

MINISTERSTWO
KULTURY I DZIEDZICTWA NARODOWEGO
DEPARTAMENT OCHRONY ZABYTKÓW

Jakub Wiśniewski
Zastępca Dyrektora

Warszawa, 22 września 2022 r.

DOZ-KiNK.050.71.2022

Zawiadomienie o sposobie rozpatrzenia petycji

Za pośrednictwem wiadomości elektronicznej z 16 sierpnia 2022 r. Pan złożył petycję do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego o *zainicjowanie zmian w przepisach prawnych, które skutecznie przeciwdziałaliby zupełnie bezkarnemu niszczeniu wiekowych obiektów, znajdujących się często w prywatnych rękach, w celu wykorzystaniu terenu pod nowoczesne budownictwo (tzw. deweloperkę), obiekty handlowe itp.*

Organ wyższego stopnia, w oparciu o przedłożoną petycję i zgromadzone w sprawie dokumenty, działając na podstawie art. 13 ust. 1 i art. 15 ustawy z 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 870, dalej u.o.p), w związku z art. 247 i 238 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2022 r., poz. 1301, dalej: Kpa), stwierdził, co następuje.

Prawo do składania petycji do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych, w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej, zagwarantowane zostało w art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483). W literaturze przedmiotu jest to traktowane jako prawo obywatelskie do interwencji dla budowy oraz umacniania społeczeństwa obywatelskiego¹. Zgodnie z art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z 11 lipca 2014 r. o petycjach może być ona złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów. Petycja może być złożona w interesie: 1) publicznym; 2) podmiotu wnoszącego petycję; 3) podmiotu trzeciego, za jego zgodą. O tym, czy pismo jest petycją, decyduje treść żądania, a nie jego forma zewnętrzna, co zostało wyrażone w art. 3 u.o.p., analogicznie jak w przypadku skarg i wniosków, co reguluje art. 222 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 i 3 u.o.p., petycja powinna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej złożenia. Jednakże w przypadku

¹ B. Jaworska-Dębska [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013, s. 541.

wystąpienia okoliczności niezależnych od podmiotu rozpatrującego petycję uniemożliwiających rozpatrzenie petycji w terminie, o którym mowa w ust. 1, termin ten ulega przedłużeniu, nie dłużej jednak niż do 3 miesięcy, licząc od upływu terminu, o którym mowa w ust. 1.

Złożone pismo dotyczy podjęcia działań przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego zmierzających do spowodowania zmian w przepisach prawnych, które skutecznie przeciwdziałałyby zupełnie bezkarnemu niszczeniu wiekowych obiektów. Żądanie wypełnia definicję art. 3 ustawy o petycjach, w myśl którego przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji.

W polskim systemie prawnym najważniejszy i podstawowy akt prawa dotyczący systemu ochrony zabytków stanowi ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (dalej u.o.z.). Reguluje ona w szczególności przedmiot, zakres i formy ochrony zabytków oraz opieki nad nimi, jak również organizację organów ochrony zabytków. Określa również narzędzia prawne pozwalające służbom konserwatorskim na podejmowanie działań wobec podległych im zabytkom, polegające m.in. na zapobieganiu, udaremnianiu oraz przeciwdziałaniu zagrożeniom mogącym spowodować zniszczenie zabytku.

Na marginesie wspomnieć należy, że trwają prace legislacyjne związane z nowelizacją ww. ustawy. Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw² został opublikowany na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji, w zakładce „Rządowy proces legislacyjny” w 2021 r. Celem zaproponowanych zmian jest wzmocnienie systemu, w którym funkcjonują służby konserwatorskie i zapewnienie jak najskuteczniejszych mechanizmów ochrony zabytków.

W obecnym stanie prawnym, organy ochrony zabytków, w tym wojewódzcy konserwatorzy zabytków, zobowiązani są ustawowo do podejmowania działań mających na celu ochronę zabytków. Jednym z narzędzi służących do zapewnienia tej ochrony, wskazanym w art. 4 pkt 5 u.o.z., jest kontrola stanu zachowania i przeznaczenia zabytków, prowadzona na podstawie przepisów rozdziału czwartego ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami określającego nadzór konserwatorski. Kontrola przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami stanowi podstawowe narzędzie sprawowania nadzoru konserwatorskiego i realizacji ustawowych zobowiązań spoczywających na organach ochrony zabytków. Jak wynika z art. 38 u.o.z. wojewódzki konserwator zabytków lub działający z jego upoważnienia pracownicy wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków prowadzą kontrolę stanu zachowania i przeznaczenia zabytków. Przepis ten reguluje również

² <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-ochronie-zabytkow-i-opiece-nad-zabytkami-oraz-niektorych-innych-ustaw2> (stan na 26 sierpnia 2022 r.)

zasady, zakres i przebieg procedury kontrolnej. Na podstawie ustaleń wynikających z kontroli i opisanych w treści protokołu, organ konserwatorski dokonuje wyboru dalszego sposobu działania (art. 40 ust. 1-3 oraz art. 41 u.o.z.). Jeżeli w toku kontroli ustalone zostało, że zabytek jest w nieodpowiednim stanie zachowania, organ konserwatorski wydaje zalecenia pokontrolne lub odstępuje od ich wydania na rzecz decyzji administracyjnej. Należy jednak podkreślić, że rolą służb konserwatorskich jest wybór odpowiedniego środka przymusu służącego ochronie zabytku, adekwatnego do stanu zabytku i stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości. Tym samym wojewódzki konserwator zabytków może wydać decyzję nakazującą przeprowadzenie w terminie określonym w tej decyzji prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy tym zabytku, wstrzymać wykonywanie prac lub nałożyć administracyjną karę pieniężną.

W przypadku zabytków nieruchomości niewpisanych do rejestru zabytków organ konserwatorski podejmuje czynności kontrolne wyłącznie w sytuacji uzasadnionego podejrzenia ich zniszczenia lub uszkodzenia. Może wówczas zastosować tryb określony w trybie art. 46 ust. 1 u.o.z. wydając decyzję o wstrzymaniu prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych prowadzonych przy zabytku niewpisanym do rejestru. Skuteczne zastosowanie tego środka nadzoru konserwatorskiego możliwe jest jednak tylko wobec zabytków spełniających warunki uzasadniające dokonanie ich wpisu do rejestru (m.in. posiadanie wartości historycznych, artystycznych lub naukowych). Kompetencje do wpisania zabytku nieruchomego do rejestru zabytków (art. 9 ust. 1 u.o.z.) posiada wojewódzki konserwator zabytków.

Jednocześnie, odnosząc się do postulatu objęcia *opieką starych obiektów*, wyjaśnić należy, że samo nieobjęcie obiektu jedną z form ochrony prawnej, opisanych w art. 7 ust. 1 u.o.z., nie przesądza o nieposiadaniu przez obiekt wartości zabytkowych. Zgodnie z art. 3 pkt 1 cyt. ustawy, zabytek to „nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową”. Ustawa nie przewiduje, jako konstytutywnej cechy zabytku, wymogu objęcia go jedną z prawnych form ochrony przewidzianych w ustawie – przymiot zabytku może zostać przypisany danej rzeczy niezależnie od objęcia go katalogiem ustawowych form ochrony. Zawarta w ustawie definicja zabytku, jak również art. 108, penalizujący niszczenie lub uszkodzenie zabytku, nie ograniczają możliwości uznania za zabytkowy obiektów jedynie do tych objętych jedną z prawnych form ochrony. Podobnie powyższą problematykę ujmuje się w komentarzach do art. 108 cyt. ustawy: „rodzajowym przedmiotem ochrony na podstawie art. 108 jest mienie szczególnego rodzaju – będące zabytkiem (zob. M. Gołda-Sobczak, W. Sobczak, Ochrona zabytków w polskim prawie karnym, w: T. Gardocka, J. Sobczak (red.), Prawna ochrona dóbr kultury, Toruń 2009, s. 179), a więc posiadające cechy, o których mowa w definicji w art. 3 pkt 1. Przy czym przymiot

zabytku może zostać przypisany danej rzeczy niezależnie od objęcia jedną z prawnych form ochrony przewidzianych w ustawie³. Podkreślić również trzeba, że o uznaniu obiektu za zabytkowy decydują względy materialne⁴ - jego wartość, nie zaś czas powstania.

Pouczenie:

- 1) zgodnie z przepisem art. 8 ustawy o petycjach z dnia 11 lipca 2014 r. petycja została zamieszczona na stronie internetowej Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego bez podaniem Pana imienia i nazwiska:
- 2) zgodnie z art. 13 ust. 2 ww. ustawy, sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Jakub Wiśniewski

[Pismo podpisano elektronicznie]

³ K. Zalańska, Komentarz do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Wyd. C. H. Beck 2020

⁴ K. Zalańska, Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Komentarz, Warszawa 2022, .s. 12