



Warszawa, dnia 10 lipca 2017 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw

(druk nr 538)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa z dnia 22 czerwca o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw zmierza do zwiększenia kompetencji Generalnego Konserwatora Zabytków w zakresie kształtowania obsady personalnej terenowych organów ochrony zabytków, rozszerza zakres środków nadzoru i koordynacji przysługujących naczelnemu organowi ochrony zabytków w stosunku do organów, dla których jest organem nadrzędnym oraz zastępuje dotychczasowy, oparty o prawo wykroczeń system ochrony prawnej zabytków, systemem administracyjnych kar pieniężnych.

Zgodnie z art. 9 ust. 3a–3c ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (art. 1 pkt 1 noweli), informację o wszczęciu postępowania w sprawie wpisania zabytku nieruchomego do rejestru oraz o ostatecznym zakończeniu tego postępowania wojewódzki konserwator zabytków przekazuje niezwłocznie właściwemu staroście.

Informację taką, do czasu ostatecznego zakończenia tego postępowania podaje się do publicznej wiadomości na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej starostwa powiatowego, na obszarze którego znajduje się zabytek, a ponadto w siedzibie właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków lub w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości, w której znajduje się zabytek.

W art. 10a ustawy o ochronie zabytków (art. 1 pkt 2 noweli) zastrzeżono, że od dnia wszczęcia postępowania w sprawie wpisu zabytku do rejestru do dnia, w którym decyzja w tej sprawie stanie się ostateczna, przy zabytku, którego dotyczy postępowanie, zabrania się prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i podejmowania

innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku.

Na podstawie art. 14aa dodawanego ustawy o ochronie zabytków (art. 1 pkt 3 noweli), od dnia wszczęcia postępowania w sprawie wpisu zabytku na Listę Skarbów Dziedzictwa do dnia, w którym decyzja w tej sprawie stanie się ostateczna, przy zabytku, którego dotyczy postępowanie, zabronione będą prace konserwatorskie i restauratorskie oraz podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku. Zakaz nie będzie dotyczył zabytku wpisanego do rejestru, do inwentarza muzeum albo wchodzącego w skład narodowego zasobu bibliotecznego.

W art. 1 w pkt 6 noweli zaproponowano zmianę art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy o ochronie zabytków, doprecyzowując, że działaniem wymagającym pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków jest usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, za wyjątkiem przypadków prowadzenia akcji ratowniczej przez jednostki ochrony przeciwpożarowej lub inne właściwe służby ustawowo powołane do niesienia pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia życia lub zdrowia.

Na podstawie 2a i 2b dodawanych do art. 40 ustawy o ochronie zabytków, osoba fizyczna lub kierownik jednostki organizacyjnej, w terminie 14 dni od dnia otrzymania zaleceń pokontrolnych opracowanych po kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, będzie mógł zgłosić pisemnie umotywowane zastrzeżenia do zaleceń pokontrolnych oraz dodatkowe wyjaśnienia lub przedstawić dodatkową dokumentację. Wojewódzki konserwator zabytków, w terminie 14 dni od dnia otrzymania zastrzeżeń do zaleceń pokontrolnych:

- zmieni zalecenia pokontrolne i przekaże je wraz z uzasadnieniem kontrolowanej osobie fizycznej lub kierownikowi kontrolowanej jednostki organizacyjnej – w przypadku stwierdzenia zasadności całości lub części zastrzeżeń albo
- odmówi zmiany zaleceń pokontrolnych i swoje stanowisko wraz z uzasadnieniem przekaże kontrolowanej osobie fizycznej lub kierownikowi kontrolowanej jednostki organizacyjnej – w przypadku nieuwzględnienia zastrzeżeń w całości.

W myśl nowego art. 47a, minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego po zasięgnięciu opinii Głównej Komisji Konserwatorskiej będzie mógł z urzędu uchylić lub zmienić pozwolenie na dokonywanie wymienionych w art. 36 czynności przy

zabytku wpisanym do rejestru, jeżeli realizacja działań określonych w tym pozwoleniu spowodowałaby uszczerbek dla wartości zabytku, uszkodzenie lub zniszczenie zabytku, lub niewłaściwe korzystanie z zabytku.

W art. 83b ustawy o ochronie zabytków, utworzono Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków, którego dysponentem będzie minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków będzie państwowym funduszem celowym, z przychodami pochodzącymi z wpływów z kar pieniężnych za naruszenia przepisów ustawy. Środki Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków będą przeznaczane na dofinansowanie nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich lub restauratorskich przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa albo do rejestru zabytków.

W art. 1 pkt 12–20 noweli zaproponowano zmiany w funkcjonowaniu organów ochrony zabytków.

W zmienianym art. 90 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków, wyznaczającym zakres zadań wykonywanych przez Generalnego Konserwatora Zabytków, dodano koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich konserwatorów zabytków.

W art. 90 ust. 3 wskazano z kolei, że w ramach koordynowania działalności wojewódzkich konserwatorów zabytków, Generalny Konserwator Zabytków może ustalać ogólne kierunki ich działania, wydawać instrukcje i wytyczne określające sposób ich postępowania oraz żądać od nich sprawozdań z działalności. Instrukcje i wytyczne nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej.

Na podstawie zmodyfikowanego art. 91 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków, wojewódzkiego konserwatora zabytków powoływać ma wojewoda na wniosek Generalnego Konserwatora Zabytków wskazujący kandydata na to stanowisko. Stosownie do treści dodawanego w art. 91 ust. 1a, wojewódzki konserwator zabytków będzie odwoływany przez wojewodę na wniosek Generalnego Konserwatora Zabytków albo za jego zgodą. Dotychczas wojewódzkiego konserwatora zabytków powołuje i odwołuje wojewoda, za zgodą Generalnego Konserwatora Zabytków.

W art. 96 ust. 2a ustawy o ochronie zabytków sformułowano obowiązek utworzenia w strukturze administracyjnej samorządu terytorialnego stanowiska gminnego (miejskiego) albo powiatowego konserwatora zabytków w przypadku, gdy jednostka samorządu terytorialnego

zawarła porozumienie w sprawie prowadzenia niektórych spraw z zakresu wojewódzkiego konserwatora zabytków.

W art. 97 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków wydłużono kadencję członków Rady Ochrony Zabytków z 4 do 5 lat. Z kolei w art. 98 ust. 3 wprowadzono zasadę kadencyjności Głównej Komisji Konserwatorskiej (5 lat) oraz określono liczbę jej członków.

W art. 99 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków wydłużono kadencję Wojewódzkich Rad Ochrony Zabytków z 4 do 5 lat i umocowano do powoływania ich członków wojewódzkiego konserwatora zabytków, po uzyskaniu pozytywnej opinii Generalnego Konserwatora Zabytków. W ust. 3 tego przepisu zmieniono organ nadający regulamin Wojewódzkiej Radzie Ochrony Zabytków, z wojewody na wojewódzkiego konserwatora zabytków.

W art. 1 w pkt 21 noweli zaproponowano dodanie do ustawy o ochronie zabytków nowego rozdziału 10a – „Kary pieniężne”. Naruszenia przepisów ustawy, w zależności od ich rodzaju, zagrożone będą administracyjnymi karami pieniężnymi od 500 zł do 500 tys. zł. Zachowania obwarowane karami pieniężnymi, dotychczas kwalifikowane były jako wykroczenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na 44. posiedzeniu w dniu 22 czerwca br. pochodziła z przedłożenia rządowego (druk sejmowy nr 1403, wpłynął do Marszałka Sejmu w dniu 14 marca 2017 r.). Projekt ustawy skierowany został do I czytania w Komisji Kultury i Środków Przekazu.

W dniu 6 czerwca 2017 r. do Marszałka Sejmu wpłynęła autopoprawka, dotycząca m.in. powołania Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków oraz wprowadzenia administracyjnego reżimu odpowiedzialności za naruszenia przepisów ustawy. Za przyjęciem ustawy głosowało 421 posłów, przy 5 głosach przeciw i 18 wstrzymujących się.

III. Uwagi szczegółowe

Jak już wcześniej wspomniano, w art. 1 w pkt 21 noweli zaproponowano dodanie do ustawy o ochronie zabytków nowego rozdziału 10a – „Kary pieniężne”. Naruszenia przepisów ustawy, w zależności od ich rodzaju, zagrożone będą administracyjnymi karami pieniężnymi od 500 zł do 500 tys. zł. Zachowania obwarowane karami pieniężnymi, dotychczas kwalifikowane były jako wykroczenia zagrożone karą grzywny.

Zgodnie z art. 10 pkt 2 noweli, przepis uchylający dotychczasowe przepisy typizujące jako wykroczenia zachowania polegające na naruszeniu ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2024 r. Z kolei w świetle art. 10 pkt 1 noweli, przepisy ustanawiające w miejsce uchylonych wykroczeń, system administracyjnych kar pieniężnych, wejdą w życie 1 stycznia 2018 r.

Oznacza to, że w okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 1 stycznia 2024 r. w te same czyny będą mogły być kwalifikowane jako delikt administracyjny oraz wykroczenie.

Zawarty w art. 7 noweli przepis przejściowy, w świetle którego jeżeli czyn będący wykroczeniem stanowi jednocześnie zachowanie zagrożone administracyjną karą pieniężną, uprzednie prawomocne ukaranie sprawcy za wykroczenie stanowi przeszkodę do zastosowania wobec niego kary pieniężnej według przepisów o odpowiedzialności administracyjnej, a uprzednie nałożenie ostateczną decyzją administracyjną kary pieniężnej stanowi okoliczność wyłączającą orzekanie w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, tylko pozornie rozwiązuje problem zbiegu odpowiedzialności karnej i administracyjnej oraz podwójnego karania za ten sam delikt (zasada *ne bis in idem*), powodując przy tym uzasadnione wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji).

To od organu (odpowiednio: ścigania karnego albo ochrony zabytków) będzie bowiem zależało, czy adresat przepisu zostanie ukarany karą grzywny od 20 do 5000 zł czy też karą administracyjną w wysokości od 500 do 500 tys. zł. Poza samą dolegliwością kary, reżimy administracyjny oraz wykroczeniowy różną się także zasadniczo poziomem gwarancji procesowych.

Dodatkowo wskazać należy, że zarówno odpowiedzialność karna, jak i administracyjna ma charakter powszechny co oznacza, że w świetle art. 7 noweli toczyć się będą dwa równoległe postępowania (karne i administracyjne), a o tym, czy sprawca zostanie ukarany karą grzywny czy też karą pieniężną, zdecyduje okoliczność, które postępowanie zakończy się wcześniej.

Maciej Telec

Główny legislator