

THE 2001 UNESCO CONVENTION ON THE PROTECTION OF THE UNDERWATER CULTURAL HERITAGE

Since 2003 the Polish law has protected underwater heritage which fulfills the conditions of being considered of historic value. Both maritime legal regulations and the law concerning the protection of historic objects are binding on interior and territorial waters. The legal status of historic objects recovered from the open sea is regulated by maritime law, which under certain conditions permits selling them.

Soon Poland will become a state party to the UNESCO 2001 Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage. The objectives of the Convention are to ensure greater protection of underwater cultural heritage of objects that are at least 100 years old. It is to be implemented by obliging states to protect underwater historic objects and to closely cooperate in this field. Meeting such an objective is particularly important with respect to the open sea, because no state has jurisdiction over this area and the objects to be found there are treated as the common heritage of humanity.

The subsequent provisions specify the duties of states for each kind of zone of sea water, but when fulfilling them states always have to follow the principle of the *in situ* priority and exclude using them for commercial purposes. It is permissible to recover the objects from the seabed but only for the purpose of protecting them, for conservation, and for managing them in such a way as to make sure they can be preserved for a long time.

According to the author of the article, Poland's joining the Convention will be beneficial, but will be connected with the necessity to introduce changes to our legal system, above all to ensure that the objects recovered from the sea are excluded from trade. Moreover, a specialised institution will have to be set up, which will implement the obligations arising from the Convention.

WOJCIECH KOWALSKI

KONWENCJA UNESCO O OCHRONIE PODWODNEGO DZIEDZICTWA KULTUROWEGO Z 2001 ROKU

Prawdopodobnie w nieodległym czasie Polska zostanie stroną Konwencji UNESCO o ochronie podwodnego dziedzictwa kulturowego, która zawiera propozycję kompleksowej regulacji tej problematyki w skali całego globu. Przed omówieniem głównych celów i założeń tego aktu warto scharakteryzować aktualne stanowisko prawa polskiego w omawianej dziedzinie.

Obowiązująca obecnie ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹ jako pierwsza nasza ustawa w tym zakresie objęła swym działaniem także zabytki znajdujące się pod wodą. Definiując w art. 3 ust. 4 pojęcie zabytku archeologicznego, wskazała, że jest to każdy *zabytek nieruchomy, będący powierzchniową, podziemną lub podwodną* (podkr. aut.) *pozostałością egzystencji i działalności człowieka, złożoną z nawastwień kulturowych i znajdujących się w nich wytworów bądź ich śladów, albo zabytek ruchomy będący tym wytworem*. W świetle tej definicji można twierdzić, że obiekty podwodne mogą być uznane za zabytki, jeżeli tylko mają znaczenie z punktu widzenia historii, nauki lub sztuki. Warto zauważyć, w kontekście dyskusji nad „dawnością” zabytków, że mogą nimi zostać także na przykład statki zatopione choćby w latach 70. ubiegłego stulecia, jeżeli z jakichś powodów cechuje je wartość historyczna bądź naukowa².

Bliższe zarysowanie stanu regulacji ochrony tak zdefiniowanych zabytków podwodnych wypada poprzedzić stwierdzeniem, że inaczej wygląda on w odniesieniu do różnego rodzaju „wód”³. Jeżeli chodzi o wody śródlądowe, sytuację określa w całości wspomniana ustawa o ochronie zabytków, która nie różnicuje tych wód od lądu, a zatem stosuje się ją do wszelkich badań archeologicznych, także prowadzonych np. w rzekach i jeziorach. Bardziej złożona jest sytuacja morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego, gdzie wobec dziedzictwa stosuje się równolegle przepisy prawa morskiego i prawa ochrony zabytków⁴. Zgodnie z tym pierwszym kluczowe jest ustalenie właściciela zabytku,

a gdy nie da się go ustalić, decydujące znaczenie ma drugie ze wspomnianych praw. Natomiast prowadzenie badań i wydobywanie zabytków⁵ z wody wymaga zachowania warunków prowadzenia wszelkich badań w morzu oraz standardowych wymogów zastrzeżonych dla takich prac przy obiektach zabytkowych, zarówno przez przepisy prawa morskiego⁶, jak i prawa o ochronie zabytków. Wypada dodać, że niektóre obszary mogą być poddane szczególnej ochronie, na przykład jako podwodne cmentarzyska⁷. Jeszcze inaczej przedstawia się sytuacja prawna zabytków wydobytych z morza otwartego, które następnie przywiezione zostały na teren Polski. Ich stan prawny regulują art. 285 do 289 w związku z art. 290 Prawa morskiego⁸. Przepisy te nakazują w pierwszej kolejności poszukiwać właściciela przywiezionego mienia, a w przypadku niemożności znalezienia go, mienie takie można sprzedać. Jeżeli jednak w ocenie dyrektora kompetentnego urzędu morskiego *mienie może stanowić zabytek, przed przystąpieniem do sprzedaży mienia zawiadamia on wojewódzkiego konserwatora zabytków*⁹.

Po scharakteryzowaniu polskiego stanu prawnego przejdźmy do omówienia głównych postanowień Konwencji¹⁰. Otóż jest ona pierwszym kompletnym aktem prawa międzynarodowego w zakresie ochrony podwodnego dziedzictwa kulturowego. Dotychczasowa regulacja tej materii zawarta w Konwencji o prawie morza z 1982 r. była bardzo fragmentaryczna i nie rozwiązywała żadnego problemu¹¹.

Cele Konwencji z 2001 r. są bardzo ambitne i polegają na zapewnieniu i zwiększeniu ochrony podwodnego dziedzictwa kulturowego (art. 2 pkt 1), przede wszystkim poprzez zobowiązanie państw sygnatariuszy do ochrony tego dziedzictwa (art. 2 pkt 3) oraz współpracy w tym zakresie (art. 2 pkt 2). Dla lepszej realizacji tych celów państwa zobowiązują się także do podejmowania razem lub osobno, zależnie od potrzeby, wszelkich stosownych kroków zgodnych z Konwencją oraz prawem międzynarodowym, niezbędnych dla ochrony podwodnego dziedzictwa kulturowego, przy wykorzystaniu najlepszej dostępnej praktyki i środków, jakimi dysponują oraz według własnych możliwości (art. 2 pkt 4).

Jak więc widać, głównym celem Konwencji jest zapewnienie współpracy państw przy ochronie zabytków podwodnych, co szczególnie w odniesieniu do morza otwartego jest absolutnie kluczowe i niezbędne, jako że żadne państwo nie ma na tym obszarze jurysdykcji, a zabytki znajdujące się tam traktowane są jako wspólne dziedzictwo ludzkości.

Po wyznaczeniu celów trzeba określić, co wchodzi w skład dziedzictwa podwodnego w rozumieniu Konwencji. Zgodnie z definicją zawartą w art. 1, pkt 1 (a), podwodne dziedzictwo kulturowe to wszelkie ślady egzystencji ludzkiej mające charakter kulturowy, historyczny lub archeologiczny, które pozostawały lub pozostają całkowicie lub częściowo pod wodą, okresowo lub stale, przez co najmniej 100 lat, w tym stanowiska, budowle, obiekty, artefakty oraz szczątki ludzkie, wraz z ich kontekstem archeologicznym i przyrodniczym (ppkt I); statki, samoloty oraz inne pojazdy lub ich części, ładunek lub inna zawartość, wraz z ich kontekstem archeologicznym i przyrodniczym (ppkt II); oraz przedmioty o charakterze prehistorycznym (ppkt III). Jednocześnie w punktach b i c tego samego artykułu wykluczono z pojęcia podwodnego dziedzictwa kulturowego rurociągi i przewody biegnące po dnie morskim oraz instalacje niebędące rurociągami i przewodami, umieszczone na dnie morskim i nadal używane. Definicja ta nie wzbudza zasadniczych wątpliwości, jest skonstruowana według pewnego modelu znanego z wielu innych aktów prawnych. Warto jednak zwrócić uwagę na wyraźnie określoną cezurę czasową minimum 100 lat, która nie jest znana prawu polskiemu. Praktycznym skutkiem tej różnicy jest szersza ochrona zabytków podwodnych według naszego prawa, która, jak wspomniano już, obejmuje obiekty znacznie młodsze niż byłoby to możliwe na podstawie Konwencji.

Obok celów i przedmiotu Konwencji podstawowe znaczenie ma wyjaśnienie zasad ochrony dziedzictwa podwodnego, które ujawniają i wyjaśniają istotę całej regulacji. Będą też oczywistą i wiążącą wskazówką przy interpretacji wykonywania przez państwa ich obowiązków konwencyjnych. Przede wszystkim należy zwrócić w tym kontekście uwagę na dwie podstawowe zasady, mianowicie priorytet zachowania dziedzictwa *in situ* (art. 2 pkt 5) oraz wykluczenie wykorzystywania go w celach komercyjnych (art. 2 pkt 7). Zachowanie zabytków podwodnych *in situ* oznacza skierowanie głównej aktywności podwodnej na prowadzenie ich obserwacji, badań i dokumentacji, o ile działania takie nie zakłócają zarządzania podwodnym dziedzictwem kulturowym i nie utrudniają jego ochrony (art. 2 pkt 10). Mając to na względzie, państwa powinny, między innymi, zachęcać do odpowiedzialnego i nieniszczącego postępowania przy wydawaniu zezwoleń oraz realizacji wszelkich działań nakierowanych na to dziedzictwo.

Konwencja dopuszcza wydobywanie obiektów dziedzictwa na powierzchnię, ale wyłącznie w celu ich zabezpieczenia, konserwacji oraz zarządzania w sposób zapewniający im długotrwałe przetrwanie (art. 2 pkt 6). Wspomniana „dekomercjalizacja” to wyłączenie ich z obrotu handlowego, co oznacza, że takich zabytków nie będzie można nabyć legalnie. Prawo polskie przynajmniej teoretycznie dopuszcza zbycie zabytków wydobytych z wody, a więc występuje tu druga istotna różnica między naszym prawem a Konwencją.

Doniosłość tych dwóch zasad podkreślona jest dodatkowo w tzw. zasadach regulujących działania na-

kierowane na podwodne dziedzictwo kulturowe, które stanowią aneks do Konwencji. W zasadzie pierwszej wskazano, że priorytetem jest ochrona podwodnego dziedzictwa kulturowego przez zachowanie go *in situ*. To oznacza, że działania nakierowane na podwodne dziedzictwo kulturowe są dozwolone pod warunkiem zapewnienia mu ochrony i z zastrzeżeniem tego wymogu mogą mieć miejsce dla celów zapewnienia bezpieczeństwa obiektom podwodnego dziedzictwa kulturowego, zdobywania o nim wiedzy oraz uwydatnienia jego doniosłości. W drugiej z tych zasad wyjaśniono natomiast, że komercyjna eksploatacja podwodnego dziedzictwa kulturowego dla celów handlowych, spekulacyjnych lub prowadząca do jego nieodwracalnego rozproszenia stoi w rażącej sprzeczności z ochroną tegoż dziedzictwa oraz właściwego nim zarządzania. Podwodne dziedzictwo kulturowe nie może być przedmiotem obrotu, sprzedaży, kupna ani wymiany jako towar komercyjny.

W dalszej części Konwencji określono szczegółowo zasady działania państw na poszczególnych „wodach”. I tak w art. 7 przypomniano, że jeżeli chodzi o wody wewnętrzne i terytorialne, to państwa sprawują na nich swoją wyłączną jurysdykcję, jak na całym swoim obszarze. Między innymi mają wyłączne prawo regulacji i autoryzacji działań nakierowanych na podwodne dziedzictwo kulturowe spoczywające w tych wodach, aczkolwiek zobowiązane są wymagać stosowania w tych działaniach wspomnianych zasad załączonych do Konwencji. Natomiast w przypadku odkrycia obiektów o udokumentowanym związku natury kulturowej, historycznej lub archeologicznej z innym państwem, zobowiązane jest do powiadomienia tego państwa o dokonanym odkryciu (art. 7 ust. 3).

Następną wydzieloną prawnie kategorią wód jest tak zwana strefa przyległa do granicy zewnętrznej morza terytorialnego, czyli do granicy państwa. W tym artykule można ją jednak pominąć, ponieważ Polska nie wyznaczyła takiej strefy, a wody wchodzące tu w grę włączyła do polskich wód terytorialnych, których status prawny został już omówiony.

Odrębnym rozdziałem Konwencji został poświęcony obowiązkowi i prawom państw w obrębie wyłącznej strefy ekonomicznej oraz szelfu kontynentalnego. Było to konieczne, ponieważ rejony te mają inny od wód terytorialnych status prawny i nie podlegają suwerenności państw, chociaż przysługują im tutaj pewne specjalne uprawnienia wynikające z prawa morza. Konwencja uzupełnia ten stan prawny o odrębne uregulowania w zakresie dziedzictwa podwodnego. W warstwie ogólnej jest to klauzula generalna, zobowiązująca państwa do ochrony znajdującego się tam podwodnego dziedzictwa kulturowego w sposób zgodny z postanowieniami Konwencji. W warstwie szczegółowej są to obowiązki i prawa, które można ująć w dwie grupy: sferę informacyjną i bezpośrednią działalność podwodną. Jeżeli chodzi o kwestię pierwszą, to państwa zobowiązane są wymagać od swoich obywateli oraz kapitanów statków płynących pod swoją banderą informowania o odkryciach w zakresie podwodnego dziedzictwa kulturowego oraz o zamiarach podejmowania działań względem tegoż dziedzictwa. Dotyczy to także odkryć dokonanych w wodach wyłącznej strefy ekonomicznej lub na szelfie kontynentalnym innych państw, przy czym informacja ta ma być udostępniona także wszystkim innym państwom oraz Dyrektorowi Generalnemu UNESCO. Na

podstawie takiej informacji każde państwo o udokumentowanym związku kulturowym, historycznym lub archeologicznym z odkrytym obiektem podwodnego dziedzictwa kulturowego ma prawo złożyć państwu „gospodarzowi” odkrycia oświadczenie ze swoim życzeniem konsultacji w kwestii zapewnienia temu obiektowi efektywnej ochrony.

Regulację związaną z bezpośrednią działalnością podwodną otwiera ogólne postanowienie uzależniające udzielanie wszelkich zezwoleń na realizację działań nakierowanych na obiekty podwodnego dziedzictwa kulturowego, spoczywające w wodach wyłącznej strefy ekonomicznej lub na szelfie kontynentalnym, od tego, że mogą one być wydawane wyłącznie pod warunkiem nienaruszania postanowień prawa regulującego stan prawny tych obszarów. Chodzi między innymi o to, aby przy tej okazji nie doszło do uszczerbku praw państwa suwerena oraz jego jurysdykcji, a wszelkie działania nakierowane na odkryty obiekt były dokonywane na podstawie stosownych zezwoleń i we współpracy z innymi państwami, które zadeklarowały zainteresowanie danym obiektem. W celu zgodnej współpracy wszystkich zainteresowanych państw powołuje się „państwo koordynujące”. O wynikach przeprowadzonych prac informowany jest Dyrektor Generalny UNESCO, który z kolei przekazuje tę informację pozostałym państwom. Należy jeszcze dodać, że wszelkie działania względem statków i samolotów będących własnością państwowa można podejmować wyłącznie za zgodą ich państwa właściciela. Dla uniknięcia nieporozumień warto wyjaśnić, że zgodnie z definicją zawartą w art. 1 Konwencji „okręty i samoloty państwowe” to będące własnością państwa okręty wojenne oraz inne statki lub samoloty, które były w chwili zatonięcia wykorzystywane wyłącznie dla niekomercyjnych celów państwowych, które jako takie zostały zidentyfikowane oraz mieszczą się w definicji podwodnego dziedzictwa kulturowego.

W Konwencji zawarto także postanowienia dotyczące obowiązków i praw państw na obszarze dna morskiego lub oceanicznego oraz jego podłoża, znajdujących się poza strefą jurysdykcji państw. W ogólnym zarysie nie różnią się one specjalnie od omówionego już reżimu prawnego strefy ekonomicznej i szelfu kontynentalnego, a polegają przede wszystkim na ogólnym obowiązku ochrony dziedzictwa oraz obowiązku informacyjnym, a ponadto obowiązkach związanych z bezpośrednią działalnością podwodną. Nie ma zatem potrzeby powtarzania ich.

Konwencja zawiera również szereg dalszych przepisów szczegółowych, między innymi dotyczących obowiązków państw realizowanych na ich własnych terytoriach, a dotyczących bądź wspomagających ochronę dziedzictwa podwodnego, szczegółowych obowiązków państw w zakresie współpracy i wymiany informacji oraz rozstrzygania sporów dotyczących Konwencji. Nie można także pominąć kwestii „organów” powołanych przez Konwencję. W szczególności jest to Zgromadzenie Państw Sygnatariuszy, zwoływane przez Dyrektora Generalnego UNESCO przynajmniej raz na dwa lata, które decyduje o swojej funkcji oraz zakresie obowiązków i działań na podstawie uchwalonego przez siebie regulaminu. Zgromadzenie Państw Sygnatariuszy powołało w 2009 r. Organ Doradczy do spraw Technicznych i Naukowych złożony z ekspertów wyznaczonych przez Państwa Sygnatariuszy, którego celem jest wspomaga-

nie Zgromadzenia w rozwiązywaniu problemów natury naukowej i technicznej w zakresie wdrażania załączonych do Konwencji Zasad regulujących działania nakierowane na podwodne dziedzictwo kulturowe.

W podsumowaniu należy podkreślić, że przystąpienie Polski do Konwencji niewątpliwie będzie korzystne, albowiem uzyskamy w ten sposób dodatkowe możliwości ochrony morskiego dziedzictwa podwodnego. Wynikną one z nakreślonych przez Konwencję ram współpracy w tym zakresie z innymi państwami, a także z podstawowych zasad prowadzenia działalności podwodnej związanej ze znajdującymi się tam zabytkami. Stanie się stroną Konwencji wymusi także niewielkie, ale w opinii autora artykułu, pozytywne zmiany w naszym ustawodawstwie. W szczególności dotyczyć one będą przyjęcia jako priorytetu ochrony zabytków *in situ* oraz uznania obiektów wydobytych z wody za *res extra commercium*, to znaczy za rzeczy wyłączone z obrotu. Jak wspomniano na początku artykułu, w obecnym stanie prawnym przynajmniej teoretycznie mogą one być sprzedawane. Trzeba też będzie przygotować się do prawidłowego wykonywania obowiązków wynikających z Konwencji, co w tym przypadku oznacza utworzenie wyspecjalizowanej instytucji, która będzie je realizować w imieniu państwa.

PRZYPISY

- ¹ Ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. z 2003 r., nr 162, poz. 1568, ze zm.
- ² Por. przykłady wpisów takich zabytków do rejestru, W. Kowalski: *Prawno-autorskie aspekty ochrony dziedzictwa kulturowego*. W: A. Jagielska-Burduk, W. Szafrński (red.), *Kultura w praktyce*, Poznań 2013, s. 182; szerzej na ten temat: W. Kowalski, *Nabywanie własności dzieła sztuki od nieuprawnionego*. Kraków, Zakamycze 2004, s. 238. Por. także: S. Matysik, *Legal Problems of Recovery of Historical Treasures from the Sea-Bed*. In: *Scientific and Technological Revolution and the Law of the Sea*. Ed. M. Frankowska. Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1972, s. 143.
- ³ Por. szerzej na ten temat, W. Kowalski, I. Pomian: *Ochrona podwodnych obiektów archeologicznych*. W: J. Kaczmarek (red): *Prawnokarna ochrona dziedzictwa kultury*. Zakamycze 2006, s. 81 *et seq.*; por. także: W. Kowalski: *Chapter 11: Poland*. W: S. Dromgoole (Ed.), *Legal Protection of the Underwater Cultural Heritage: National and International Perspectives*. The Hague-London-Boston 2006, pp. 229 *et seq.*
- ⁴ Nie są to przy tym przepisy konkurujące ze sobą, por.: W. Kowalski, I. Pomian, *op.cit.*, s. 99.
- ⁵ Wymaga ono zezwolenia dyrektora właściwego terytorialnie urzędu morskiego w uzgodnieniu z komendantem morskiej Straży Granicznej i wojewódzkim konserwatorem zabytków. Szerzej na ten temat W. Kowalski, I. Pomian, *op.cit.*, s. 92 *et seq.* Por. także: rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 24 sierpnia 2004 r. w sprawie uzyskiwania pozwoleń na przeszukiwanie wraków statków i ich pozostałości, Dz.U. z 2004 r., nr 197, poz. 2025.
- ⁶ Ustawa z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, z późn. zm., tekst jednolity Dz.U. z 2003 r., nr 153, poz. 1502.
- ⁷ Jako przykład takiej szczególnej ochrony można podać ustanowienie z dniem 1 grudnia 2004 r. stref bezpieczeństwa wokół wraków *Wilhelm Gustloff* i *Goya*. Zgodnie z wprowadzającym je komunikatem dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z 29.11.2004 r., w strefach tych „obowiązuje zakaz prowadzenia wszelkiej działalności podwodnej” (par. 2); *Komunikat nr 2 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z 29.11.2004 r. w sprawie ustanowienia strefy bezpieczeństwa wokół konstrukcji wraków statków „Wilhelm Gustloff” i „Goya”*. Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego, 2005, nr 12, poz. 255.
- ⁸ Ustawa z 18 listopada 2001 r., kodeks morski. Dz.U. z 2001 r., nr 138, poz. 1545. Por.: szerzej na ten temat W. Kowalski, I. Pomian, *op.cit.*, s. 96 *et seq.*
- ⁹ Par. 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 13 grudnia 2004 r. w sprawie określenia sposobu postępowania z mieniem wydobytym z morza. Dz.U. 2004 r., nr 271, poz. 2689.
- ¹⁰ Por.: szerokie omówienie Konwencji, W. Kowalski: *Komentarz do Konwencji UNESCO o ochronie podwodnego dziedzictwa kulturowego, przyjętej 2 listopada 2001 r. na 31 Konferencji Generalnej UNESCO*. W: *Konwencje UNESCO w dziedzinie kultury. Komentarz*. (red.) K. Zalasńska, Lex, a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014, s. 312–391.
- ¹¹ Por.: art. 149 i 303 Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzonej 10 grudnia 1982 r. w Montego Bay. Dz.U. z 2002 r., nr 59, poz. 543, załącznik.