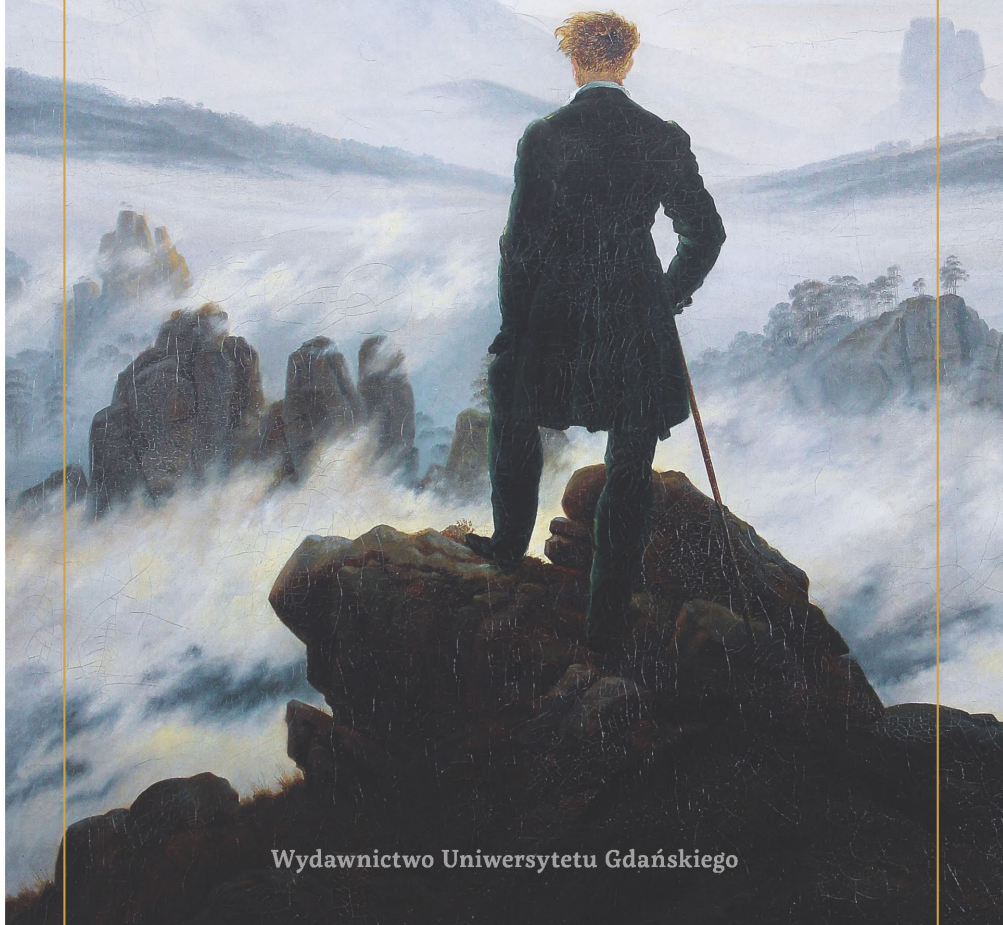



Żaneta Gwardzińska

Egzekucja nadzoru
konserwatorskiego



Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego



Egzekucja nadzoru konserwatorskiego

Żaneta Gwardzińska



Egzekucja nadzoru konserwatorskiego

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
Gdańsk 2019

Recenzja

dr hab. Piotr Dobosz, prof. UJ

Redakcja, skład i łamanie

Violet Design / Wioletta Kowalska

Projekt okładki i stron tytułowych

Karolina Zarychta

www.karolined.com

Na okładce wykorzystano obraz Caspara Davida Friedricha

Wędrowiec nad morzem mgły, ok. 1817 r.;

ze zbiorów Muzeum Kunsthalle w Hamburgu

(fot. Cybershot800i, na prawach wolnego dostępu

z zasobów Wikimedia Commons)

© Copyright by Uniwersytet Gdański

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-7865-782-8

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot

tel./fax 58 523 11 37, tel. 725 991 206

e-mail: wydawnictwo@ug.edu.pl

www.wyd.ug.edu.pl

Księgarnia internetowa: www.kiw.ug.edu.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW	9
WSTĘP	13
ROZDZIAŁ I	
PODSTAWY ADMINISTRACYJNOPRAWNEJ OCHRONY ZABYTEKÓW	27
1.1. Polityczno-prawne podstawy ochrony zabytków	27
1.1.1. Polityka ochrony zabytków	28
1.1.2. Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami w prawie administracyjnym	37
1.1.3. System ochrony zabytków	42
ROZDZIAŁ II	
ZAGADNIENIA OGÓLNE ADMINISTRACYJNEGO POSTĘPOWANIA EGZEKUCYJNEGO Z OBOWIĄZKU OCHRONY ZABYTEKÓW I OPIEKI NAD ZABYTEKAMI	55
2.1. Zakres regulacji ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji	55
2.1.1. Zakres przedmiotowy	56
2.1.2. Zakres podmiotowy	60
2.2. Zasady ogólne administracyjnego postępowania egzekucyjnego a ochrona zabytków	66
2.3. Przedmiot postępowania egzekucyjnego	71
2.3.1. Obowiązki o charakterze pieniężnym	76
2.3.2. Obowiązki o charakterze niepieniężnym	85
2.3.3. Kara administracyjna a obowiązek egzekucyjny	92
2.3.3.1. Kary administracyjne w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami	98
2.4. Podmioty postępowania egzekucyjnego	104
2.4.1. Organ egzekucyjny	105
2.4.1.1. Właściwość miejscowa organu	107

2.4.2. Egzekutor	110
2.4.3. Zobowiązany	118
2.4.4. Podmioty na prawach strony	124

ROZDZIAŁ III

PROCEDURA EGZEKWOWANIA NADZORU

KONSERWATORSKIEGO	129
3.1. Postępowanie zabezpieczające – zabezpieczenie zabytku	129
3.2. Wszczęcie postępowania egzekucyjnego	133
3.2.1. Pisemne upomnienie zobowiązanego	137
3.2.2. Tytuł wykonawczy	141
3.3. Środki egzekucyjne w postępowaniu egzekucyjnym z obowiązku ochrony zabytków i opieki nad zabytkami	145
3.3.1. Środki egzekucji obowiązku ochrony zabytków i opieki nad zabytkami o charakterze niepieniężnym	146
3.3.1.1. Grzywna w celu przymuszenia	147
3.3.1.2. Wykonanie zastępcze	150
3.3.1.3. Odebranie rzeczy ruchomej	154
3.3.1.4. Odebranie nieruchomości	155
3.3.1.5. Przymus bezpośredni	157
3.3.2. Środki egzekucji obowiązku ochrony zabytków i opieki nad zabytkami o charakterze pieniężnym	160
3.4. Zbieg egzekucji	161
3.5. Zawieszenie i umorzenie postępowania egzekucyjnego	164
3.5.1. Zawieszenie postępowania	165
3.5.2. Umorzenie postępowania	166

ROZDZIAŁ IV

PRAKTYKA EGZEKWOWANIA NADZORU

KONSERWATORSKIEGO – WYNIKI BADAŃ ANKIETOWYCH	171
4.1. Egzekucja nadzoru konserwatorskiego	171
4.1.1. Postępowania egzekucyjne prowadzone przez WKZ	172
4.1.2. Stosowane środki egzekucyjne	175
4.1.3. Rodzaje zabytków poddawanych egzekucji	176
4.1.4. Współpraca WKZ z innymi organami i instytucjami kultury w ramach wykonywanych czynności egzekucyjnych	177
4.1.5. Wnioski	178

ROZDZIAŁ V

MEDIACJA W ADMINISTRACYJNOPRAWNEJ

OCHRONIE ZABYTEKÓW	181
5.1. Rola mediacji w postępowaniach z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami	181
5.1.1. Pojęcie i cele mediacji	184
5.2. Mediacja w aktach prawnych UNESCO	188
5.3. Mediacja w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym z obowiązku ochrony zabytków i opieki nad zabytkami	192
5.3. Prognoza oceny skutków zastosowania mediacji w postępowaniach egzekucyjnych z obowiązku ochrony zabytków i opieki nad zabytkami	197
5.4. Wykorzystanie instytucji mediacji w systemach prawnych wybranych państw Europy Wschodniej	201
5.4.1. System rosyjski	203
5.4.2. System białoruski	206
5.4.3. System mołdawski	207

ROZDZIAŁ VI

PERSPEKTYWY OCHRONY DZIEDZICTWA KULTUROWEGO	209
6.1. Wyzwania nowoczesnego patriotyzmu w dziedzinie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami	209
6.2. Kierunki zmian w polskim prawie ochrony dziedzictwa	216

ZAKOŃCZENIE	221
-------------------	-----

WYKAZ ŹRÓDEŁ PRAWA	233
--------------------------	-----

ORZECZNICTWO	239
--------------------	-----

WYKAZ LITERATURY	243
------------------------	-----

ZAŁĄCZNIKI	259
------------------	-----

Załącznik nr 1. Wykaz aktualnie obowiązujących wojewódzkich programów ochrony zabytków	259
Załącznik nr 2. Wykaz porozumień zawartych pomiędzy wojewódzkimi konserwatorami zabytków a wójtami, burmistrzami oraz prezydentami miast w sprawie powierzenia prowadzenia niektórych zadań z zakresu właściwości wojewódzkiego konserwatora zabytków	261

Załącznik nr 3. Wykaz porozumień zawartych pomiędzy wojewódzkimi konserwatorami zabytków a starostami lub zarządami powiatów w sprawie powierzenia prowadzenia niektórych zadań z zakresu właściwości wojewódzkiego konserwatora zabytków	269
SPIS TABEL I RYSUNKÓW	273

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty normatywne:

- k.c. – Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.)
- k.k. – Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.)
- Konkordat – Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318)
- Konstytucja – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p.a. – Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
- k.p.c. – Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1360 ze zm.)
- KPK, Kodeks
Prawa Kanonicznego – Codex Iuris Canonici auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus fontium adnotatione et indice analytico-alphabetico auctus, Liberia Editrice Vaticana 1989
- o.p. – Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 800 ze zm.)
- p.p.s.a. – Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.)
- pr. bud.,
prawo budowlane – Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.)
- pr. cel. – Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 167 ze zm.)
- pr.r.d. – Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1990 ze zm.)
- pr. prz. – Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646 ze zm.)

- pr. upad. – Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 2344 ze zm.)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 13)
- u.c.cpr. – Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1105 ze zm.)
- u.d.k. – Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (tekst jedn.: Dz. U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150 ze zm.), nie obowiązuje
- u.f.g. – Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 473 ze zm.)
- u.f.p. – Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.)
- u.g.n., ustawa o gospodarce nieruchomościami – Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.)
- UKC – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (Dz. Urz. UE L 269, s. 1 ze zm.)
- u.o.d.k. – Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1983 ze zm.)
- u.o.m. – Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 720 ze zm.)
- u.o.m.a.m. – Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2214)
- u.o.prz., ustawa o ochronie przyrody – Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1614 ze zm.)
- u.o.z., ustawa o ochronie – Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2067 ze zm.)
- u.p.e.a. – Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm.)
- u.p.o.l. – Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1445 ze zm.)

- u.p.z.p. – Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.)
- u.s.d. – Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 644 ze zm.)
- u.s.d.g. – Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.), nie obowiązuje
- u.s.p.k. – Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 380 ze zm.)
- ustawa VAT – Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2174 ze zm.)
- WKC – Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celný (Dz. Urz. UE L 302, s. 1 ze zm.), nie obowiązuje

Czasopisma i publikatory:

- CBU – Cenne Bezcenne Utracone
- Dz. U. – Dziennik Ustaw
- Dz. Urz. MON – Dziennik Urzędowy Ministra Obrony Narodowej
- Dz. Pr. K.P. – Dziennik Praw Królestwa Polskiego
- ECR – European Court Reports
- GSP – Gdańskie Studia Prawnicze
- MPCiP – Monitor Prawa Celnego i Podatkowego
- ONSA-OZ – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego. Orzecznictwo Zebrane
- ONSA WSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna
- OSPİKA – Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
- PiP – Państwo i Prawo
- RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
- SAACLR – Santander Art & Culture Law Review

Inne:

BIS	– Biuro Infrastruktury Specjalnej
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
EP	– Episkopat Polski
GKZ	– Generalny Konserwator Zabytków
GUS	– Główny Urząd Statystyczny
ICOM	– Międzynarodowa Rada Muzeów
ICOMOS	– Międzynarodowa Rada Ochrony Zabytków
KOWR	– Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa
KPOZiOZ	– Krajowy Program Ochrony Zabytków i Opieki nad Zabytkami
LSD	– Lista Skarbów Dziedzictwa
Minister KiDN	– Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
MKiDN	– Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
MON	– Ministerstwo Obrony Narodowej
NID	– Narodowy Instytut Dziedzictwa
NIMOZ	– Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SN	– Sąd Najwyższy
strategia ochrony zabytków MON	– Strategia restauracji i opieki nad wojskowymi nieruchomościami zabytkowymi na lata 2014–2022
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dawny ETS – Europejski Trybunał Sprawiedliwości)
UNESCO	– Organizacja Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury
WKZ	– wojewódzki konserwator zabytków
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Ochrona dziedzictwa kulturowego ma wielowiekową tradycję, która pierwotnie związana była z religią oraz kultem przodków. Należy się tym samym zgodzić z B. Rymaszewskim¹ twierdzącym, że od zarania dziejów ludzie nie tylko czcili, lecz również zachowywali pamiątki po przodkach, kolekcjonowali dzieła sztuki oraz upowszechniali pewne wątki historyczne, niekiedy w celach politycznych, a także propagandowych. Obecnie tego rodzaju praktyka się nie zmieniła, chociaż uległa licznym modyfikacjom. Według J. Pruszyńskiego² XIX wiek był przełomowy, ponieważ stworzył warunki systematycznej ochrony dóbr kultury w interesie społecznym. Przełom ten stał się fundamentem wykształcenia się prawa ochrony zabytków, które zdaniem K. Zeidlera³ obecnie można „(...) uznać za szczególną, kompleksową gałąź prawa, wydzieloną ze względu na przedmiot ochrony, jakim jest dziedzictwo kultury”.

Wypracowany system wartości oparty został przede wszystkim na potrzebie ochrony tożsamości narodowej oraz podstawowej jednostki społecznej, czyli rodziny. W efekcie przyczyniło się to do uznania ochrony dziedzictwa za jedno z praw człowieka⁴. Dodatkowo system

¹ B. Rymaszewski, *Polska ochrona zabytków*, Warszawa 2005, s. 24; por. A. Gerecka-Żołyńska, *Ochrona zabytków w Polsce. Zbiór podstawowych aktów prawnych z krótkim komentarzem*, Poznań 2006, s. 8.

² J. Pruszyński, *Prawna ochrona zabytków architektury w Polsce*, Warszawa 1997, s. 23.

³ K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa jako nowa gałąź prawa* (w:) *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, s. 32–33; także K. Zeidler, *Przestrzenie badawcze prawa ochrony dziedzictwa kultury*, GSP 2015, t. XXXIII, s. 491.

⁴ A. Kosińska, *Szczególny charakter praw kulturalnych i ich miejsce w Konstytucji RP – próba charakterystyki i kwalifikacji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 3 (15), s. 12; por. K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007, s. 238; także K. Zeidler, *Prawa człowieka a normatywne podstawy ochrony dziedzictwa kultury*, GSP 2005, t. XIII, s. 338.

ten został ściśle związany z sytuacją społeczno-gospodarczą jednostki, toteż należy podzielić pogląd M. Barańskiego, według którego „(...) zabytki nie są rozpoznawane jako wartość nadrzędna, są ważne, ale nasz stosunek do nich jest różny. Posiadają wartości, które akceptujemy, jeśli jest z nimi miło lub wygodnie żyć. Możemy je nawet kochać, jeśli zapewniają nam korzyści czy wyższy status społeczny. Odmienne uczucia i doznania mają ci wszyscy, którzy poprzez zabytki są ograniczeni i mniej im wolno. Niejednokrotnie można usłyszeć, że jeśli mój dom jest tak ważny dla państwa, czy społeczeństwa, to niech go ono odkupi, albo niech da środki na jego konserwację”⁵.

Wobec tego zasadne jest stwierdzenie, że współczesny system wartości nieraz prowadzi do dyskursu ochrony własności prywatnej oraz ochrony dziedzictwa kulturowego. Wynika to głównie z niewymienienia *expressis verbis* ochrony zabytków oraz szeroko rozumianej ochrony dóbr kultury w konstytucyjnym katalogu przesłanek ograniczających prawa własności (art. 33 ust. 3 Konstytucji)⁶. Zdaniem Z. Kobylińskiego⁷ przesłanki te można wyprowadzić z konieczności ochrony środowiska czy też możliwości ograniczania praw jednostki ze względu na wolności i prawa innych osób, w tym z wynikającego z treści art. 6 Konstytucji prawa równego dostępu do dóbr kultury. Ponadto sposobów rozwiązania problemu ograniczenia własności zabytku można dopatrywać się w konstytucyjnym obowiązku strzeżenia dziedzictwa narodowego (art. 5 Konstytucji) nałożonym na organy administracji publicznej, jednak analiza tegoż zagadnienia nie stanowi przedmiotu niniejszego opracowania, a tym samym zostanie ona pominięta.

Rozważania administracyjnoprawne koncentrują się na powierzeniu ochrony dziedzictwa kulturowego wyspecjalizowanym

⁵ M. Barański, *Pozamaterialna wartość dziedzictwa kultury czy pozamaterialne dziedzictwo kultury* (w:) *Wartościowanie w ochronie zabytków i konserwacji*, red. B. Szmygin, Warszawa–Lublin 2012, s. 18.

⁶ M. Dreła, *Własność zabytków*, Warszawa 2006, s. 22.

⁷ Z. Kobyliński, *Własność dziedzictwa kulturowego*, Warszawa 2009, s. 52. W tym miejscu należy zauważyć, że zdaniem Z. Kobylińskiego środowisko należy rozumieć szeroko, nie tylko jako środowisko naturalne, lecz również jako środowisko kulturowe. Zauważmy, iż ochrona zabytków nie była do niedawna przedmiotem zainteresowania polskiej doktryny ochrony środowiska, pomimo że to powiązanie zostało dostrzeżone w latach 70. XX wieku (W. Radecki, *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Warszawa 2011, s. 155).

organom administracji publicznej, których ocena skuteczności poczynają „(...) wykracza daleko poza zwyczajne, podyktowane względami użytkowymi podejście charakterystyczne dla oceny sprawności administracji”⁸. Taka konstrukcja prawna sprawia, że organy administracji publicznej zaczynają pełnić rolę swoistych „stróżów dziedzictwa”, a powierzone im zadanie niekiedy wymaga od nich zastosowania przymusu państwowego celem wykonania obciążeń publicznoprawnych⁹. Niemniej jednak, jak zauważa M. Omilanowska: „Wszędzie na świecie ochrona zabytków opiera się nie tylko na sprawnych służbach konserwatorskich, ale także na świadomości społecznej. Dopóki nie osiągniemy poziomu odpowiedzialności obywatelskiej, który gwarantowałby, że właściciel czy zarządca z troską będzie podchodził do zabytków, (...) musimy bardzo dużo zainwestować w edukację (...). Konserwator wojewódzki musi mieć świadomość społecznego wsparcia swoich decyzji, także tych – doraźnie niekoniecznie korzystnych finansowo dla miasta”¹⁰. Brak świadomości obywateli oraz ewolucja współczesnego polskiego patriotyzmu są istotnymi przyczynami wszczynania przez organy konserwatorskie¹¹ postępowań egzekucyjnych z obowiązku ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Stąd szerzenie świadomości o dziedzictwie może przyczynić się do ograniczenia sytuacji, w których organ zmuszony będzie wszcząć postępowanie egzekucyjne przeciwko dysponentowi zabytku. Zauważmy, że przeszłość kształtuje teraźniejszość, która jest fundamentem przyszłości. Chroniąc dziedzictwo, spłacamy dług wdzięczności wobec poprzednich pokoleń za ich walkę o niepodległość oraz za ich udział w tworzeniu kultury polskiej¹².

Egzekwowanie obowiązku ochrony zabytków i opieki nad zabytkami jest niezwykle ważnym etapem realizowania obowiązku ochrony

⁸ J. Pruszyński, *Wywóz zabytków i dóbr kultury w świetle prawa (Uwagi de lege ferenda)*, PiP 1992, z. 2, s. 46.

⁹ A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji (w:) System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, Warszawa 2010, s. 304.

¹⁰ P. Bratkowski, *Ludzie kultury: Atrakcyjni, ale biedni*, <http://polska.newsweek.pl>, 26.04.2015 r.

¹¹ Jako organy konserwatorskie autorka rozumie wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz samorządowych konserwatorów zabytków.

¹² P. Sarnecki, *Komentarz do art. 5 (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2005, s. 5.

dziedzictwa, który dopełniany jest nie tylko w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, lecz również w postępowaniu administracyjnym¹³ oraz w postępowaniu sądownoadministracyjnym¹⁴. Jednakże praktyka nie współgra z teorią, co sprawia, że przepisy dotyczące nadzoru konserwatorskiego nie są w znacznym stopniu egzekwowane. Wobec tego można zaryzykować stwierdzenie, że egzekwowanie nadzoru konserwatorskiego było *ab ovo* marginalizowane. I choć zdaniem Z. Leońskiego „(...) egzekucja administracyjna jest (...) znacznie szybsza i skuteczniejsza niż egzekucja sądowa”¹⁵, a ponadto administracja publiczna upoważniona jest do realizacji obowiązków o charakterze publicznoprawnym z urzędu, bez zwracania się do sądu o zastosowanie środków egzekucyjnych¹⁶, to wojewódzcy konserwatorzy zabytków częściej dopatrują się podstaw wszczęcia wnioskowego postępowania karnego niż administracyjnego postępowania egzekucyjnego¹⁷. Teoretycznie

¹³ Bezpośrednim celem ogólnego postępowania administracyjnego (art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a.) jest ustalenie konsekwencji stosowania norm prawa materialnego w stosunku do dysponenta zabytku (adresata) w sprawie indywidualnej (A. Wróbel (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz LEX*, Warszawa 2013, s. 36).

¹⁴ Realizacja obowiązku ochrony zabytków i opieki nad zabytkami w postępowaniu sądownoadministracyjnym polega na sądowej kontroli działalności administracji publicznej, nie zaś na przejęciu kompetencji organu do załatwienia sprawy. Sądy administracyjne, dokonując rozstrzygnięcia za właściwy organ, wykraczałyby poza konstytucyjne ramy kontroli działalności administracji publicznej (A. Kabat (w:) B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 18–19 i powołana tam literatura).

¹⁵ Z. Leoński (w:) R. Hauser, Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1983, s. 5.

¹⁶ R. Hauser, Z. Leoński (w:) *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, A. Skoczyła, Warszawa 2012, s. 9.

¹⁷ Problem niewszczyniania postępowań egzekucyjnych poruszyła ówczesna Dolnośląska Wojewódzka Konserwator Zabytków Barbara Nowak-Obelinda, która w swoim wystąpieniu pt. „Wojewódzki Konserwator Zabytków jako oskarżyciel w sprawach dotyczących przestępstw oraz wykroczeń przeciwko zabytkom” zwróciła uwagę na pierwiastkową świadomość nieefektywności hipotetycznych postępowań egzekucyjnych. Właścicielami zabytków nieruchomości na Dolnym Śląsku są w większości osoby, które w latach 90. XX wieku zaciągnęły kredyty i obecnie są bankrutami. Ponadto część z tych zabytków jest niesprzedawalna, co przyczynia się do ich niszczenia. Taka sytuacja prawnofaktyczna zabytków nieruchomości sprawia, że wojewódzki konserwator zabytków, chcąc ratować zagrożone obiekty, decyduje się egzekwować od dysponenta obowiązek ochrony zabytków w postępowaniu karnym, w charakterze oskarżyciela publicznego (referat wygłoszony w dniu 12 czerwca 2015 r. podczas zorganizowanej przez

ustawodawca zagwarantował organom administracji publicznej uprawnienia do egzekwowania obowiązków wynikających m.in. z decyzji administracyjnych w celu usprawnienia procesu egzekwowania prawa, lecz jego niejednolitość i nieprecyzyjność sprawiają, że nie jest ono stosowane.

Motywacją do podjęcia rozważań nad problematyką administracyjnego postępowania egzekucyjnego z obowiązku ochrony zabytków i opieki nad zabytkami była wewnętrzna potrzeba znalezienia odpowiedzi na pytanie: dlaczego zabytki niszczej, skoro istnieją środki prawne zapewniające im ochronę? Wszczynając postępowanie administracyjne, organ administracji publicznej nakłada na dysponenta zabytku obowiązek wykonania czynności, które uchronią zabytek przed zniszczeniem. W praktyce zdarza się, że dysponenci zabytków nie wykonują obowiązków wynikających z decyzji konserwatorskich, a w związku z tym zabytki niszczej. Podkreślić należy, że skuteczna ochrona zabytków związana jest w szczególności z respektowaniem decyzji konserwatorskich. O ile postępowanie administracyjne reguluje problematykę wydania decyzji administracyjnych oraz możliwości ich zaskarżenia przez dysponenta zabytków, o tyle administracyjne postępowanie egzekucyjne reguluje zagadnienia związane z przymuszeniem dysponenta zabytku do wykonania ciążącego na nim obowiązku ochrony zabytków i opieki nad nimi. Tym samym administracyjne postępowanie egzekucyjne jest ostatnim etapem ochrony zabytków w administracyjnym toku instancji.

Poczynione przez autorkę obserwacje ukazały brak zainteresowania przedstawicieli doktryny prawa ochrony zabytków rzeczonym tematem, a w efekcie jego „nieobecność” w literaturze fachowej. Wprawdzie opublikowane zostały dwa artykuły autorstwa M. Dębowskiego¹⁸ oraz M. Mrówczyńskiego¹⁹, jednak tylko jeden z nich dotyczy *sensu stricto*

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego międzynarodowej konferencji pt. „Przestępczość przeciwko dziedzictwu kulturowemu – diagnoza, zapobieganie, zwalczanie”).

¹⁸ M. Dębowski, *Wykonanie zastępcze przy zagrożonym zniszczeniem zabytku nieruchomym na przykładzie doświadczeń Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Szczecinie* (w:) *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, red. P. Dobosz, W. Górny, K. Szepelak, Kraków 2015, s. 559–583.

¹⁹ M. Mrówczyński, *Egzekucja sądowa z ruchomości o wartości historycznej lub artystycznej* (w:) *Kultura w praktyce*, t. 2, *Wokół problematyki prawnej zabytków i rynku sztuki*, red. J. Jagielska-Burduk, W. Szafrąński, Poznań 2013, s. 111–130.

administracyjnego postępowania egzekucyjnego, jednocześnie ograniczając się do omówienia stosowania przez zachodniopomorskiego wojewódzkiego konserwatora zabytków wykonania zastępczego. Tym samym powołane opracowania nie wyczerpują problematyki badawczej, a brak opracowań oraz analiz z tej dziedziny stanowi poważną lukę w wiedzy z tego zakresu.

Marginalizowanie problematyki egzekwowania nadzoru konserwatorskiego w administracyjnym toku instancji stało się jedną z przyczyn wspomnianego wcześniej odstępowania przez wojewódzkich konserwatorów zabytków od wszczynania administracyjnych postępowań egzekucyjnych na rzecz zawiadomienia policji lub prokuratury o popełnionych przez dysponentów zabytków przestępstwach przeciwko zabytkom, co nie wpłynęło wymiernie na wyegzekwowanie obowiązku ochrony zabytków i opieki nad nimi. Przyjęta praktyka ogranicza się do karania dysponentów zabytków, jednocześnie nie przyczyniając się do ratowania zagrożonego dziedzictwa.

Celem niniejszej pracy było zbadanie i określenie roli administracyjnego postępowania egzekucyjnego z obowiązku ochrony zabytków i opieki nad zabytkami w procesie ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego. Chcąc uzyskać odpowiedź na pytanie, czy jest ono należycie chronione w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, należy w pierwszej kolejności odpowiedzieć na pięć szczegółowych pytań badawczych:

1. Czy i na ile polityka ochrony zabytków wpływa na egzekucję administracyjną z obowiązku ochrony zabytków i opieki nad zabytkami (rozdział I)?
2. Czy i na ile regulacje prawne zapewniają kompleksową ochronę zabytków w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym z obowiązku ochrony zabytków i opieki nad zabytkami (rozdział II oraz rozdział III)?
3. Czy i w jakim zakresie wojewódzcy konserwatorzy zabytków przeprowadzają postępowania egzekucyjne z obowiązku ochrony zabytków i opieki nad zabytkami (rozdział IV)?
4. Czy i w jakim stopniu mediacja będzie mogła zostać zastosowana w administracyjnych postępowaniach egzekucyjnych z obowiązku ochrony zabytków i opieki nad zabytkami (rozdział V)?
5. Jakie są perspektywy rozwoju administracyjnoprawnej ochrony zabytków (rozdział VI)?

Zakres przedmiotowy niniejszej pracy został zawężony do oceny sposobu stosowania, kontroli i skutków, które wywołuje wykładnia przepisów prawnych dotyczących egzekwowania obowiązku ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Wyznaczone ramy rozważań pozwoliły na sformułowanie tezy podstawowej: **istnieje uzasadniona potrzeba nowelizacji przepisów dotyczących egzekwowania nadzoru konserwatorskiego w postępowaniach egzekucyjnych z obowiązku ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, ponieważ obecne przepisy materialnoprawne są niespójne**. Teza ta jest dwuwymiarowa, gdyż z jednej strony ukazuje ona niejednorodność systemu ochrony zabytków, z drugiej zaś pozwala nakreślić „mapę dobrze chronionych zabytków”. Wobec powyższego działania organów egzekucyjnych nie są pozbawione znaczenia, ponieważ to one prowadzą administracyjne postępowania egzekucyjne.

Konsekwencją przyjętej tezy jest wyodrębnienie tezy pomocniczej: **obecnie istnieje szesnaście różnych reżimów konserwatorskich, co w sposób oczywisty wpływa na wykonywanie oraz egzekwowanie nadzoru konserwatorskiego**. Teza ta pozwoliła na stworzenie **trzech hipotez badawczych**.

Po pierwsze, członkostwo Polski w Unii Europejskiej oraz ratyfikowane umowy międzynarodowe implikują zmiany w polityce ochrony zabytków, nie wpływając jednocześnie na administracyjne postępowania egzekucyjne z obowiązku ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Pozostaje ono *ab ovo* w sferze *lex domicyl*, dlatego że państwa są nie tylko suwerennymi bytami społecznymi i politycznymi, lecz również prawnymi²⁰.

Po drugie, grzywna w celu przymuszenia stanowi powszechnie stosowany środek egzekucyjny w postępowaniach egzekucyjnych z obowiązku ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, chociaż wykonania zastępcze są również przeprowadzane. Ilekroć brak jest możliwości przeprowadzenia wykonania zastępczego, organ nakłada na zobowiązanego grzywnę w celu przymuszenia. Wynika to głównie ze względów *stricte* ekonomicznych, a organ jest świadomy, że nieefektywność tego środka prawnego niemal graniczy z pewnością. Niemniej jednak jest

²⁰ J. Kranz, *Suwerenność w dobie przemian* (w:) *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, red. nauk. J. Kranz, Warszawa 2006, s. 16.

to jedyna czynność, którą organ może wykonać w celu przymuszenia zobowiązanego do wykonania ciążącego na nim obowiązku. Inaczej jest w przypadku wykonania zastępczego, którego ekskluzywność kształtują aspekty finansowe. Przeprowadzając wykonania zastępcze, wojewódzcy konserwatorzy zabytków pokrywają ze środków własnych koszty inwestycji, co sprawia, że obowiązek egzekucyjny o charakterze niepieniężnym przekształca się w obowiązek o charakterze pieniężnym. Braki finansowe w kasach wojewódzkich urzędów ochrony zabytków sprawiają, że aktualnie tylko Zachodniopomorski Wojewódzki Konserwator Zabytków oraz Opolski Wojewódzki Konserwator Zabytków przeprowadzają wykonania zastępcze²¹. I choć obraz ten jest zatrważający, to znajduje on racjonalne uzasadnienie w finansowych aspektach działalności wojewódzkich konserwatorów zabytków, będących zróżnicowanymi finansowo²² organami administracji zespolonej²³.

Po trzecie, niespójność przepisów ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, ustawą z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe, a także z ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane sprawia, że wojewódzcy konserwatorzy zabytków odstępują od wszczynania postępowań egzekucyjnych na rzecz postępowań karnych.

Istotnym zawężeniem strony przedmiotowej niniejszej pracy jest ograniczenie rozważań do analizy postępowań egzekucyjnych z obowiązku ochrony zabytków i opieki nad zabytkami wynikających z decyzji administracyjnych, tj. obowiązków o charakterze niepieniężnym²⁴.

²¹ M. Dębowski, *Wykonanie zastępcze...* (w:) *Dziedzictwo...*, red. P. Dobosz, W. Górny, K. Szepelak, s. 570.

²² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 211.

²³ A. Soldani, D. Jankowski, *Zabytki. Ochrona i opieka. Praktyczny komentarz do nowej ustawy*, Zielona Góra 2004, s. 117–118.

²⁴ Obowiązki o charakterze niepieniężnym to wszelkie obowiązki niemające charakteru pieniężnego wynikające bezpośrednio z przepisów prawa w związku z realizacją zadań administracji publicznej (por. D.R. Kijowski, *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2010, s. 81). Obowiązki te nie wynikają wyłącznie z decyzji lub postanowień organów administracji publicznej. Należy wyróżnić tutaj za Z. Leońskim w szczególności „zarządzenia” kierującego działaniami ratowniczymi (Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968, s. 28 i n.; także Z. Leoński (w:) R. Hauser, Z. Leoński, A. Skoczyła, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 21). Ponadto warto zaznaczyć, że nazwa pisma nie decyduje o jego charakterze prawnym, tylko jego treść.

Dr Żaneta Gwardzińska – współpracownik Centrum Prawa Ochrony Dóbr Kultury UNESCO na Uniwersytecie Opolskim, agent celny; autorka licznych publikacji z zakresu prawa o muzeach, w tym ochrony danych osobowych oraz bezpieczeństwa informacji w muzeach, prawa ochrony dziedzictwa oraz międzynarodowego obrotu dobrami kultury; członkini International Council of Museums (ICOM) oraz The International Art Market Studies Association (TIAMSA).

Rozważanie Autorki dotyczące miejsca ochrony zabytków w prawie administracyjnym zawierają interesujące ustalenia dotyczące np. znaczenia dla ochrony zabytków systemu wszystkich źródeł prawa administracyjnego, w tym także źródeł niesformalizowanych.

Z recenzji dr. hab. Piotra Dobosza, prof. UJ



Wydawnictwo
Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-7865-782-8