

Ochrona miejsc światowego dziedzictwa w prawie polskim – plan naprawczy

Katarzyna Zalasieńska

prawnik
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warszawski

Słowa kluczowe: Pomniki Historii, miejsca światowego dziedzictwa, prawo

Konwencja z 1972 roku

Najważniejszym aktem UNESCO odnoszącym się do ochrony dziedzictwa kulturowego (a dokładniej – jego materialnych wytworów) w czasie pokoju jest Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu 16 listopada 1972 roku, ratyfikowana przez Polskę w roku 1976¹. Przyjęcie Konwencji było uwarunkowane pogłębiającym się niszczeniem dziedzictwa kulturalnego i naturalnego na całym świecie, w sytuacji, gdy ochrona tego dziedzictwa na szczeblach krajowych była „niedostateczna ze względu na skalę środków, jakich ona wymaga, i niewystarczalność zasobów gospodarczych, naukowych i technicznych kraju, na którego terytorium znajduje się dobro podlegające ochronie”². Preambuła Konwencji wskazuje również na potrzebę stworzenia skutecznego systemu zbiorowej ochrony dziedzictwa kulturalnego i naturalnego o wyjątkowej powszechnej wartości.

Konwencja z 1972 roku wprowadziła do międzynarodowego słownika pojęcie „dziedzictwa kulturowego”³, którego wybrane elementy, ze względu na ich wyjątkową wartość, traktowane są jako „światowe dziedzictwo ludzkości”⁴. Konwencja z 1972 roku definiuje „dziedzictwo kulturowe”, jako:

1. zabytki: dzieła architektury, dzieła monumentalnej rzeźby i malarstwa, elementy i budowle o cha-

rakterze archeologicznym, napisy, grotty i zgrupowania tych elementów, mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia historii, sztuki lub nauki;

2. zespoły: budowli oddzielnych lub łącznych, które ze względu na swą architekturę, jednolitość lub zespolenie z krajobrazem mają wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia historii, sztuki lub nauki;
3. miejsca zabytkowe: dzieła człowieka lub wspólne dzieła człowieka i przyrody, jak również sfery, a także stanowiska archeologiczne, mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia historycznego, estetycznego, etnologicznego lub antropologicznego.

Identyfikowanie i wyznaczanie granic obiektów poddawanych ochronie należy do Państw-Stron Konwencji, na których terytorium się one znajdują. Zgodnie z art. 5 Konwencja nakłada również na Państwa-Strony zobowiązania, w szczególności prowadzenie polityki ogólnej zmierzającej do wyznaczenia dziedzictwu kulturalnemu i naturalnemu odpowiedniej funkcji w życiu zbiorowym i włączenie ochrony tego dziedzictwa do programów planowania ogólnego oraz ustanowienie na swoim terytorium – jeżeli nie są jeszcze ustanowione – jednej lub kilku służb ochrony, konserwacji i rewaloryzacji dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, posiadających odpowiedni

personel i rozporządzających środkami pozwalającymi na wykonywanie przypadających im zadań.

Lista światowego dziedzictwa

Najważniejszym instrumentem służącym realizacji celów Konwencji z 1972 roku jest Lista światowego dziedzictwa. Każde Państwo-Strona tej Konwencji ma możliwość przedstawienia Komitetowi Światowego Dziedzictwa wykazu obiektów dziedzictwa kulturowego, które znajdują się na jego terytorium



i zasługują na wpisanie na Listę⁵. Niezależnie prowadzi się Listę dziedzictwa światowego w niebezpieczeństwie (art. 11 ust. 4 Konwencji z 1972 r.), obejmującą te obiekty, dla ocalenia których konieczne jest podjęcie wszelkich działań, co do których wniesiono prośbę, zgodnie z postanowieniami Konwencji z 1972 roku. Warto zaznaczyć, że nieuwzględnienie obiektu na wskazanych listach nie przesądza o braku wyjątkowej, powszechnej wartości z punktu widzenia innych celów niż wynikające z wpisania na te listy (art. 12 Konwencji z 1972 r.).

Szczegółowe wytyczne i zasady prowadzenia Listy światowego dziedzictwa określa Konwencja oraz Wytyczne operacyjne do wdrażania Konwencji światowego dziedzictwa (WHC 08/01, styczeń 2008)⁶. I tak, Konwencja dzieli obiekty chronione na trzy kategorie, wprowadzając jednocześnie przykładowe

wyliczenia, w których wspólną cechą kwalifikacyjną jest „wyjątkowa powszechna wartość”. W przypadku dwu pierwszych grup kryterium wartościującym jest znaczenie historyczne, artystyczne lub naukowe, a w przypadku miejsc zabytkowych – znaczenie historyczne, estetyczne, etnologiczne lub antropologiczne. Natomiast wyjątkowa uniwersalna wartość, zgodnie z Wytycznymi operacyjnymi, to znaczenie kulturowe lub przyrodnicze, które jest na tyle szczególne, że przekracza granice narodowe i ma powszechne znaczenie dla obecnych i przyszłych

pokoleń ludzkości. Światowe dziedzictwo ma przedstawiać różnorodność kulturową i bogactwo natury wszystkich regionów świata. Warunkiem wpisu jakiegoś miejsca na Listę jest spełnienie jednego lub kilku ze wskazanych kryteriów, stanowiących o jego wyjątkowości w skali światowej.

Konwencja oraz Wytyczne operacyjne zobowiązują Państwa-Strony do wprowadzenia właściwego systemu zarządzania i ochrony dóbr światowego dziedzictwa, tak aby „zagwarantować, że ich wyjątkowa uniwersalna wartość, włączając stan inte-

gralności lub autentyczności z momentu wpisu, są **utrzymane lub zostały wzbogacone w czasie**. Regularny przegląd ogólnego stanu zachowania dóbr i w ten sposób ich wyjątkowej uniwersalnej wartości, zgodnie z pkt. 96 Wytycznych, powinien być przeprowadzony w ramach procesów monitorowania wskazanych w wytycznych”. W szczególności pkt 97 Wytycznych wskazuje, że „w celu ich zachowania wszystkie dobra wpisane na Listę muszą mieć zapewnioną odpowiednią długoterminową ustawową, wynikającą z przepisów, instytucjonalną lub tradycyjną ochronę i sposób zarządzania. Ochrona ta powinna uwzględniać odpowiednio wytyczone granice dobra”.

Zarówno Konwencja, jak i Wytyczne operacyjne szczególną wagę przywiązują więc do odpowiednio wyznaczonych **granic wpisanych obszarów**. Zgodnie

z pkt. 99 Wytycznych określenie granic dobra jest bezwzględny warunkiem stworzenia skutecznej ochrony nominowanych dóbr. Wyznaczone granice powinny zagwarantować pełne odzwierciedlenie wyjątkowej uniwersalnej wartości dobra oraz jego integralności i/lub autentyzmu. Granice zgłaszane dobra mogą przy tym pokrywać się z jednym lub wieloma istniejącymi lub proponowanymi obszarami chronionymi, takimi jak parki narodowe lub rezerwy przyrody czy biosfery albo objęte ochroną obszary historyczne (pkt 102 Wytycznych). Natomiast ustanowione już obszary chronione mogą mieć kilka sfer zarządzania (ochronnych), a tylko niektóre z nich mogą spełniać kryteria wpisu.

Jeżeli wymaga tego właściwa ochrona dobra wpisanego na Listę światowego dziedzictwa, należy zapewnić mu odpowiednią **strefę buforową** (pkt 103 Wytycznych). Strefa ta ustanawiana jest w celu uzyskania skutecznej ochrony miejsca wpisanego na Listę i traktuje się ją jako obszar otaczający dobro, w którego przypadku wprowadzono specjalne restrykcje prawne i/lub zwyczajowe, nałożone na sposób użytkowania i rozwoju tego terenu. Powinna ona obejmować bezpośrednio otoczenie chronionego obszaru, ważne panoramy i inne miejsca lub atrybuty mające funkcjonalne znaczenie dla dobra i jego ochrony. Obszary tworzące strefy buforowe powinno się w każdym przypadku określać poprzez odpowiednie mechanizmy.

1. Kalwaria Zebrzydowska, jako krajobrazowy zespół manierystycznego parku pielgrzymkowego, została uznana za Pomnik Historii z dniem 17 listopada 2000 r. (Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 października 2000 r., Dz.U. Nr 98, poz. 1062). Wpis na Listę światowego dziedzictwa UNESCO miał miejsce wcześniej, już w 1999 r. W uzasadnieniu wpisu wskazano, że „Kalwaria Zebrzydowska jest wyjątkowym przykładem tego typu krajobrazu w wielkiej skali, który integruje piękno naturalne, cele duchowe i koncepcję ideału parku barokowego”, podkreślając zarówno jej wartości materialnego, jak i niematerialnego dziedzictwa. Obszar wpisu ok. 380 ha oraz 2600 ha strefa buforowa

1. Kalwaria Zebrzydowska, as a Mannerist landscaped pilgrimage park, was attributed the status of the Monument of History on 17 November 2000 (Ordinance of the President of the Republic of Poland of 30 October 2000, Journal of Laws no. 98, it. 1062). It had already been included in the UNESCO World Heritage List before, in 1999. The decision was justified, i.a. by stating that “Kalwaria Zebrzydowska is a unique example of such large-scale landscape that integrates natural beauty, spiritual aspects and the concept of the perfect Baroque park”, emphasising both its material values, and non-material heritage. The inscribed area ca 380 ha and 2600 ha of buffer zone

Zgodnie z Wytycznymi obowiązek posiadania **efektywnego systemu ochrony i zarządzania** powinien być realizowany przede wszystkim przez odpowiedni plan lub inny udokumentowany system zarządzania, który musi określać sposób, w jaki wyjątkowa uniwersalna wartość dobra jest chroniona, najlepiej w drodze zaangażowania społecznego (pkt 110 Planu zarządzania). Pamiętać należy, że celem systemu zarządzania jest zapewnienie odpowiedniej ochrony nominowanego dobra dla obecnych i przyszłych pokoleń. Zgodnie z Konwencją Państwa-Strony są odpowiedzialne za wdrażanie efektywnych systemów zarządzania względem dóbr światowego dziedzictwa. Powinny to robić w ścisłej współpracy z zarządcami dóbr, agencjami upoważnionym do zarządzania i innymi partnerami oraz interesariuszami w zarządzaniu chronionym obszarem.

Skutki wpisu na Listę światowego dziedzictwa

Konwencja stanowi więc przede wszystkim źródło bardzo poważnych obowiązków dla Państw-Stron Konwencji, na terenie których znajdują się obiekty lub obszary wpisane na Listę światowego dziedzictwa. O zakresie zobowiązań, jakie Państwa-Strony Konwencji podejmują względem społeczności międzynarodowej decyduje treść art. 4 Konwencji. Zgodnie z nim każde państwo będące stroną Konwencji uznaje, że w pierwszym rzędzie na nim spoczywa obowiązek zapewnienia identyfikacji, ochrony, konserwacji, rewaloryzacji i przekazania przyszłym pokoleniom dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, znajdującego się na jego terytorium, co realizuje się m.in. w drodze aktywności państwa w obszarze stanowienia i stosowania prawa⁷. Natomiast społeczność międzynarodowa, podejmując proces monitoringu kontrolnego, dąży do tego, aby podjęto wszelkie możliwe środki zapobiegające wykreśleniu dobra z Listy, m.in. oferuje Państwom-Stronom wszelką możliwą współpracę techniczną w tym względzie.

Niewłaściwe wdrożenie Konwencji może prowadzić do wpisania chronionego obszaru lub obiektu na Listę światowego dziedzictwa w zagrożeniu, a nawet całkowitego skreślenia go z Listy światowego dziedzictwa. Potencjalne zagrożenie, będące podstawą wpisu na Listę światowego dziedzictwa w zagrożeniu,

występuje wówczas, gdy objęte wpisem miejsce światowego dziedzictwa znajdzie się w sytuacji, która może mieć niekorzystny wpływ na jego cechy wrodzone. Jest to na przykład zmiana statusu prawnego dóbr, ograniczająca zakres ich ochrony, brak polityki konserwatorskiej, zagrożenia wynikające z projektów planowania regionalnego, zagrożenia wynikające z lokalnych dokumentów planowania przestrzennego, wybuch konfliktu zbrojnego lub zagrożenie nim, niekorzystny wpływ czynników klimatycznych, geologicznych lub innych czynników środowiskowych. Przesłanki całkowitego wykreślenia z Listy światowego dziedzictwa zachodzą, gdy stan dobra uległ pogorszeniu na tyle, że straciło ono te cechy, które zdecydowały o jego wpisaniu na Listę, immanentne wartości dobra były zagrożone przez działania człowieka w chwili składania wniosku, a zadeklarowane przez Państwo-Stronę konieczne działania naprawcze nie zostały podjęte w zaproponowanym czasie.

Zgodnie z przyjętą konstrukcją Listy światowego dziedzictwa sam wpis nie pociąga za sobą istotnej zmiany statusu prawnego wpisanego obiektu, a tym bardziej – dodatkowego źródła finansowania na poziomie krajowym. Podstawową jego rolą jest oddziaływanie na świadomość społeczną. **Właściwe zarządzanie i ochronę mogą więc zapewnić wyłącznie przepisy prawa krajowego, które powinny być: spójne, skuteczne, gwarantować właściwy monitoring, możliwość ingerencji zarówno na obszarze chronionym, jak i w strefie buforowej.** Konwencja i Wytyczne operacyjne zawierają więc zarówno dyrektywy ogólne dotyczące systemu ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce, jak i szczegółowe wymagania dotyczące kształtu przepisów (np. dotyczące granic wpisów). Jednocześnie jednak przepisy krajowe nie przewidują specjalnej formy ochrony zarezerwowanej dla miejsc światowego dziedzictwa, co jednak nie odróżnia Polski od innych państw.

Pomniki Historii a polskie wpisy na Listę światowego dziedzictwa

W polskich przepisach odniesienie do miejsc światowego dziedzictwa znajduje się w art. 15 ust. 4 Ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami: „Minister właściwy do spraw

kultury i ochrony dziedzictwa narodowego może przedstawić Komitetowi Dziedzictwa Światowego wnioski o wpis pomnika historii na »Listę dziedzictwa światowego« w celu objęcia tego pomnika ochroną na podstawie Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjętej w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 32, poz. 190 i 191)”. W związku z tym pogłębionej analizie wymaga kwestia konstrukcji formy ochrony, jakim jest Pomnik Historii, która w obecnym stanie prawnym została związana z aplikacją na Listę światowego dziedzictwa.

Pomnik Historii został ujęty w ustawie jako kwalifikowana forma ochrony prawnej, odnosząca się do zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru oraz parków kulturowych. Uznanie za Pomnik Historii polega na nadaniu obiektowi czy obszarowi, który wcześniej został objęty pozostałymi wskazanymi formami ochrony zabytków, szczególnej rangi ze względu na jego wartość dla kultury.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami za Pomnik Historii mogą być uznane jedynie te zabytki nieruchome (objęte wskazanymi formami ochrony prawnej), które reprezentują szczególną wartość dla kultury⁸. Uznanie to następuje w formie rozporządzenia Prezydenta RP, wydawanego na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego. Szczegółowe regulacje dotyczące procedury określone zostały w dokumencie *Kryteria i procedury uznawania obiektu za Pomnik Historii*, przyjętym i zarekomendowanym do stosowania dnia 6 października 2005 roku przez Radę Ochrony Zabytków.

2. Park Mużakowski został uznany za Pomnik Historii z dniem 1 maja 2004 r. (Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 kwietnia 2004 r., Dz.U. Nr 102, poz. 1059). Dnia 2 lipca 2004 r. Komitet Światowego Dziedzictwa UNESCO zdecydował jednogłośnie o wpisaniu Parku Mużakowskiego na Listę światowego dziedzictwa UNESCO jako 12. obiekt w Polsce. Jest to wpis transgraniczny polsko-niemiecki. Polską częścią parku zarządza Narodowy Instytut Dziedzictwa. Obszar wpisu 348 ha oraz 1205 ha strefa buforowa. Fot. R. Stachańczyk

2. The Muskauer Park (Park Mużakowski) received the title of the Monument of History on 1 May 2004 (Ordinance of the President of the Republic of Poland of 14 April 2004, Journal of Laws no. 102, it. 1059). On 2 July 2004, the UNESCO World Heritage Committee unanimously decided to include the Muskauer Park in the UNESCO World Heritage List as the 12th Polish site. It is a transborder Polish-German position. The Polish section of the park is managed by the National Heritage Board of Poland. The inscribed area ca 348 ha and 1205 ha of buffer zone. Photo R. Stachańczyk

Wskazana instytucja została wprowadzona po raz pierwszy w art. 6 Ustawą z dnia 15 lutego 1962 roku o ochronie dóbr kultury (Dz.U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150 ze zm., tekst jednolity)⁹, natomiast w przepisach Ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.) dokonano rozszerzenia jej zakresu przedmiotowego również o parki kulturowe, a także wprowadzono procedurę umożliwiającą cofnięcie uznania za Pomnik Historii. Nie bez znaczenia dla oceny Pomników Historii jako formy ochrony zabytków mającej zagwarantować właściwe zarządzanie i ochronę miejsc światowego dziedzictwa są zmiany legislacyjne, jakie zaszły od dnia wprowadzenia pierwszych przepisów ustanawiających kategorię „Pomnik Historii”. Przede wszystkim art. 6 ustawy o ochronie dóbr kultury w pierwotnym brzmieniu nie kwalifikował Pomnika Historii do katalogu form ochrony zabytków, jak również nie wiązał tej instytucji z rejestrem zabytków, jak ma to miejsce obecnie. Była więc to wyłącznie forma wyróżniania zabytków nieruchomości ze względu na szczególną wartość dla kultury, a co za tym idzie – główną funkcją listy Pomników Historii były względy związane z promocją dziedzictwa.

Ochrona Pomnika Historii, który nie został w całości wpisany do rejestru zabytków (objęty parkiem kulturowym¹⁰) jest iluzoryczna, gdyż nie daje możliwości ingerencji służb konserwatorskich. Cechą bowiem Pomników Historii jako form ochrony zabytków jest brak dodatkowych skutków prawnych. Podstawą do ingerencji może być więc wyłącznie objęcie pozostałymi, wskazanymi formami ochrony zabytków. To oczywiście rodzi pytanie o *ratio legis* przepisów o Pomnikach Historii. W szczególności warto przypomnieć dyskusję nad ich funkcją i celowością ich utrzymania w systemie ochrony zabytków¹¹. Wydaje się, że **funkcją Pomników Historii jest i powinna być wyłącznie funkcja związana z promocją i upowszechnianiem dziedzictwa**. Dostrzec należy również pewną sprzeczność – Pomnikami Historii są obiekty i obszary



o szczególnej wartości dla kultury, co odnoszone jest przede wszystkim do pojęcia dziedzictwa kulturowego Polski. Tymczasem obiekty wpisywane na Listę UNESCO mają mieć „wyjątkową powszechną wartość”. W związku z tym bezpośrednie powiązanie wpisów na Listę UNESCO z Pomnikami Historii może budzić wątpliwości. Pomnik Historii nie wywołuje skutków prawnych, a więc z punktu widzenia ochrony i zarządzania miejscami światowego dziedzictwa liczy się wpis do rejestru zabytków, który umożliwia ingerencję administracji konserwatorskiej. Sytuacji tej nie zmieni dodanie do ustawy upoważnienia do wydania rozporządzenia. Rozważyć tu należy w szczególności, jakie kwestie dotyczące ochrony dziedzictwa kulturowego powinny zostać uregulowane w ustawie, a które mogą być przekazane do regulacji w aktach podustawowych. Przypomnieć należy, że ustawodawca może przekazać do unormowania w drodze rozporządzenia wyłącznie sprawy niemające istotnego znaczenia ani z punktu widzenia realizacji praw i wolności obywatelskich, ani z punktu widzenia założeń ustawy udzielającej upoważnień do wydania rozporządzenia, przy czym samo upoważnienie musi spełniać wszystkie wymogi określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji. W związku z tym wszelkie przepisy ograniczające prawa i wolności konstytucyjne jednostki znaleźć muszą się w ustawie. Do takich należą w szczególności przepisy będące podstawą do ingerencji administracji konserwatorskiej w zakresie ochrony zabytków.

Aktualne problemy prawne zarządzania miejscami światowego dziedzictwa

Analiza polskiego ustawodawstwa, w świetle wymagań wynikających z Konwencji z 1972 roku oraz Wytycznych, uprawnia do sformułowania poważnych wątpliwości, czy zapewnia ono efektywną ochronę miejsc wpisanych na Listę światowego dziedzictwa. Mając na względzie ogólną kondycję regulacji w obszarze ochrony zabytków, należy w szczególności przyjąć, że gwarantują one właściwą jakość zarządzania. Należy przede wszystkim wskazać na:

- niezgodność granic wielu wpisów na Listę z obszarem objętym ochroną na podstawie decyzji o wpisie do rejestru zabytków¹²;
- brak instrumentów ochrony obszarowej w sytuacji, gdy większość wpisów obejmuje obszary nawet od kilku do kilkuset hektarów;
- brak podstaw prawnych dla wprowadzania stref buforowych¹³;
- brak instrumentów prawnych zarządzania miejscami, które zostały wpisane na Listę światowego dziedzictwa – obowiązujące przepisy nie dają podstawy przyznania planom zarządzania właściwej rangi, a tym samym skutków prawnych¹⁴;
- brak umocowania prawnego dla prowadzenia monitoringu miejsc światowego dziedzictwa.

Dodatkowo:

- plany zarządzania i same nominacje przygotowywane są bez odpowiednich konsultacji społecznych, co sprawia, że wpisy na Listę światowego dziedzictwa nie angażują w wystarczającym stopniu społeczności lokalnych;
- ustawodawca nie zapewnił odpowiedniej spójności między przepisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami a przepisami z innych ustaw, np. o ochronie przyrody (w szczególności nie zostały wprowadzone niezbędne reguły kolizyjne, które pozwoliłyby rozstrzygnąć konflikty, jakie powstają w związku ze współistnieniem na jednym obszarze form ochrony przyrody oraz form ochrony zabytków);
- miejsca światowego dziedzictwa zostały pozbawione jakiegokolwiek dodatkowego wsparcia finansowego ze strony państwa, co negatywnie oddziałuje na jakość zarządzania na wpisanym obszarze¹⁵.

Państwa-Strony Konwencji, na terenie których znajduje się wpisany obiekt bądź obszar, mają obowiązek zapewnić, że jego wyjątkowa uniwersalna wartość została utrzymana lub wzbogacona w czasie, co mają zagwarantować w szczególności odpowiednie instrumenty prawne (w tym efektywny system ochrony i zarządzania). Konwencja oraz Wytyczne zobowiązują ponadto do odpowiedniego wyznaczenia granic wpisanych obszarów oraz ustalania stref buforowych. Obowiązujące przepisy nie stanowią niestety odpowiedniego umocowania dla zapewnienia ochrony miejsc światowego dziedzictwa. Obecne braki legislacyjne można usunąć jedynie drogą nowelizacji przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami polegającej na:

- poszerzeniu katalogu form ochrony zabytków poprzez przyjęcie **nowej formy ochrony o charakterze obszarowym**, przyjmowanej jako **akt prawa miejscowego**, stanowiącej jednocześnie podstawę dla wdrożenia planu ochrony, któremu nadano by tym samym odpowiednią rangę prawną¹⁶. Wskazana forma ochrony powinna zostać powierzona **województwu**. Jej treścią powinno być wprowadzenie na chronionym obszarze określonych nakazów, zakazów i ograniczeń;
- nowelizacji przepisów dotyczących ochrony otoczenia wpisów do rejestru zabytków, umożliwiającą wprowadzanie ochrony w **strefie buforowej**.

Wprowadzeniu tych zmian towarzyszyć powinna **systemowa zmiana przepisów**, zapewniająca skuteczność ochrony oraz właściwe zachowanie zabytków. W szczególności poszukiwać należy spójności wewnątrz regulacji z zakresu ochrony zabytków (np. poprzez usunięcie istniejących luk prawnych), zapewnienia odpowiednich uwarunkowań proceduralnych i ustrojowych, jak i skutecznej egzekucji decyzji wydawanych przez administrację konserwatorską. Istotne jest również zapewnienie spójności z pozostałymi przepisami w systemie prawa, w tym w szczególności regulującymi ochronę środowiska. Zaznaczyć należy, że Konwencja z 1972 roku, jak i sama Lista, obejmuje zarówno dziedzictwo kulturowe, jak i naturalne. Co więcej, ochrona miejsc wpisanych na Listę ze względu na ich walory kulturowe wymaga również stosowania przepisów z zakresu ochrony przyrody, których wymagania są sprzeczne z wymaganiami ochrony zabytków (np.

wylączenie możliwości dokonania określonych prac konserwatorskich przez zastosowanie jednej z form ochrony przyrody).

Podsumowanie

Wdrożenie „planu naprawczego” dla miejsc światowego dziedzictwa w Polsce wymaga w pierwszej kolejności **dostosowania polskiej regulacji do standardów Konwencji**, a także Rekomendacji dotyczącej ochrony dziedzictwa kulturowego i naturalnego na poziomie narodowym, przyjętej na Konferencji Generalnej UNESCO obradującej w Paryżu na 17. posiedzeniu w dniu 16 listopada 1972 roku. W dalszej kolejności należy dokonać **systemowych zmian w przepisach** z zakresu ochrony zabytków w celu zapewnienia ich efektywności. Można tu rozważyć zarówno nowelizację Ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wraz z regulacjami szczególnymi znajdującymi

się w przepisach innych ustaw, jak i przyjęcie całkowicie nowej regulacji – Prawa ochrony dziedzictwa kultury, zgodnie ze wskazanym powyżej kierunkiem. Niezależnie od przyjętego charakteru zmian należy uświadomić sobie wagę zobowiązań wynikających z dotychczasowych wpisów na Listę światowego dziedzictwa. ■

Dr Katarzyna Zalasńska, adiunkt w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Absolwentka Centrum Prawa Angielskiego (Diploma in an Introduction to English Law and the Law of the European Union) oraz Institute of Art and Law w Wielkiej Brytanii. Specjalizuje się w problematyce prawa ochrony dziedzictwa kultury, w tym w zagadnieniach dotyczących zabytków, muzealnictwa oraz rynku dzieł sztuki. Autorka wielu publikacji, np. *Ochrona zabytków. Orzecznictwo z komentarzem* (2010), *Prawna ochrona zabytków nieruchomości w Polsce* (2010), *Muzea publiczne. Studium administracyjnoprawne* (2013). Członek wielu organizacji pozarządowych, w tym m.in. PKN ICOM, PKN ICOMOS, Rady Naukowej Stowarzyszenia Twórców Ludowych oraz Polskiego Towarzystwa Legislacji. Od 2012 roku członek Rady Ochrony Zabytków.

Przypisy

- 1 Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 32, poz. 190).
- 2 Preambuła Konwencji z 1972 r.
- 3 Samo pojęcie „dziedzictwo” pojawiało się wprawdzie we wcześniejszych aktach (np. Pakt Roericha, Konwencja haska z 1954 r., a także niektóre akty Rady Europy), ale nie zostało ono wówczas w żaden sposób zdefiniowane. Tekst oryginalny Konwencji posługuje się słowem „heritage”, tłumaczonym przeważnie jako „dziedzictwo”. Niektórzy autorzy posługują się jednak pojęciem „spuścizna” (zob. H. Nieć, *Ojczyzna dzieła sztuki. Międzynarodowa ochrona integralności narodowej spuścizny kulturowej*, Warszawa-Kraków 1980, s. 119-128).
- 4 W odróżnieniu od pojęcia „wspólnego dziedzictwa ludzkości”, por. J. Stańczyk, *Pojęcie wspólnego dziedzictwa ludzkości w prawie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 9, s. 55-65. Warto zwrócić uwagę, że znaczenia zabytków dla kultury międzynarodowej (światowej) nie należy przeceniać, a tym bardziej przyznawać prymatu nad kulturą narodową: C. Berezowski, *Ochrona prawno-międzynarodowa zabytków i dzieł sztuki w czasie wojny*, Warszawa 1948, s. 11. Pogląd ten pozostaje w nurcie współczesnej koncepcji kulturowego nacjonalizmu, podkreślającej związek kultury i narodu, zob. np. J.H. Merryman, *The Nation and the Object*, IJCP 1994, nr 3, s. 64. W literaturze zaznacza się również, że koncepcja dziedzictwa kulturowego (*cultural heritage*) ma szerszy zasięg niż koncepcja dotycząca własności kulturowej (*cultural property*): M. Frigo, *Cultural property v. cultural heritage: A „battle of concepts” in international law?*, IRR 2004, vol. 86, s. 369.
- 5 Zob. K. Zeidler, K. Zalasńska, *Normatywno-prawne podstawy wpisu na Listę dziedzictwa światowego UNESCO*, „Studia Europejskie”, t. XVIII, 2009, s. 281-290.
- 6 *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, 2008 (z uwzględnieniem zmian dokonanych w 2011 r.). Wytyczne operacyjne są ważnym źródłem obowiązków Państw-Stron Konwencji związanych z jej wdrożeniem na poziomie krajowym.
- 7 Zob. B. Szmygin, *Analiza obiektu zabytkowego jako element adaptacji do współczesnych funkcji użytkowych – metodologia światowego dziedzictwa*, [w:] *Adaptacja obiektów zabytkowych do współczesnych funkcji użytkowych*, Warszawa 2009, s. 136.
- 8 Zgodnie z art. 15 ust. 1 Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.) „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w drodze rozporządzenia, może uznać za pomnik historii zabytek nieruchomy wpisany do rejestru lub park kulturowy o szczególnej wartości dla kultury, określając jego granice”.
- 9 Wskazany art. 6 ustawy o ochronie dóbr kultury brzmiał: „1. Zabytki nieruchome o szczególnej wartości dla kultury narodowej mogą być na wniosek Ministra Kultury i Sztuki uznane przez Radę Państwa za pomniki historii. 2. Pomniki historii zgłaszane są do Międzynarodowego Rejestru Dóbr Kulturalnych Objętych Ochroną Specjalną na podstawie konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisanej w Hadze w dniu 14 maja 1954 r. (Dz.U. z 1957 r. Nr 46, poz. 212). 3. Organizację i sposób ochrony pomników historii określi Minister Kultury i Sztuki w drodze rozporządzenia”. Następnie art. 6 został zmieniony przez art. 1 pkt 4 lit. b) Ustawy z dnia 19 lipca 1990 r. o zmianie ustawy o ochronie dóbr kultury

i o muzeach (Dz.U. z 1990 Nr 56, poz. 322) zmieniającej nin. ustawę z dnia 23 września 1990 r. Art. 6 uzyskał brzmienie: „1. Zabytki nieruchome o szczególnej wartości dla kultury narodowej mogą być na wniosek Ministra Kultury i Sztuki uznane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej za pomniki historii. 2. Pomniki historii przedstawiane są Komitetowi Dziedzictwa Światowego w celu wpisania na »Listę dziedzictwa światowego« i objęcia ich ochroną na podstawie Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturowego i naturalnego, przyjętej w Paryżu w dniu 16 listopada 1972 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 32, poz. 190 i 191). 3. Organizację i sposób ochrony pomników historii określi Minister Kultury i Sztuki w drodze rozporządzenia”.

- 10** Park kulturowy, jako formę ochrony zabytków, wprowadzono dopiero w 2003 r., zostanie więc pominięty w dalszych rozważaniach.
- 11** Zob. M. Konopka, *Pomniki historii – nie wykorzystana szansa*, „Ochrona Zabytków” 1999, nr 4, s. 414-417; J. Pruszyński, *Pomniki jako kategoria prawna*, „Ochrona Zabytków” 1999, nr 4, s. 418-422; M. Konopka, *O pomnikach historii ciąg dalszy – w obronie „zabytku prawa”*, *Ochrona Zabytków* 2000, nr 2, s. 191-193.
- 12** W wypadku wielu wpisów granice wpisu na Listę światowego dziedzictwa nie pokrywają się z obszarami

wpisanymi do rejestru zabytków (np. w przypadku Krakowa są szersze).

- 13** W ograniczonym zakresie zastosowanie mogą mieć przepisy nt. wpisu otoczenia do rejestru zabytków.
- 14** Brak instrumentów prawnych pozwalających na realizację postanowień zawartych w planach zarządzania.
- 15** Wyjątkiem jest Kraków, gdzie prace przy zabytkach finansowane są z funduszy Społecznego Komitetu Odnowy Zabytków Krakowa.
- 16** Dodanie ochrony obszarowej stanowiłoby uzupełnienie luki w przepisach z zakresu ochrony zabytków. Zauważyć należy, że od wielu lat w literaturze wskazuje się na nieprzystosowanie rejestru zabytków do ochrony zespołów budowlanych oraz historycznych układów urbanistycznych i ruralistycznych. Jednocześnie większość polskich wpisów na Listę obejmuje znaczące obszary (np. Kalwaria Zebrzydzka – ok. 380 ha). Nowa forma ochrony powinna w swojej treści odpowiadać strefom ochrony konserwatorskiej ustalonym w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Brak obowiązku sporządzania tych planów sprawia, że administracja rządowa powinna być wyposażona w możliwość wprowadzania ochrony obszarowej.

Bibliografia

Berezowski C., *Ochrona prawno-międzynarodowa zabytków i dzieł sztuki w czasie wojny*, Warszawa 1948, s. 11.

Frigo M., *Cultural property v. cultural heritage: A „battle of concepts” in international law?*, IRRC 2004, vol. 86, s. 369.

Konopka M., *O pomnikach historii ciąg dalszy – w obronie „zabytku prawa”*, „Ochrona Zabytków” 2000, nr 2, s. 191-193.

Konopka M., *Pomniki historii – nie wykorzystana szansa*, „Ochrona Zabytków” 1999, nr 4, s. 414-417.

Merryman J.H., *The Nation and the Object*, IJCP 1994, nr 3, s. 64.

Nieć H., *Ojczyzna dzieła sztuki. Międzynarodowa ochrona integralności narodowej spuścizny kulturowej*, Warszawa-Kraków 1980, s. 119-128.

Pruszyński J., *Pomniki jako kategoria prawna*, „Ochrona Zabytków” 1999, nr 4, s. 418-422.

Stańczyk J., *Pojęcie wspólnego dziedzictwa ludzkości w prawie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 9, s. 55-65.

Szmygin B., *Analiza obiektu zabytkowego jako element adaptacji do współczesnych funkcji użytkowych – metodologia światowego dziedzictwa*, [w:] *Adaptacja obiektów zabytkowych do współczesnych funkcji użytkowych*, Warszawa 2009, s. 136.

Zalasińska K., *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010.

Zeidler K., *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007.

Zeidler K., Zalasińska K., *Normatywno-prawne podstawy wpisu na Listę dziedzictwa światowego UNESCO*, „Studia Europejskie”, t. XVIII, 2009, s. 281-290.

Summary

Protection of world heritage sites under Polish law – restructuring plan

According to the Convention on protecting world heritage sites, adopted in Paris on 16 November 1972, only domestic

regulations may ensure the adequate management and protection of world heritage sites stated in the UNESCO World Heritage List. This article describes the effectiveness of Polish legal tools, in particular those that apply to the protection of the Monuments of History. It also addresses the current legal issues of the management of world heritage sites.