ELŻBIETA KOCOWSKA-SIEKIERKA
Uniwersytet Wrocławski

OCHRONA ZABYTEKÓW NA WYPADEK SYTUACJI KRYZYSOWEJ

Rokrocznie w wyniku działalności człowieka i sił przyrody dochodzi do uszkodzenia lub zniszczenia setek obiektów zabytkowych. Prawo ochrony zabytków oprócz działań i czynności związanych z ewidencjonowaniem, utrzymywaniem, wykonywaniem badań i prac przy zabytkach reguluje również środki postępowania w celu zabezpieczania zabytków na wypadek sytuacji nadzwyczajnych.

Ochrona zabytków w sytuacjach nadzwyczajnych obejmuje ich ochronę na wypadek konfliktu zbrojnego¹ i sytuacji kryzysowej. Zgodnie z ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 Nr 89, poz. 590) sytuacją kryzysową jest sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołująca znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków². W przypadku zabytków będą to zasadniczo zdarzenia związane z działalnością sił przyrody (pożary, powodzie, huragany itp.), z awariami technicznymi (katastrofy budowlane, komunikacyjne, chemiczne itp.), a także z zachowaniami człowieka wynikającymi z konfliktów międzyludzkich (akty wandalizmu, zdarzenia terrorystyczne itp.).

Postępowanie w celu zabezpieczania zabytków na wypadek sytuacji kryzysowej regulują: rozdział 8 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. 2003 Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.) — Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz ochrona zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, a także rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych (Dz.U. 2004

¹ Zob. J. Menkes, *Ochrona zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego*, [w:] *Leksykon prawa ochrony zabytków. 100 podstawowych pojęć*, red. K. Zaidler, Warszawa 2010, s. 196–201.

² Zob. M. Brzeziński, *Sytuacja kryzysowa w rozumieniu ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym — analiza pojęcia*, „Kwartalnik Naukowy OAP UW e-Politikon” 2013, nr 6, s. 80–99.

Nr 212, poz. 2153). Zgodnie z §1 pkt 1 rozporządzenia ochrona zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych polega na planowaniu, przygotowaniu i realizacji przedsięwzięć zapobiegawczych, dokumentacyjnych, zabezpieczających, ratowniczych i konserwatorskich, mających na celu ich uratowanie przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub zaginięciem. Będą to:

— działania prewencyjne (zapobieganie i prowadzenie prac przygotowawczych) — odpowiednie utrzymanie obiektów przez opracowanie planów ochrony, kontroli i doskonalenie stanu technicznego zabytków, instalowanie i utrzymywanie w sprawności urządzeń i systemów zabezpieczenia, wykonywanie ewidencji i dokumentacji zabytków, projektowanie i wykonywanie inżynierjno-technicznych prac zabezpieczających przy zabytkach, zorganizowanie stałego dozoru;

— działania zabezpieczające (podwyższenie gotowości) — przez prowadzenie prac przygotowawczych w sytuacjach ewentualnego zagrożenia — demontaż najcenniejszych detali architektonicznych, ewakuacja i ukrycie zabytków ruchomych oraz detali i elementów zabytków nieruchomych, utrzymywanie w gotowości urządzeń niezbędnych do wykonania prac zabezpieczających i działań ratowniczych, zorganizowanie systemu monitorowania, alarmowania i powiadamiania, wyznaczenie zespołów ludzkich do prac, zorganizowanie współdziałania właścicieli, zarządców i użytkowników zabytków, organów administracji publicznej, specjalistycznych służb, jednostek i instytucji, Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz wolontariatu;

— oddziaływanie (reagowanie) — akcje ratownicze oraz udzielanie pomocy jednostkom ratowniczo-gaśniczym;

— działania następcze (zabezpieczenie i dokumentowanie) — osłona zabytków przed dalszą destrukcją po ustąpieniu bezpośredniego zagrożenia, dokumentowanie zdarzeń, strat i podjętych działań, informowanie właściwych organów administracji publicznej o stratach, podjętych działaniach i ewentualnych potrzebach pomocy.

Działania te podejmują organy administracji publicznej i kierownicy jednostek organizacyjnych posiadających zabytki, w ramach zadań obrony cywilnej³, w porozumieniu z właściwymi organami obrony cywilnej, przy użyciu środków finansowych posiadanych przez te jednostki. Zgodnie z ustawą organem ochrony zabytków jest wojewoda, w którego imieniu zadania i kompetencje w tym zakresie

³ Zgodnie z art. 137 ustawy z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony ochronę dóbr kultury na wypadek wojny, klęsk żywiołowych i katastrof realizuje się między innymi w ramach zadań obrony cywilnej. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz.U. 2002 Nr 96, poz. 850) określa w § 3 pkt 11, że do zakresu działania szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, na ich obszarze działania, należy planowanie i zapewnienie ochrony oraz ewakuacji dóbr kultury i innego mienia na wypadek zagrożenia zniszczeniem.

wykonuje wojewódzki konserwator zabytków. Jemu więc przypada naczelna rola w procesie koordynacji działań z organami samorządów, zespołami reagowania kryzysowego, wyspecjalizowanymi służbami i formacjami obrony cywilnej.

Jednym z istotnych elementów wykonania obowiązków w zakresie właściwej ochrony zabytków jest tworzenie planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowej, których sporządzanie reguluje rozporządzenie z dnia 25 sierpnia 2004 r., a zawartość — załącznik do rozporządzenia — Instrukcja przygotowania i realizacji planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych.

PLANY OCHRONY ZABYTEKÓW

Umiejętność przewidywania zagrożenia i właściwe uprzednie planowanie są w stanie znacznie ograniczyć szkody w przypadku wystąpienia niebezpieczeństwa. Potwierdzają to opinie służb reagowania i jednostek ratowniczych, którym od kilkunastu lat ułatwiają pracę, tworzone przez organy administracji publicznej i kierowników jednostek organizacyjnych posiadających zabytki, wyczerpujące plany ochrony zabytków⁴. Od właściwego planowania zależy w znacznym stopniu efektywność działań służb. Dysponując planami nieruchomości, usytuowania w terenie, spisem najbardziej wartościowych obiektów, opisem oceny ryzyka czy oznaczeniem miejsc najbardziej narażonych na działanie szkodliwych czynników, są w stanie zorganizować akcję ratunkową w sposób, który pozwoli na uratowanie jak największej liczby lub części obiektów zabytkowych.

Plany ochrony zabytków sporządza się na wypadek sytuacji bezpośredniego zagrożenia, zniszczenia lub utraty obiektów zabytkowych (a zwłaszcza na wypadek pożaru, powodzi, ulewy lub zalania z innych przyczyn, wichury, katastrofy budowlanej, awarii technicznej, chemicznej, demonstracji i rozruchów ulicznych, rabunku lub aktu wandalizmu, ataku terrorystycznego, konfliktu zbrojnego), ujmując w nich stan zasobu podlegającego ochronie, zagrożenia, zamiar działania, sposób realizacji, niezbędne siły i środki oraz czas i koszty wykonania działań. Plany są integralną częścią planów obrony cywilnej i podlegają corocznej aktualizacji w terminie do 31 marca każdego roku, według stanu na 31 grudnia roku poprzedniego (§ 5 ust. 1).

Krajowy plan ochrony zabytków opracowuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Zgodnie z instrukcją przygotowania

⁴ K. Niciński, *Planowanie ochrony zabytków na wypadek sytuacji kryzysowych*, [w:] *Ochrona dóbr kultury na wypadek szczególnych zagrożeń — integracja systemów bezpieczeństwa. Materiały z ogólnopolskiej konferencji zorganizowanej w dniach 23–25 września 2009 r. w Szkole Aspirantów PSP w Krakowie*, red. K. Kociołek, Kraków 2009, s. 92.

i realizacji planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych powinien zawierać w szczególności:

- wykazy obiektów zabytkowych podlegających ochronie szczególnej⁵ (liczbę, rodzaje, charakterystykę i wykazy zabytków z podziałem na nieruchome i ruchome);

- charakterystykę kierunków i rejonów szczególnych zagrożeń, z wnioskami (przybliżenie zamiarów działania na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych, sposobów ochrony najcenniejszych i najbardziej zagrożonych zabytków nieruchomych i ruchomych; wyszczególnienie sposobów ochrony zabytków ruchomych podlegających ochronie w miejscach stałego przechowywania oraz ewentualnej ewakuacji zabytków poza granice kraju na wypadek konfliktu zbrojnego; lokalizację schronów i innych miejsc przeznaczonych do ukrycia zabytków; ogólne zestawienie kosztów, nakładów pracy, materiałów i urządzeń przewidzianych do prac zabezpieczających oraz do rozśrodkowania i ewakuacji);

- wykazy osób i jednostek organizacyjnych uprawnionych do ochrony lub kierowania działaniami w razie zaistniałego zagrożenia (wykaz służb, jednostek, instytucji, organizacji i rzeczoznawców przewidzianych do udzielenia specjalistycznej pomocy zagrożonym zabytkom);

- opis systemu kierowania ochroną zabytków, koordynacji, współdziałania, powiadamiania i łączności oraz informowania o stratach z uwzględnieniem czasu realizacji zadań.

Plany powinny zawierać także część graficzną w postaci mapy, na której odzwierciedlone zostanie rozmieszczenie najcenniejszych zabytków nieruchomych i ruchomych objętych ochroną szczególną na terenie kraju, rodzaje, kierunki i obszary największych zagrożeń, miejsca ukrycia i ewakuacji zabytków ruchomych na terenie kraju, główne i zapasowe trasy ewakuacji, stanowiska kierowania ochroną zabytków.

Na poziomie samorządowym powstają plany ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych:

- gminne (opracowywane przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta; podlegają uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków oraz właściwym terenowym organem obrony cywilnej na obszarze powiatu);

- powiatowe (opracowywane przez starostę; podlegają uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków oraz właściwym terenowym organem obrony cywilnej na obszarze województwa);

- wojewódzkie (opracowywane przez wojewódzkiego konserwatora zabytków w uzgodnieniu z wojewodą i szefem Obrony Cywilnej Kraju).

⁵ Takich, które wymagają priorytetowego wykonywania prac planistycznych, zabezpieczających i ratowniczych przy zabytkach oraz wykonywania projektów technicznych do zabezpieczenia zabytków nieruchomych.

W części opisowej zawierają w szczególności:

- wykazy obiektów zabytkowych (charakterystykę zasobów i rozmieszczenia zabytków oraz stopnia ich spodziewanego zagrożenia, wykaz zabytków nieruchomych zawierający ważniejsze elementy podlegające zabezpieczeniu i sposoby zabezpieczeń oraz dane dotyczące realizacji prac, wnioski z analizy rozmieszczenia i zagrożenia zabytków oraz sposoby ich ochrony w zależności od zagrożenia, dane dotyczące rodzajów i liczby zabytków ruchomych podlegających rozśrodkowaniu i ewakuacji, trasy ich przewozu i miejsca ukrycia, inne dane (wypełniane według wzoru stanowiącego załącznik do rozporządzenia);

- wykazy osób i jednostek organizacyjnych uprawnionych do ochrony lub kierowania działaniami w razie zaistniałego zagrożenia (wykaz jednostek chroniących zabytki ruchome na miejscu oraz jednostek, które przewidują rozśrodkowanie lub ewakuację zabytków ruchomych, wykaz jednostek, instytucji, organizacji i rzeczoznawców, przewidzianych do udzielenia pomocy zabytkom w razie zagrożenia);

- sposoby współdziałania, powiadamiania, informowania o stratach (według wzoru);

- zestawienie prac dokumentacyjnych i konserwatorsko-zabezpieczających w razie wystąpienia strat i szkód w zabytkach.

W części graficznej przedstawia się rozmieszczenie zabytków nieruchomych, rozmieszczenie jednostek organizacyjnych posiadających zabytki ruchome, rodzaje i rejony zagrożeń, stanowiska kierowania.

Do stworzenia planów ochrony zabytków i przedstawienia ich do zatwierdzenia wójtowi/burmistrzowi/prezydentowi miasta zobowiązani są również kierownicy jednostek organizacyjnych posiadających zabytki w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Plany te sporządza się osobno dla zabytków nieruchomych i ruchomych, w postaci opisowej i w części graficznej (mapy/planu).

Część opisowa zawiera w szczególności:

- ogólną charakterystykę zabytku wraz z oceną stanu technicznego i położenia;

- instrukcje postępowania pracowników lub wyznaczonych grup pracowników, w tym wewnętrznych służb ochrony, w razie określonych sytuacji kryzysowych (wykaz prac przygotowawczych, organizacyjnych, techniczno-inżynierskich, dokumentacyjnych i innych niezbędnych do wykonania z określeniem osób odpowiedzialnych i zespołów, ze wskazaniem przypisanych im zadań oraz czasu ich wykonania, wykaz osób reklamowanych na wnioski kierowników jednostek organizacyjnych na wypadek konfliktu zbrojnego oraz wykaz osób mających przydziały organizacyjno-mobilizacyjne do formacji obrony cywilnej, opis systemu alarmowania, kierowania z wykazami adresów, telefonów jednostek ratowniczych, osób funkcyjnych, specjalistycznych służb, instytucji i rzeczoznawców;

- wykaz niezbędnych zasobów (rodzajów i ilości potrzebnych materiałów i urządzeń z określeniem ich przeznaczenia, sposobu pozyskania i miejsc prze-

chowywania, określenie przybliżonych kosztów wykonania prac przygotowawczo-zabezpieczających)⁶.

Obowiązek sporządzania planów ochrony zabytków jest bardzo często marginalizowany i niewypełniany, brakuje zwłaszcza planów poszczególnych obiektów zabytkowych, jakie powinni sporządzać kierownicy jednostek organizacyjnych posiadających zabytki, od których trudno ten obowiązek wyegzekwować ze względu na brak mechanizmów prawnych. Jak wskazują wojewódzcy konserwatorzy zabytków, związane jest to zarówno z lekceważeniem przepisów prawa lub nawet z niechęcią do podporządkowania się obowiązkom, jak i z istotną kwestią formalnoprawną — zastosowania w § 1 ust. 4 pkt 6 rozporządzenia niejednoznacznego sformułowanie zorganizowanie współdziałania właścicieli, zarządców i użytkowników zabytków, zwanych dalej „kierownikami jednostek organizacyjnych”, które sugeruje, iż kierownikami jednostek organizacyjnych zobowiązanymi do wykonania planów ochrony zabytków są nie tylko posiadacze tychże, lecz także użytkownicy i zarządcy obiektów⁷. Kolejną istotną przyczyną są kwestie finansowe i osobowe, zwłaszcza w podstawowych jednostkach samorządowych, co wynika zarówno z braków w personelu administracyjnym, jak i z sygnalizowanych trudności w wypełnianiu obowiązków — zbytnej szczegółowości planów, braku doświadczenia pracowników, wysokich wymogów w stosunku do wykonawców⁸.

W celu stworzenia warunków niezbędnych do realizacji ochrony zabytków i opieki nad zabytkami ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nakłada na poszczególne organy administracji również obowiązek sporządzenia programu opieki nad zabytkami (art. 87). Programy sporządza się na poziomie krajowym (uchwalane przez Radę Ministrów na wniosek ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego) i na poziomie województwa, powiatu i gminy (sporządzane przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, po uzyskaniu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków). Mają one na celu ujednolicenie, koordynację i rozwój opieki nad zabytkami na poziomie lokalnym i krajowym; są dokumentami uzupełniającymi w systemie planowania. Krajowy

⁶ Podstawowymi składnikami planu ochrony zabytków nieruchomych jednostki organizacyjnej, oprócz wymienionych elementów, są:

— „Techniczny projekt zabezpieczenia zabytku”; „Karta projektowa”; organizacja prac zabezpieczających (według wzoru); sposób oznakowania zabytku nieruchomego (według wzoru) znakiem rozpoznawczym konwencji haskiej.

Podstawowymi składnikami planu ochrony zabytków nieruchomych jednostki organizacyjnej, oprócz wymienionych elementów, są:

— wykaz zbiorczy zabytków ruchomych z określeniem miejsc i sposobu ich przechowywania na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych (według wzoru); wykaz „Kart tożsamości” wydawanych przez kierownika jednostki organizacyjnej dla personelu (według wzoru); napisy na opakowaniach dla zabytków ruchomych (według wzoru).

⁷ K. Niciński, *op. cit.*, s. 95.

⁸ *Ibidem*.

program ochrony zabytków⁹ jest dokumentem strategicznym, powiązany z najważniejszymi dokumentami strategicznymi w kraju¹⁰.

OCHRONA MUZEALIÓW

Szczególnym rodzajem przedmiotów podlegających ochronie prawnej są muzealia, czyli, zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o muzeach (Dz.U. 1997 Nr 5, poz. 24.), rzeczy ruchome i nieruchomości stanowiące własność muzeum¹¹ i wpisane do inwentarza muzealiów¹². Ustawodawca przyjął, że muzealiami są przede wszystkim zabytki¹³; określił je także mianem dobra narodowego¹⁴. Podstawowym celem jednostek muzealnych jest gromadzenie i ochrona zbiorów, które realizuje się przez właściwe przechowywanie gromadzonych zabytków (w warunkach zapewniających im właściwy stan zachowania i bezpieczeństwo) oraz zabezpieczanie i konserwację zbiorów (art. 2 ustawy o muzeach). Ochronę zbiorów muzealnych oprócz ustawy o muzeach¹⁵, która stanowi *lex specialis* względem ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej

⁹ Obecnie obowiązuje Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2014–2017. Uchwała nr 125/2014 Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie „Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”. Jest to pierwszy uchwalony Krajowy program ochrony zabytków od ustanowienia obowiązku jego uchwalania.

¹⁰ Zob. Wykład prawa ochrony zabytków, red. K. Zalaszińska, K. Zeidler, Warszawa-Gdańsk 2015, s. 177–183; K. Zalaszińska, *Program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami*, [w:] *Leksykon prawa ochrony zabytków*, s. 299–303.

¹¹ Muzeum jest jednostką organizacyjną nienastawioną na osiągnięcie zysku, której celem jest gromadzenie i trwała ochrona dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej oraz umożliwianie korzystania ze zgromadzonych zbiorów (art. 1 ustawy o muzeach).

¹² Zob. więcej K. Zalaszińska, *Pojęcie muzealiów w prawie ochrony dziedzictwa kultury*, [w:] *Prawo muzeów*, red. J. Włodarski, K. Zeidler, Warszawa 2008, s. 22–30; eadem, *Muzealia*, [w:] *Leksykon prawa ochrony zabytków*, s. 162–166.

¹³ Wniosek taki można wysnuć, analizując pozostałe przepisy ustawy oraz rozporządzenie z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie zakresu, form i sposobu ewidencjonowania zabytków w muzeach (Dz.U. 2004 Nr 202, poz. 2073). K. Zalaszińska, *Muzealia*, s. 163–164; *Wykład prawa ochrony zabytków*, s. 132; por. K. Zeidler, *Restytucja dóbr kultury ze stanowiska filozofii prawa. O trudnych przypadkach na granicy kultury i prawa*, Warszawa 2011, s. 120.

¹⁴ Terminem „dobra narodowe” określono również biblioteki i ich zbiory w art. 3 ustawy o bibliotekach (Dz.U. 2012, poz. 642).

¹⁵ Z obowiązujących przepisów wynikają dwa poziomy ochrony: kwalifikowana — zgodna z ustawą z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U. 2014 r., poz. 1099), podstawowa — zgodna z rozporządzeniem MKiDN z dnia 9 września 2014 r. w sprawie zabezpieczania muzeum (20% muzeów).

(Dz.U. 2012 r., poz. 406), regulują (przede wszystkim) rozporządzenia ministra kultury i dziedzictwa narodowego:

— z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie zakresu, form i sposobu ewidencjonowania zabytków w muzeach (Dz.U. 2004 Nr 202, poz. 2073) — prowadzenie odpowiedniej dokumentacji ma istotne znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa muzealiów;

— z dnia 15 maja 2008 r. w sprawie warunków, sposobu i trybu przenoszenia muzealiów (Dz.U. 2008 Nr 91, poz. 569) oraz

— z dnia 19 września 2014 r. w sprawie zasad zabezpieczenia zbiorów w muzeach przed pożarem, kradzieżą i innym niebezpieczeństwem grożącym zniszczeniem lub utratą (Dz.U. 2014, poz. 1240)¹⁶ — podstawowy akt określający sposób ochrony muzealiów na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej¹⁷ (wyznacza minimalne standardy zabezpieczenia zbiorów, reguluje organizację ich ochrony podczas transportu, ewakuacji czy wypożyczenia).

Ochronę muzealiów zapewniają dyrektorzy instytucji¹⁸ oraz podmioty tworzące muzea¹⁹ (art. 5 ust. 4 u. o m.), które powołując jednostkę, mają zapewnić zasoby gwarantujące bezpieczeństwo zbiorów. Zgodnie z rozporządzeniem z 19 września 2014 r. ochrona muzealiów polega na zapobieganiu niebezpieczeństwom grożącym ich zniszczeniem lub utratą przez działania prewencyjne, niedopuszczające do ryzykownych sytuacji, ochronę miejsca przechowywania i ekspozycjonowania zbiorów oraz właściwą ochronę w czasie transportu²⁰. Ochrona miejsca przechowywania i ekspozycjonowania zbiorów polega zarówno na ochronie fizycznej

¹⁶ Rozporządzenie to zastąpiło 1 stycznia 2015 r. rozporządzenie z dnia 1 grudnia 2008 r. w sprawie zabezpieczania zbiorów w muzeach przed pożarem, kradzieżą i innym niebezpieczeństwem grożącym zniszczeniem lub utratą zbiorów oraz sposobów przygotowania zbiorów do ewakuacji w razie powstania zagrożenia (Dz.U. 2008 Nr 229, poz. 1528).

¹⁷ Obowiązki odnoszące się do ochrony przeciwpożarowej wynikają bezpośrednio z ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. 2009 Nr 178, poz. 1380 z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz.U. 2010 Nr 109, poz. 719).

¹⁸ Dyrektor jako kierownik instytucji kultury (art. 17 ustawy o dz.k.) jest odpowiedzialny również za jej ochronę. W rozporządzeniu z 2008 r. w § 2 wprost określono, iż za właściwe zabezpieczenie zbiorów w muzeach odpowiada dyrektor muzeum. W nowym rozporządzeniu odstąpiono od ponownego wyrażenia obowiązków dyrektora w tej materii. Obowiązki dyrektora muzeum w zakresie zabezpieczenia przed pożarem wynikają również z ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Zob. Uzasadnienie do projektu rozporządzenia w sprawie zasad zabezpieczenia zbiorów w muzeach przed pożarem, kradzieżą i innym niebezpieczeństwem grożącym zniszczeniem lub utratą, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/155750/katalog/155780#155780> (dostęp: 1 czerwca 2016).

¹⁹ Ustawa wymienia: ministrów i kierowników urzędów centralnych, jednostki samorządu terytorialnego, osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej.

²⁰ Ochrona zbiorów przed pożarem polega na przestrzeganiu wymagań w zakresie ochrony przeciwpożarowej określonych w przepisach o ochronie przeciwpożarowej; opracowaniu i wdrożeniu instrukcji bezpieczeństwa pożarowego; zapewnieniu ewakuacji zbiorów oraz sprawdzaniu organizacji i warunków ich ewakuacji (§ 3).

(dozór, interwencja, obsługa zabezpieczeń technicznych), jak i stosowaniu zabezpieczeń technicznych²¹.

Ochrona muzeów oparta jest na indywidualnych planach ochrony dla każdego muzeum²², do których dołącza się szkic sytuacyjny muzeum, instrukcję zabezpieczania pomieszczeń, instrukcję postępowania w przypadkach szczególnych, instrukcję ruchu osobowego i materiałowego oraz instrukcję konwojową. W sprawie określenia zawartości planu ochrony rozporządzenie odsyła do przepisu art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie osób i mienia, zgodnie z którym plan powinien uwzględniać rodzaj działalności jednostki, zawierać analizę stanu potencjalnych zagrożeń i aktualnego stanu bezpieczeństwa, podawać ocenę aktualnego stanu ochrony, zawierać dane dotyczące rodzaju zabezpieczeń technicznych oraz zasady organizacji i wykonywania ochrony jednostki²³. Zauważa się, że plany ochrony muzeum są podstawowym elementem skutecznej ochrony instytucji i zbiorów przed wystąpieniem skutków działania zagrażającego ich utratą lub zniszczeniem, są bowiem dokumentem, na podstawie którego można zorganizować wszystkie elementy ochrony, zarówno zabezpieczenia budowlane i techniczne, jak i ochronę fizyczną oraz elektroniczną²⁴.

Wyznaczaniem i upowszechnianiem standardów w zakresie muzealnictwa i ochrony zbiorów zajmuje się Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów²⁵ — państwowa instytucja kultury, której podstawowym celem jest wspo-

²¹ W muzeum, w którym jest realizowana ochrona na podstawie ustawy o ochronie osób i mienia, zapewnia się stałą bezpośrednią ochronę fizyczną przynajmniej od otwarcia do zamknięcia muzeum dla zwiedzających, a w określonych wypadkach całodobowo (§ 19).

²² Wzór sporządzania planu ochrony wraz z załącznikami: S. Kocewiak, *Plan ochrony muzeum z załącznikami, dla muzeum na poziomie ochrony podstawowej*, [w:] ABC. Dokumentacja organizacyjno-ochronna w muzeach i wybrane przepisy prawa, red. S. Kocewiak, „Szkolenia Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów” 5, 2015, s. 59–73; P. Ogrodzki, S. Kocewiak *Prawne podstawy ochrony i zabezpieczenia muzeów. Poradnik muzealnika*, Warszawa 2010.

²³ Plan ochrony powinien uwzględniać przepisy rozporządzenia MKiDN z dnia 2 września 2014 r. w sprawie zabezpieczania zbiorów muzeum przed pożarem, kradzieżą i innym niebezpieczeństwem grożącym ich zniszczeniem lub utratą. W przypadku szczególnego typu muzeów rejestrowanych, których funkcjonowanie regulują przepisy rozdziału 3 ustawy o muzeach (Dz.U. 2012, poz. 987), instytucje te powinny spełniać szczególne standardy związane z ochroną zbiorów, kontrolowane zgodnie z przepisami rozporządzenia MKiDN z dnia 13 maja 2008 r. w sprawie sposobu prowadzenia Państwowego Rejestru Muzeów, wzoru wniosku o wpis do Rejestru, warunków i trybu dokonywania wpisów oraz okoliczności, w jakich można zarządzić kontrolę w celu ustalenia, czy muzeum spełnia nadal warunki wpisu do Rejestru (Dz.U. 2008 Nr 91, poz. 567).

²⁴ K. Osiewicz, *Rozporządzenie MKiDN z dnia 2 września 2014 r. w sprawie zabezpieczania zbiorów muzeum przed pożarem, kradzieżą i innym niebezpieczeństwem grożącym ich zniszczeniem lub utratą (wybrane przepisy z komentarzem)*, [w:] ABC. Dokumentacja organizacyjno-ochronna w muzeach, s. 46.

²⁵ Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów jest instytucją kultury powstałą z przekształcenia Ośrodka Ochrony Zbiorów Publicznych.

maganie muzeów w zakresie bezpieczeństwa zbiorów²⁶. NIMOZ opracowuje dla ministra okresowe raporty o stanie muzeów i ochronie zbiorów publicznych w Polsce, monitoruje zmiany prawa oraz przygotowuje opinie o wpływie tych zmian na strategię ochrony zbiorów, a także dokumentuje dane o stanie zabezpieczenia zbiorów publicznych, pożarach i przestępstwach dotyczących zbiorów publicznych oraz ich przyczynach, zasadach, metodach, technikach i środkach technicznych stosowanych do zabezpieczenia zbiorów, projektantach, producentach i instalatorach systemów zabezpieczających.

Zmiany przepisów regulujących ochronę muzeów stanowią między innymi reakcję na negatywne wyniki kontroli ochrony i udostępniania zasobów muzealnych przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w latach 2006–2008, obejmującej 42 jednostki — muzea prowadzone przez ministerstwo oraz przekazane przez ministerstwo do jednostek samorządu terytorialnego²⁷. Stwierdzono w szczególności, iż w połowie skontrolowanych muzeów zarejestrowano brak właściwego zabezpieczenia zbiorów (przechowywanych w nieodpowiednich warunkach), uchybienia w ewidencjonowaniu muzealiów, a w większości obiektów dopatrzone się nieprawidłowości w zakresie ochrony przeciwpożarowej²⁸.

OCHRONA ZABYTEKÓW SAKRALNYCH

Analizując problem utraty i zniszczenia obiektów zabytkowych w wyniku wystąpienia sytuacji kryzysowej, należy zauważyć, że najliczniejszą grupę stanowią zabytki sakralne, które bardzo często padają ofiarą pożarów²⁹, kradzieży oraz innych czynników zagrażających ich funkcjonowaniu³⁰. Zabytki sakralne nie stanowią osobnej formy ochrony zabytków, można zaś wyodrębnić je jako pew-

²⁶ Zob. Statut Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów, załącznik do zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 9 czerwca 2016 r. (Dz. Urz. MKiDN, poz. 37).

²⁷ Zob. Informacja o wynikach kontroli ochrony i udostępniania zasobów muzealnych w Polsce, Najwyższa Izba Kontroli, Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego, nr ewid. 11/2009/P/08/75/KNO, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,85,vp,85.pdf> (dostęp: 1 czerwca 2016).

²⁸ Zob. G. Buczyński, *Ochrona i udostępnienie zasobów muzealnych w Polsce, w świetle wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, [w:] *Ochrona dóbr kultury na wypadek szczególnych zagrożeń*, s. 92.

²⁹ Na 155 pożarów obiektów użyteczności publicznej w 2002 r., aż 142 odnotowano w obiektach sakralnych. Szacuje się, że rocznie w wyniku pożarów w Polsce dochodzi do zniszczenia lub uszkodzenia ok. 150 nieruchomości zabytków sakralnych. S. Kocewiak, P. Ogrodzki, J. Rulewicz, *Vademecum zabezpieczenia obiektów sakralnych*, Poznań 2005, s. 170.

³⁰ Zob. A. Broda, *Rodzaje i przyczyny zagrożeń zabytków sakralnych*, [w:] *Zabytki sakralne wobec szczególnych zagrożeń: materiały z konferencji państwowych służb konserwatorskich i konserwatorów diecezjalnych; Warszawa, 11 października 2000 roku*, red. M. Guzowska, Warszawa 2000, s. 11–15.

na kategorię zabytków przez zastosowanie kryterium wartości sakralnej zabytku³¹ związanej z dodatkową funkcją, jaką pełnią — przedmiotu kultu religijnego³². Nieco odmiennie kształtuje się również status prawny tych zabytków w świetle umowy dwustronnej zawartej między państwem a Stolicą Apostolską. Zgodnie z art. 25 ust. 1 konkordatu podpisanego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz.U. 1998 Nr 51, poz. 318) ochrona znajdujących się w obiektach sakralnych i kościelnych dóbr kultury o ogólnonarodowym znaczeniu oraz dokumentów archiwalnych o wartości historycznej i artystycznej odbywa się w ramach współpracy z właściwymi władzami państwowymi specjalnych komisji w diecezjach powołanych przez biskupa diecezjalnego. Kościół ma prawo do budowy, rozbudowy i konserwacji obiektów sakralnych i kościelnych oraz cmentarzy — zgodnie z prawem polskim (art. 24). Ochrona zabytków realizowana jest więc w ramach porozumienia między wojewódzkim konserwatorem zabytków a właściwymi władzami diecezjalnymi na podstawie przepisów prawa krajowego, konkordatu i norm prawa kanonicznego³³.

OCHRONA MIĘDZYNARODOWA

Należy zauważyć, że nie wypracowano do tej pory żadnych międzynarodowych regulacji, które jednoznacznie ustanawiałyby ogólne standardy ochrony zbiorów i zabytków kultury w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej. Większość przepisów znajduje się w licznych zbiorze unormowań, na przykład regulacjach opracowanych przez Międzynarodową Radę Muzeów (ICOM), Międzynarodową Radę Ochrony Zabytków (ICOMOS) czy unormowaniach wewnętrznych państw. Natomiast międzynarodową ochronę zabytków w czasie konfliktu zbrojnego uregulowała w 1954 r. konwencja haska z dnia 14 maja 1954 r. (Dz.U. 1957 r. Nr 46, poz. 212), której rezultatem było powołanie Międzynarodowego Rejestru Dóbr Kulturalnych Objętych Ochroną Specjalną³⁴. Konwencja wprowadziła obowiązek szanowania dóbr kulturalnych położonych na terytorium własnym, a także na terytoriach innych państw-stron konwencji, przez powstrzymanie się od używania tych dóbr oraz ich bezpośredniego otoczenia do celów, które mogłyby wystawić te dobra na zniszcze-

³¹ Zob. K. Zalasieńska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomości w Polsce*, Warszawa 2010, s. 148.

³² Jednakże należy mieć na uwadze, że obiekty kościelne są jednocześnie budynkami użyteczności publicznej, a muzea diecezjalne i archidiecezjalne funkcjonują na podobnych zasadach jak instytucje kultury.

³³ Zebrane przepisy prawa kanonicznego w zakresie ochrony zabytków prezentuje M. Leszczyński, *Ochrona zabytków sztuki sakralnej w świetle aktualnego prawa Kościoła katolickiego*, „Muzealnictwo” 2008, nr 49, s. 79–88.

³⁴ W celu wpisania obiektu położonego na terytorium Polski do Rejestru minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego przedstawia Dyrektorowi Generalnemu Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wychowania, Nauki i Kultury wniosek o wpis zabytku (art. 88 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków).

nie lub uszkodzenie. Ustanowiła również międzynarodowe oznaczenie dla chronionych dóbr, którego używa się zarówno w czasie pokoju, jak i konfliktu zbrojnego³⁵.

W celu ułatwienia bezpośredniej międzynarodowej pomocy w sytuacjach kryzysowych i konfliktach zbrojnych w 1996 r. powołano Międzynarodowy Komitet Błękitnej Tarczy (ICBS)³⁶. Misją ICBS jest praca na rzecz ochrony światowego dziedzictwa kulturowego przez koordynację przygotowań do współpracy i działania w sytuacjach kryzysowych³⁷. Znaczenie działań Międzynarodowego Komitetu Błękitnej Tarczy zostało uznane w Drugim Protokole do konwencji haskiej z 26 marca 1999 r. podpisanym przez Polskę w 2011 r. (Dz.U. 2011 Nr 187, poz. 1114).

PODSUMOWANIE

Standardy ochrony zabytków na wypadek sytuacji kryzysowych podlegają dynamicznym zmianom wynikającym zarówno ze wzrostu nakładów majątkowych, jak i rozwoju nauki oraz nowoczesnych środków techniki pozwalających na skuteczniejsze zapobieganie niebezpieczeństwom i efektywniejsze ratowanie obiektów zagrożonych. Polski prawodawca rejestruje te zmiany, wprowadzając obszerne regulacje prawne mające na celu zaostrenie działań prewencyjnych, zabezpieczających i następczych w obiektach zabytkowych. Przepisy realizują nowoczesne wzorce ochrony, jednakże wciąż dochodzi do ich nieprzestrzegania, zarówno ze względu na czynnik ludzki, jak i finansowy. O ile trudno w najbliższym czasie oczekiwać widocznych zmian w finansowaniu podmiotów publicznych zajmujących się zabytkami, o tyle należałoby zwiększyć aktywność państwa w kształtowaniu międzyinstytucjonalnych działań³⁸ oraz upowszechnianiu inicjatyw poszerzających świadomość społeczną w zakresie zapobiegania niszczeniu zabytków.

³⁵ Tarcza skierowana ostrzem w dół, podzielona wzdłuż przekątnych na cztery pola, dwa błękitne i dwa białe (tarcza herbowa złożona z błękitnego kwadratu, którego jeden z kątów tworzy ostrze tarczy, oraz umieszczonego nad nim błękitnego trójkąta, rozgraniczonych po każdej stronie białym trójkątem). Znaku używa się bądź pojedynczo, bądź potrójnie w układzie trójkątnym — w przypadku ochrony specjalnej (art. 16).

³⁶ Składa się z pięciu przedstawicieli międzynarodowych organizacji pozarządowych: Międzynarodowej Rady Ochrony Zabytków, Międzynarodowej Rady Muzeów, Międzynarodowej Rady Archiwów, Międzynarodowej Federacji Stowarzyszeń Bibliotekarzy i Bibliotek, Rady Koordynacyjnej Stowarzyszenia Archiwów Audiowizualnych.

³⁷ *Międzynarodowy Komitet Błękitnej Tarczy*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, <http://www.mkidn.gov.pl/pages/blekitna-tarcza/pl/komitet-blekitnej-tarczy/icbs.php> (dostęp: 1 czerwca 2016); zob. K. Sałaciński, *Międzynarodowe instrumenty prawne w ochronie zagrożonego dziedzictwa kultury*, [w:] *Ochrona dóbr kultury na wypadek szczególnych zagrożeń*, s. 101–106.

³⁸ Pozytywnym przykładem takich działań jest projekt „Ochrona dziedzictwa narodowego” przeprowadzany w ramach rządowego Programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem Bezpieczniej” z lat 2008–2009, w którym brali udział m.in. przedstawiciele policji, straży pożarnej, służb celnych, Urzędu Ochrony Zabytków, konserwatorzy dzieł sztuki. Zob. <http://razembezpieczniej.mswia.gov.pl/rb/form/r21807,Ochrona-Dziedzictwa-Narodowego.html> (dostęp: 1 czerwca 2016).

PROTECTION OF HISTORICAL MONUMENTS IN CASE OF A CRISIS SITUATION

Summary

The article presents the regulation of heritage protection in the event of a crisis situation in Poland. It presents the most important legislation in the field of general security, as well as in the protection of museum collections and religious monuments. It presents the most important provisions relating to the responsibilities of guardians of monuments which is the creation of the monument protection plans in the event of armed conflict and crisis situations.