowanych w opiece nad zabytkami (art. 60 u.o.z.o.z.)²⁹. Rozwiązanie to nie tylko ułatwia podjęcie właściwej decyzji, ale chroni też WKZ przed ewentualnymi zarzutami wskazującymi na arbitralność rozstrzygnięcia, szczególnie gdy odmowa wynika z oceny stanu zabytku lub podejrzeń co do intencji wnioskodawcy w kwestii pozostawienia zabytku za granicą. W szerszym kontekście stanowi też dobry przykład współdziałania organów, co poniekąd nawiązuje do postulatu wyrażonego w art. 7b k.p.a.

Decyzje podejmowane przez WKZ podlegają kontroli przez Ministra Kultury i Ochrony Dziedzictwa Narodowego zgodnie z obowiązującą w postępowaniu administracyjnym zasadą hierarchiczności organów (art. 3 § 3 k.p.a.). Strona niezadowolona z rozstrzygnięcia WKZ za jego pośrednictwem może wnieść odwołanie do Ministra Kultury i Ochrony Dziedzictwa Narodowego.

²⁸ Szerzej: G. Famiglietti, N. Pignatelli, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Molfetta 2015, s. 1115.

²⁹ Zgodnie z art. 3 ust. 5 u.o.z.o.z. instytucja kultury wyspecjalizowana w opiece nad zabytkami to instytucja kultury w rozumieniu ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2024 r., poz. 87), której celem statutowym jest sprawowanie opieki nad zabytkami. Z praktyki stosowania przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wynika, że taką instytucją jest przede wszystkim Narodowy Instytut Dziedzictwa. Organizatorem tej instytucji i organem nadzorującym jest Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Szerzej: A. Ginter, A. Michalak, *Ochrona zabytków. Komentarz*, Warszawa 2024, tezy do art. 60 [e-book].

Prawne skutki naruszenia zobowiązań określonych w decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków w przedmiocie wywozu zabytku poza granicę państwa

W polskim modelu ochrony dziedzictwa kulturowego, jednoznacznie skoncentrowanym na zachowaniu posiadanych obiektów, wywóz zabytku za granicę bez pozwolenia albo nieprzywiezienie go z powrotem w okresie ważności pozwolenia stanowi przestępstwo, o czym wcześniej wspomniano.

Wykonanie decyzji WKZ pozwalającej na wywiezieniu dobra kultury za granicę nakłada na wnioskodawcę dwa podstawowe obowiązki. Pierwszy z nich to sprowadzenie zabytku do Polski po upływie terminu zezwolenia udzielonego na wywóz. Drugi to konieczność poinformowania WKZ o przywiezieniu zabytku do kraju (art. 51 ust. 3 u.o.z.o.z.). Określając na tym tle zakres zadań WKZ, trzeba stwierdzić, że nie jest on zobowiązany przypominać o wykonaniu obowiązku zawiadomienia. Zaniechanie zawiadomienia skutkuje nałożeniem przez WKZ kary pieniężnej – w tym wypadku nie ma znaczenia, że zabytek został przywieziony już do kraju (art. 107b u.o.z.o.z.). Z kolei brak informacji o powrocie zabytku lub informacja o nieprzywiezieniu zabytku do kraju sprawia, że WKZ zobowiązany jest zawiadomić organy ścigania o możliwości popełnienia przestępstwa³⁰.

Po otrzymaniu informacji o powrocie dobra kultury do kraju, aby ocenić jego stan, WKZ może dokonać oględzin – wówczas wzywa do udostępnienia rzeczy w tym celu (art. 57 ust. 4 u.o.z.o.z.). Tryb tego wezwania ma charakter bezwarunkowy i odpowiada ogólnym regułom udziału stron w czynnościach postępowania administracyjnego, a uniemożliwianie lub utrudnianie dostępu do zabytku podlega w tym wypadku karze pieniężnej (art. 107c ust. 1 u.o.z.o.z.).

Decyzja WKZ zezwalająca na czasowy, jednorazowy lub wielokrotny wywóz dobra kultury za granicę Polski może być modyfikowana w okresie, na który pozwolenie zostało udzielone. WKZ może cofnąć udzielone pozwolenie, jeżeli stan zachowania zabytku uległ pogorszeniu lub wyszły na jaw nowe fakty i okoliczności świadczące o tym, że wnioskodawca nie daje rękojmi, iż zabytek nie ulegnie zniszczeniu lub uszkodzeniu i że zostanie przywieziony do kraju przed upływem terminu ważności zezwolenia (art. 56 ust. 2 u.o.z.o.)³¹. Cofnięcie zezwolenia stanowi decyzję administracyjną i zobowiązuje do

³⁰ Zgodnie z art. 304 § 2 k.p.k. instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję oraz przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez ten organ stosownego zarządzenia, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa.

³¹ Informacje o zagrożeniu mogą zostać przekazane np. przez organizację społeczną, której cele statutowe obejmują ochronę dziedzictwa kulturowego. Szerzej: Ż. Gwardzińska, *Udział*

natychmiastowego przywiezienia zabytku z powrotem do kraju oraz zawiadomienia o tym fakcie WKZ.

Okres ważności udzielonego decyzją WKZ zezwolenia na wywóz zabytku za granicę może zostać wydłużony. To szczególne rozwiązanie dotyczy zabytków czasowo wywiezionych za granicę w celach wystawienniczych albo w celu urządzenia wewnątrz polskich przedstawicielstw dyplomatycznych lub urzędów konsularnych. W tym kontekście mogą być rozważane także przypadki obiektów wywiezionych w celu restauracji, gdy działania konserwatorskie, z uwagi na stan zachowania dzieła, ostatecznie wymagają więcej zabiegów niż wstępnie zakładano³². Złożenie wniosku, nawet jeżeli wniosek nie zostanie uwzględniony, *de facto* i tak modyfikuje termin powrotu zabytku do kraju, który musi nastąpić maksymalnie w okresie 60 dni od czasu uprawomocnienia się decyzji odmownej (art. 56a ust. 8 u.o.z.o.z.).

Podejmowane przez WKZ decyzje zezwalające na wywóz zabytku z terytorium Polski, jak i nakazujące powrót zabytków w związku z cofnięciem zgody na ich wywiezienie wymagają współpracy z Krajową Administracją Skarbową, która w zestawie przydzielonych zadań wykonuje także i te wynikające z zakazów i ograniczeń ustanowionych w obrocie towarowym m.in. ze względu na ochronę dziedzictwa narodowego (art. 2 pkt 18 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej³³). Poza czasową odprawą celną narzędziem ułatwiającym służbie celno-skarbowej monitorowanie terminów wywozu i przywozu zabytku na terytorium Polski stanowi karnet ATA³⁴. Procedura kompleksowej kontroli wywozu zabytku za granicę spoczywa jednak na WKZ, ponieważ uprawnienia służby celno-skarbowej skoncentrowane zostały wokół kontroli powrotu zabytku do kraju w zakresie ustalenia daty wywozu i przywozu oraz oceny ważności karnetu ATA. Zadania te zostały sformułowane w klarowny sposób, co pozwala uniknąć sporów kompetencyjnych.

organizacji społecznej w procedurze cofnięcia pozwolenia na czasowy wywóz zabytków, „Santander Art and Culture Law Review” 2016, nr 1(2), s. 171.

³² WKZ nie jest jednak uprawniony do rozpatrzenia wniosków o przedłużenie zezwolenia, jeżeli zabytek został wpisany na Listę Skarbów Dziedzictwa – wówczas decyzja należy do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (art. 56a ust. 6 u.o.z.o.z.).

³³ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1131).

³⁴ Karnet ATA został opracowany przez Radę Współpracy Celnej z pomocą Międzynarodowego Biura Izb Handlowych, działającego przy Międzynarodowej Izbie Handlowej w Paryżu. Jest to specjalny międzynarodowy dokument celny, który umożliwia i usprawnia czasową odprawę celną towarów, wywożonych m.in. w celach wystawienniczych. Na podstawie karnetu ATA można wywieźć towar do jednego kraju lub do kilku krajów. Dokument może być wykorzystywany wielokrotnie w okresie ważności, pod warunkiem że nie ulegnie zmianie lista towarów i dokładny plan wyjazdów zgłoszony w momencie wnioskowania o wydanie karnetu. Podstawy prawne dla stosowania karnetów ATA stanowią: Konwencja celna w sprawie karnetu ATA dla odprawy warunkowej towarów, sporządzona w Brukseli dnia 6 grudnia 1961 r. (Dz.U. z 1969 r., Nr 30, poz. 242) oraz Konwencja dotycząca odprawy czasowej sporządzona w Stambule dnia 26 czerwca 1990 r. (Dz.U. z 1998 r., Nr 14, poz. 61 i Dz.U. z 2002 r., Nr 198, poz. 1668).

Trzeba jednak ponownie podkreślić, że o ile po stronie WKZ spoczywa obowiązek kontroli wydanej przez niego decyzji, to możliwość wszczęcia postępowania w przypadku popełnienia przestępstwa w postaci zaniechania przywiezienia do kraju czasowo legalnie wywiezionego za granicę Polski zabytku pozostaje w gestii organów ścigania.

Konkluzje

W polskim modelu ochrony dziedzictwa kulturowego WKZ zajmuje wiodącą pozycję, dlatego też sprawnie wykorzystując posiadany zakres kompetencji, realnie wpływa na poziom ochrony prawnej zabytków. Spójnie z koncepcją scentralizowania wokół WKZ kluczowych zadań ochrony ustanowione zostały również kwestie wywozu zabytku za granicę, jak i monitorowania ich powrotu do kraju. Przyjęte rozwiązania oparte zostały nie tylko na racjonalnych założeniach, ale także odpowiadają regulacjom, jakie w tym zakresie obowiązują w innych krajach, szanujących zobowiązania międzynarodowe, zwłaszcza wśród państw członkowskich Unii Europejskiej. W tym kontekście zdecydowanie należy domagać się ratyfikowania przez Polskę konwencji Rady Europy z 2017 r. o przestępstwach związanych z własnością kulturową, co z jednej strony wzmocniłoby polski model ochrony dziedzictwa kulturowego przez ujednolicenie reguł ochrony karnoprawnej z wyznaczonymi na poziomie europejskim standardami, z drugiej zaś mogłoby jeszcze w szerszym zakresie mobilizować organy ochrony zabytków, zwłaszcza WKZ, do podejmowania działań w celu zabezpieczenia dóbr kultury wwiezionych nielegalnie na teren Polski.

Oceniając prawne warunki i skutki wynikające z podjętej przez WKZ decyzji zezwalającej na wywóz zabytku za granicę na tle współpracy z innymi organami, można wyodrębnić trzy strefy działania.

Pierwsza strefa obejmuje samodzielność decyzyjną WKZ w zakresie, w jakim powierzono mu możliwość rozstrzygania w przedmiocie wywozu zabytku za granicę, bez obowiązku współpracy z innymi organami. Wyjątek na tym tle stanowi możliwość zwrócenia się do instytucji kultury, wyspecjalizowanych w opiece nad zabytkami, o udzielenie wsparcia w postaci wydania opinii, którą w obecnych warunkach najczęściej przygotowuje Narodowy Instytut Dziedzictwa. W tym kontekście należy również zwrócić uwagę na szczególną formę ograniczenia, jaką stanowi kontrola decyzji WKZ przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Strefa druga obejmuje monitorowanie wykonania decyzji WKZ zezwalającej na wywóz zabytku za granicę. W tym obszarze konieczna jest współpraca z Krajową Administracją Skarbową, przede wszystkim z wyodrębnionym pionem służby celno-skarbowej, a także z organami ścigania w zakresie przypadków wywozu dóbr kultury wbrew warunkom ustawy.

Trzecia strefa powstaje wokół ujawnienia przypadków nielegalnego wywozu zabytku za granicę zarówno w postaci wywozu bez zgody WKZ, jak i nieprzywiezienia do kraju zabytku przed upływem terminu, na który zgoda została wydana. Sytuacja ta wymaga reakcji WKZ przez zawiadomienie organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Możliwość ścigania i prowadzenia postępowania karnego wyjęta została spod zakresu kompetencji WKZ, trzeba jednak podkreślić, że na etapie postępowania jurysdykcyjnego organ ten może uczestniczyć w nim jako oskarżyciel posiłkowy (art. 95 ust. 2 u.o.z.o.z.). Z punktu widzenia możliwości prowadzenia czynności wykrywczych jednostką wspomagającą WKZ stanowi również Straż Graniczna, do której zadań należy rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw przemieszczania przez granicę zabytków (art. 1 ust. 2 pkt 4c ustawy o Straży Granicznej³⁵).

Wyodrębnione strefy przekonują, że wykonanie decyzji WKZ zezwalającej na wywóz chronionego obiektu kulturowego za granicę wymaga wsparcia także innych organów.

Wykaz literatury

- Famiglietti G., Pignatelli N. (red.), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, NelDiritto Editore, Molfetta 2015.
- Frulli M., *The criminalization of offences against cultural heritage in times of armed conflict: the quest for consistency*, „European Journal of International Law” 2011, vol. 22, nr 1.
- Ginter A., Michalak A., *Ochrona zabytków. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024 [e-book].
- Gwardzińska Ż., *Udział organizacji społecznej w procedurze cofnięcia pozwolenia na czasowy wywóz zabytków*, „Santander Art and Culture Law Review” 2016, nr 1(2).
- Jakubowski O., *Implementacja przepisów 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 w wybranych państwach europejskich – zarys zagadnienia*, [w:] A. Gerecka-Żołyńska (red.), *Restytucja zabytków w Polsce. Ograniczenia i perspektywy*, Wyd. Nauk. UAM, Poznań 2019.
- Merryman J.H., *Two ways of thinking about cultural property*, „The American Journal of International Law” 1986, vol. 80, nr 4.
- Plata A., *Spór o zbiory Muzeum Brytyjskiego jako trudny przypadek w prawie*, Wyd. UG, Gdańsk 2024.
- Pieńkowska H., *Próba rozszerzenia pojęcia zabytek w powiązaniu z rozwojem nauki o ochronie środowiska i architektury krajobrazu*, [w:] *Dzieło sztuki i zabytek. Materiały pokonferencyjne*, Stowarzyszenie Historyków Sztuki, Warszawa 1975.
- Scovazzi T., *The UNESCO Convention for the safeguarding of the intangible cultural heritage. General remarks*, [w:] P.L. Petrillo (red.), *The legal protection of intangible cultural heritage. A comparative perspective*, Springer, Cham 2019 [e-book].

³⁵ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 914).

Vrettos T., *The Elgin affair: the true story of the greatest theft in history*, Arcade, New York 2011.

Summary

The administrative conditions for exporting monuments outside the Republic of Poland – remarks on the competences of the provincial conservator of monuments

Keywords: provincial conservator of monuments, export of monuments abroad, protection of cultural heritage, criminal sanction, administrative sanction, administrative decision.

The article under discussion herein sets out to analyse the position of the provincial conservator of monuments in the Polish cultural heritage protection system, and more specifically, the narrow scope of competence to decide on the possibility of exporting monuments abroad. The considerations underpinning this approach are primarily rooted in the dogmatic-legal method, with a focus on three key areas: firstly, the justification for the regulation of the export of cultural goods; secondly, the analysis of the conditions for the export of monuments from Poland; and thirdly, the identification of methods through which the provincial conservator of monuments can oversee the implementation of decisions that authorise the export of monuments from the country. The presentation of the problem takes into account the provisions of international law relevant to the construction of the Polish model of national heritage protection, contained primarily in UNESCO and Council of Europe documents, as well as in European Union law. The conclusions were formulated after an independent assessment of the regulations adopted in both the Polish and the aforementioned cultural heritage protection systems. The primary position is that of the proposal for Poland to ratify the Council of Europe Convention on Offences relating to Cultural Property, adopted in Nicosia in 2017.