

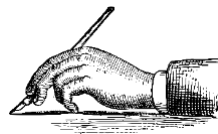


•••
może chronić zabytki,
pomagając powołanym do tego organom?

Czy osoba fizyczna lub prawna

Czyli słów kilka o społecznych opiekunach zabytków

na podstawie rozdziału 10 z ustawy z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami



Maja Skrobisz

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Artykuł poświęcony został instytucji społecznego opiekuna zabytków na podstawie ustawy z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Publikacja porusza wątki dotyczące wymagań, jakie powinna spełniać osoba fizyczna ubiegająca się o przyznanie legitymacji opiekuna, sposób powołania czy ustawowe zadania takiego opiekuna. Przedstawiono także praktyczne aspekty dotyczące funkcjonowania tej instytucji na podstawie raportu wydanego przez Narodowy Instytut Dziedzictwa.



WPROWADZENIE

Jak wynika wprost z treści ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, sztandarowymi podmiotami mającymi za zadanie tytułową ochronę zabytków są przede wszystkim organy administracji. Za opiekę odpowiedzialny jest również właściciel bądź posiadacz zabytku. Jednak należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną instytucję chroniącą pomniki kultury wyodrębnioną w rozdziale 10, a mianowicie społecznego opiekuna zabytków¹. Nie

¹ Ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2023 r. poz. 951, 1688, 1904).



jest to *novum* stworzone na potrzeby tejże ustawy, ponieważ pomysł sięga czasów, w których Polska nie była samodzielnym bytem państwowym.

Na początku XX w. stworzono Towarzystwo Opieki nad Zabytkami Przeszłości, które zaangażowało społeczeństwo do poznania sposobów odpowiedniego zabezpieczenia relikwów przeszłości przed zniszczeniem. Kolejnym przełomowym momentem były lata 50., kiedy to na mocy zarządzenia ówczesnego Ministra Kultury i Sztuki po raz pierwszy formalnie wspomniano o społecznym opiece, skutkiem czego wyznaczono kompetencje do jego powoływania Polskiemu Towarzystwu Turystyczno-Krajoznawczemu po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków². Stan ten utrzymywał się do wydania rozporządzenia przez Ministra Kultury w 2002 r. przenoszącego wybór opiekuna w gestię zarządu powiatu, a zatem na szczebel administracji samorządowej.



PODSTAWA PRAWNA DZIAŁANIA OPIEKUNA

Obecnie kwestie nawiązujące do społecznych opiekunów zabytków stanowią od 2003 r. materię ustawową. Informacje na ten temat regulują artykuły od 102 do 107 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Kompetencję do powoływania ma starosta właściwy dla miejsca zamieszkania, czy też siedziby kandydata.

Opiekunem może zostać osoba fizyczna, choć niewykluczone jest wykonywanie zadań tej instytucji przez osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Osoba decydująca się na objęcie funkcji jest zobligowana do posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych, braku karalności za przestępstwo popełnione umyślnie i dysponowania wiedzą dotyczącą ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

Badania przeprowadzone na grupie społecznych opiekunów zabytków wykazały, że w rzeczywistości są to osoby fizyczne (to około 90% opiekunów), ponieważ osoby prawne czy jednostki nieposiadające osobowości prawnej nie są wyposażone w tak samo korzystne uprawnienia procesowe przeznaczone

² K. Zalaśńska, *Komentarz do art. 102 (w:) Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. K. Zalaśńska, Legalis, teza 2.

czone właśnie dla osób fizycznych. Ponadto zauważalne jest, że są to także osoby mające ok. 50 lat oraz posiadające w zdecydowanej większości wykształcenie wyższe (to ponad 80% opiekunów)³. Przede wszystkim są to pasjonaci chcący pogodzić swoje zainteresowania z wykonywanym zawodem. Jako przykład może posłużyć historyk sztuki.



UZYSKANIE LEGITYMACJI

Procedura powoływania dzieli się na dwie części. Poprzedza ją zgłoszenie indywidualnego wystąpienia przez kandydata do wojewódzkiego konserwatora zabytków. Wskutek tego za pierwszy etap odpowiada wojewódzki konserwator zabytków, którego głównym zadaniem jest ustalenie, czy potencjalny kandydat spełnia wymagania na temat zdolności do czynności prawnych, karalności i posiadania odpowiedniego poziomu wiedzy o zabytkach. Po weryfikacji konserwator formułuje wniosek, w którym odnotowuje brak przeciwwskazań do objęcia funkcji opiekuna. W dalszej kolejności dokument zostaje przekazany staroście. Organ nie ma możliwości podważenia stanowiska konserwatora odnoszącego się do wiedzy kandydata, może jedynie odnieść się do kwestii zdolności do czynności prawnych i ewentualnego ukarania za przestępstwo umyślne.

Spełnienie wymogów ustawowych skutkuje wydaniem przez starostę aktu będącego czynnością jednostronną. Podobnie wygląda postępowanie przy odwołaniu społecznego opiekuna zabytków, ale pojawia się dodatkowe kryterium przyczyniające się do utraty stanowiska, jakim jest niewłaściwe wykonywanie zadań. Jednakże niemożliwe jest stwierdzenie braku wiedzy w zakresie ochrony zabytków, gdy uprzednio odpowiedniej weryfikacji w tej kwestii dokonał wojewódzki konserwator zabytków⁴.

O wszelkich postanowieniach odnoszących się do powołania czy odwołania opiekuna należy zawiadomić konserwatora. Starosta oprócz wspomnianych kompetencji kreacyjnej i odwoławczej ma obowiązek prowadzenia listy

³ W. Onyśków, M. Pierchała, R. Ulatowska, *Badanie liczebności i aktywności społecznych opiekunów zabytków (SOZ) oraz zakresu realizacji zadania własnego starostów powiatowych polegającego na ustanawianiu społecznych opiekunów zabytków. Raport końcowy*, Narodowy Instytut Dziedzictwa, Warszawa 2023, s. 8.

⁴ K. Zalaśńska, *Komentarz do art. 103 (w.) Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. K. Zalaśńska, Legalis, teza 3.



zawierającej dane opiekunów. Zajmuje się on także wydawaniem w przypadku osoby fizycznej legitymacji oraz zaświadczeń dla osób prawnych i jednostek nieposiadających osobowości prawnej, będących zwieńczeniem wyboru na stanowisko. Jeśli po długim czasie legitymacja dla osoby fizycznej nie zostanie wydana, może ona złożyć wniosek o wydanie zaświadczenia, czyli posłużyć się art. 217 k.p.a. Reguluje on przesłanki i tryb wydawania zaświadczeń⁵. Zaświadczenie będzie aktem deklaratoryjnym, który potwierdzi przyznanie uprawnień społecznego opiekuna.



CZYM ZAJMUJE SIĘ OPIEKUN?

Ustawodawca, kreując zadania opiekunów, posłużył się wskazaniem w sposób ogólny, iż „podejmują oni czynności mające na celu zachowanie wartości zabytków i utrzymanie ich w jak najlepszym stanie oraz upowszechniają wiedzę o zabytkach”⁶. Można zauważyć, że działania te mają charakter subsydiarny do czynności organów czy osób opiekujących się zabytkami. Istnienie społeczników jako dodatkowego ogniwa w systemie ochrony zabytków akcentuje również powinność współdziałania z wojewódzkim inspektorem zabytków oraz starostą.

W konsekwencji opiekun nie jest wyposażony w środki mogące w skuteczny sposób zapobiec nagminnemu niszczeniu zabytków. Ustawa nie przyznaje mu kompetencji do domagania się od właściciela udostępnienia zabytku⁷. Dysponuje on jedynie narzędziem, jakim jest pouczenie osób, które swoim zachowaniem naruszają przepisy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W rzeczywistości jest to tylko czynność polegająca na zwróceniu uwagi, niezakłócająca w żadnym stopniu prawa własności⁸. Jednakże takie działanie może przyczynić się do zebrania danych na temat kondycji zabytku, a w konsekwencji przeprowadzenia kontroli bądź nadzoru przez organy. Nie można też zapominać o prawie zawiadomienia służb, np. policji,

⁵ Ustawa z 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775, 803).

⁶ Ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2023 r. poz. 951, 1688, 1904).

⁷ K. Zalaszińska, *Komentarz do art. 104 (w:) Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. K. Zalaszińska, Legalis, teza 2.

⁸ K. Zalaszińska, *Komentarz do art. 104 (w:) Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. K. Zalaszińska, Legalis, teza 1.

która dysponuje środkami prewencyjnymi pozwalającymi zlikwidować zagrożenie zniszczenia zabytku.



DODATKOWE KORZYŚCI DLA OPIEKUNÓW PRZEWIDZIANE PRZEZ USTAWODAWCĘ

Spółeczni opiekunowie zabytków mogą otrzymać za swoje zaangażowanie w opiekę odznakę „Za opiekę nad zabytkami”. Przyznaje ją „minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa kulturowego z własnej inicjatywy lub na wniosek: ministra, kierownika urzędu centralnego, organu administracji rządowej w województwie, organu jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacji społecznej, której celem statutowym jest opieka nad zabytkami”⁹. Jeśli osobą uhonorowaną ma zostać osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego, ustawa nakłada na ministra obowiązek współpracy z ministrem do spraw zagranicznych.

Opinie w sprawie wniosku o nadanie odznaczenia wydaje Generalny Konserwator Zabytków. Tryb składania wniosku, jak i wzór odznaki, sposób jej wręczenia i noszenia ustala również minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w wydanym przez siebie rozporządzeniu. Wśród korzyści z posiadania odznaki wskazuje się przywilej w postaci ulgi na bilety do muzeów państwowych wynikający z ustawy o muzeach¹⁰.



DZIAŁALNOŚĆ OPIEKUNA W PRAKTYCE

Fundacja Rozwoju Badań Społecznych na zlecenie Narodowego Instytutu Dziedzictwa opracowała w 2023 r. raport, w którym przedstawiła analizę danych dotyczących liczebności i aktywności społecznych opiekunów zabytków oraz zakresu realizacji zadania własnego starostów powiatowych polegającego na ustanowieniu społecznych opiekunów zabytków. Z badań przeprowadzonych na terenie całej Polski wynika, iż zauważalny jest problem skutecznego działania opiekuna z powodu zbyt ogólnego określenia

⁹ Ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2023 r. poz. 951, 1688, 1904).

¹⁰ K. Zalańska, *Komentarz do art. 106 (w:) Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. K. Zalańska, Legalis, teza 3.



jego kompetencji i zadań na gruncie ustawowym. Fundacja zauważyła także nieprawidłowości związane z podjęciem odpowiednich działań w starostwach powiatowych dotyczących uporządkowania spraw związanych ze społecznymi opiekunami zabytków.

Jak pokazują wyniki badań, w których wzięły udział 132 urzędy, tylko w 48,5% starostw jest zatrudniona osoba bądź osoby zajmujące się sporządzaniem listy z danymi opiekunów i współpracujące z nimi, natomiast w prawie 36% starostw nie ma osoby odpowiedzialnej za te zadania¹¹. Jako powód urzędy podają głównie braki kadrowe, niezajmowanie się w ostatnim czasie kwestiami związanymi ze społecznymi opiekunami zabytków czy brak wiedzy o tej instytucji. Z zaniedbań ze strony starostw wyłaniają się kolejne komplikacje związane z ustaleniem liczby opiekunów. Obserwacje dokonane przez autorów raportu wskazują że w 22,7% urzędów nie prowadzono skrupulatnie list zawierających dane opiekunów¹². Należy przypomnieć, że jest to ustawowy obowiązek starosty. Zdarzają się też listy zdezaktualizowane, zawierające dane opiekunów zmarłych lub wypisanych z KRS. Prócz tego sami opiekunowie nie traktują swojej funkcji poważnie, gdyż zdarzają się przypadki, gdzie osoby po otrzymaniu legitymacji potwierdzającej wybór nie wykazują się dalszą aktywnością związaną z opieką nad zabytkami.



PODSUMOWANIE

Reasumując istnienie instytucji, jaką jest społeczny opiekun zabytków, powinniśmy uznać za trafną inicjatywę mogącą wypełnić luki w systemie ochrony zabytków przy zaangażowaniu społeczeństwa. W ten sposób możliwe jest wyręczenie organów zajmujących się ochroną na szczeblu województwa przez podmioty mieszkające czy prowadzące swoją działalność w pobliżu zabytku. Jednakże funkcjonowanie nadal pozostawia wiele do ży-

¹¹ W. Onysków, M. Pierzchała, R. Ulatowska, *Badanie liczebności i aktywności społecznych opiekunów zabytków (SOZ) oraz zakresu realizacji zadania własnego starostw powiatowych polegającego na ustanawianiu społecznych opiekunów zabytków. Raport końcowy*, Narodowy Instytut Dziedzictwa, Warszawa 2023, s. 12.

¹² W. Onysków, M. Pierzchała, R. Ulatowska, *Badanie liczebności...*, s. 14–18.

czenia i wymaga przede wszystkim podjęcia rozwiązań legislacyjnych konkretyzujących zakres zadań opiekuna.

Prócz zwracania uwag, które nie mają charakteru wiążącego i zazwyczaj nie są traktowane w sposób poważny, opiekunowie powinni mieć realne środki służące skutecznej ochronie zabytku. Aczkolwiek nie należy iść w drugą skrajność, ponieważ nie można wyposażyć społecznika wspomagającego ochronę dóbr kultury w zestaw kompetencji, których zastosowanie mogłoby narazić jednostki na poniesienie dotkliwych sankcji (tym zajmują się powołane organy). Należałoby wprowadzić przepisy normujące sposób informowania przez opiekuna organów o zaistniałej sytuacji związanej z zabytkiem i odpowiednio szybką reakcją z ich strony.

Szeregu ustaleń wymagają również kwestie związane z działalnością starostw powiatowych. Zatrudnienie bądź wyszkolenie pracownika, a także wprowadzenie w urzędach odpowiednich procedur skrupulatnego prowadzenia list, mogłoby przyczynić się do poznania tożsamości opiekunów, a także zorientowania się, który opiekun podejmuje jakiegokolwiek działania związane ze sprawowaniem swojej funkcji. Nie zapominajmy jednak, że instytucja społecznego opiekuna zabytków jest fakultatywna, co tłumaczy dość ogólne uregulowanie i brak schematu działania w powiatach. Mimo to nieprawidłowości powinny ulec jak najszybszej poprawie, choćby ze względu na ideę, jaka przyświeca instytucji społecznego opiekuna, jaką jest szerzenie zaangażowania obywateli w sprawy państwa.



BIBLIOGRAFIA

AKTY PRAWNE:

1. Ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2023 r. poz. 951, 1688, 1904).

LITERATURA:

1. Onyśków W., Pierzchała M., Ulatowska R., *Badanie liczebności i aktywności społecznych opiekunów zabytków (SOZ) oraz zakresu realizacji zadania własnego starostów powiatowych polegającego na ustanawianiu społecznych opiekunów zabytków. Raport końcowy*, Narodowy Instytut Dziedzictwa, Warszawa 2023.
2. Zalaśńska K., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. K. Zalaśńska, Warszawa 2020.

STRESZCZENIE

Wszyscy zdajemy sobie sprawę, że zabytki ze względu na swoją wiekowość i zachowania niektórych członków społeczeństwa potrzebują stałej ochrony, np. w celu zapobiegania dewastacji. Zdecydowano się na powołanie odpowiednich organów, których głównym zadaniem jest dbanie o relikty przeszłości. Jednak należałoby wskazać, że owe organy nie zawsze będą w stanie dość szybko zareagować na działania przyczyniające się do zniszczenia zabytku. Z tego względu postanowiono zaangażować do pomocy jednostki, którym nie jest obcy los zabytków. W niniejszym artykule staram się przybliżyć instytucję społecznego opiekuna zabytków na podstawie ustawy z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przedstawiam m.in. wymagania, jakie powinna spełniać osoba fizyczna ubiegająca się o przyznanie legitymacji opiekuna, sposób powołania czy ustawowe zadania. Przyglądam się również funkcjonowaniu tej instytucji w praktyce na podstawie raportu wydanego przez Narodowy Instytut Dziedzictwa.

Słowa kluczowe: opiekun zabytków, zabytek, opieka nad zabytkami, ochrona zabytków

ABSTRACT

We are all aware that monuments, due to their age and the behaviour of certain members of society, need constant protection, e.g. to prevent devastation. It has been decided to set up appropriate bodies whose main task is to take care of the relics of the past. However, it should be pointed out that these bodies will not always be able to react quickly enough to an action that contributes to the destruction of a monument. Therefore, it was decided to involve individuals who are not strangers to the fate of monuments. In this article I will try to introduce the institution of a social caretaker of monuments based on the Act of 23.07.2003 on the protection and care of monuments. I will present, among others, the requirements to be met by an individual applying for a guardian's card, the manner of appointment and statutory tasks. I will also look at how this institution functions in practice on the basis of a report issued by the National Heritage Institute.

Keywords: caretaker of monuments, monument, care of monuments, protection of monuments