

NARODOWY FUNDUSZ OCHRONY ZABYTEKÓW

- W KIERUNKU SYSTEMOWYCH ZMIAN W OCHRONIE ZABYTEKÓW

KATARZYNA ZALASIŃSKA

Jako pierwszy o potrzebie powołania państwowego funduszu na ochronę zabytków (wzorowanego na Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska) pisał już w latach 70. Jan Pruszyński¹. Jego postulat został przyjęty również jako jeden z wniosków II Kongresu Konserwatorów w 2015 roku. Zgodnie z przyjętym założeniem powstanie Funduszu ma doprowadzić do wzmocnienia systemu finansowania ochrony zabytków w Polsce.

Ostatecznie Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków (NFOZ) został utworzony na podstawie Ustawy z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2017 r., poz. 1595) i zaczął funkcjonować z od 1 stycznia 2018 roku.

Zgodnie z art. 83b Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami NFOZ jest państwowym funduszem celowym, którego dysponentem jest minister kultury i dziedzictwa narodowego. Finansowanie Funduszu zostało oparte na wpływach z kar administracyjnych oraz nawiązki z wyroków karnych orzekanych w sprawach niszczenia bądź uszkodzenia zabytków, zgodnie z założeniem, „kto niszczy zabytki, płaci na zabytki”. Fundusz zasilany jest więc z administracyjnych kar pieniężnych. Wskazane przepisy, podobnie jak regulacja dotycząca Funduszu, weszły w życie 1 stycznia 2018 r. i stanowią część tej samej ustawy nowelizującej. Natomiast sposób wydatkowania środków z NFOZ określony jest w rozdziale 7 Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Dodane art. 107a-107e Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami dotyczą czynów dotychczas kwalifikowanych w ustawie jako wykroczenia. Chodzi tu w szczególności o: niedopełnienie obowiązków informacyjnych, o których mowa w art. 28 (art. 107a), oraz obowiązku informacyjnego związanego z przywiezieniem zabytku z zagranicy (art. 107b), uniemożliwianie lub utrudnianie dostępu do zabytku organowi ochrony zabytków wykonującemu uprawnienia wynikające z ustawy (art. 107c), prowadzenie bez pozwolenia albo niezgodnie z zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu prac konserwatorskich, restauratorskich lub badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa albo prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich lub architektonicznych przy zabytku wpisanym do rejestru

¹ J. Pruszyński, *Prawna ochrona zabytków architektury w Polsce*, Warszawa 1977

zabytków lub robót budowlanych w jego otoczeniu albo badań archeologicznych (art. 107d) oraz niewykonanie zaleceń pokontrolnych (art. 107e). Warto zauważyć, że w wypadku wykonywania prac bez pozwolenia, ustawodawca zdecydował o możliwości orzekania kar od 500 do 500 000 zł. Najwyższe kary będą m.in. orzekane w sprawach, w których zabytek został zniszczony całkowicie w wyniku działań bez pozwolenia bądź niezgodnie z pozwoleniem (np. rozbiórka obiektu wpisanego do rejestru).

Przewidziane w art. 107a-107e kary pieniężne nakładane są w drodze decyzji administracyjnych przez właściwych miejscowo wojewódzkich konserwatorów zabytków. Zastosowanie mają w tym zakresie przepisy działu IVa Kodeksu postępowania administracyjnego. Pozwalają one m.in. na miarkowanie wysokości kar administracyjnych np. w zależności od stopnia przyczynienia się ukaranego do naruszenia określonego obowiązku administracyjnego, czy jego sytuacji osobistej, ale również wagi naruszenia, co pozwala brać pod uwagę wartość i znaczenie obiektu.

Wpływami do Funduszu są ponadto nawiązki zasądzone przez sądy w sprawach przestępstw zniszczenia lub uszkodzenia zabytku. Jednocześnie omawiana nowelizacja doprowadziła do istotnej zmiany art. 108 Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przepis ten w obecnym brzmieniu stanowi: „[K]to niszczy lub uszkadza zabytek, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8”. Podwyższono więc ustawowy wymiar kary pozbawiania wolności za umyślne przestępstwo zniszczenia lub uszkodzenia zabytku. W razie skazania za przestępstwo określone w art. 108 ust. 1 polegające na zniszczeniu zabytku sąd orzeka na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków nawiązkę w wysokości do wartości zniszczonego zabytku. Dodatkowo, w razie skazania za przestępstwo określone w ust. 1 polegające na uszkodzeniu zabytku, sąd orzeka obowiązek przywrócenia stanu poprzedniego, a jeśli obowiązek taki nie byłby wykonalny – nawiązkę na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków w wysokości do wartości uszkodzenia zabytku. W razie skazania za przestępstwo popełnione nieumyślnie sąd może orzec na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków nawiązkę w wysokości od trzykrotnego do trzydziestokrotnego minimalnego wynagrodzenia.

Obowiązujące od 1 stycznia 2018 r. przepisy dały zatem wojewódzkim konserwatorom zabytków nowe kompetencje. Wymagało to przygotowania urzędów i ich pracowników na nowe zadanie związane z prowadzeniem postępowań dotyczących nakładania administracyjnych kar pieniężnych. Przygotowane przez Departament Ochrony Zabytków MKiDN materiały i wzory pism oraz

przeprowadzone szkolenia pozwoliły do końca 2018 r. na wszczęcie i zakończenie wydaniem decyzji 148 spraw. Na 31 grudnia 2018 r. należności względem Funduszu wynosiły 1 365 900 zł, a rzeczywiste wpłaty 649 271,12 zł.

Natomiast tytułem nawiązek na konto Funduszu wpłynęło 50 173,91 zł ze 102 446,57 zł orzeczonych na podstawie 20 wyroków karnych.

Powstanie Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków jest nie tylko zrealizowaniem postulatu formułowanego od dłuższego czasu przez środowiska konserwatorskie, ale też działaniem zupełnie wyjątkowym, gdyż od wielu lat wstrzymane było tworzenie państwowych funduszy celowych. Niewątpliwie istotą działania Funduszu jest skorelowanie z własnymi źródłami finansowania, które pozwoliły na „wytworzenie” w systemie „nowych pieniędzy”. Wdrożenie i usprawnienie tej instytucji wymaga jednak czasu, dlatego docenić należy dostrzegalny powolny wzrost orzekanych nawiązek i wszczynanych postępowań administracyjnych dotyczących nałożenia kar administracyjnych. Niewątpliwie jednak jest to pierwszy etap tworzenia Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków. W przyszłości można by chociaż rozważyć uzupełnienie o nowe źródła finansowania, np. z opłat bądź podatków związanych z „korzystaniem” z dziedzictwa kulturowego dla celów turystycznych. Należy również dokończyć rozpoczęty proces zmiany modelu odpowiedzialności z wykroczeniowej na administracyjną poprzez przekształcenie pozostałych jeszcze w ustawie wykroczeń na kary administracyjne. Ma to doprowadzić do uporządkowania reżimów odpowiedzialności przewidzianych w ustawie. Wytyczonym kierunkiem zmian jest bowiem zmiana modelu odpowiedzialności na administracyjnoprawną. Ustawa w ramach przyjętych sankcji ma się głównie opierać na odpowiedzialności administracyjnej, a prawnokarna ochrona zabytków zostanie ograniczona przede wszystkim do przewidzianych w ustawie obecnie przestępstw.

KATARZYNA ZALASIŃSKA

doktor habilitowany nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego WPiA UW, Dyrektor Departamentu Ochrony Zabytków MKiDN, absolwentka brytyjskiego Institute of Art&Law. Ekspert w dziedzinie prawa dziedzictwa kultury. Autorka wielu publikacji poświęconych ochronie zabytków, muzeom oraz rynkowi sztuki.