

redakcja naukowa

**Katarzyna Zalasieńska**

# Ochrona zabytków – aspekty materialnoprawne i procesowe

**30** lat w służbie publicznej

**K | S | A | P**

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej  
im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej  
Lecha Kaczyńskiego



Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta  
Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego

# **Ochrona zabytków – aspekty materialnoprawne i procesowe**

Studium Konserwatorskie

red. Katarzyna Zalasieńska

Warszawa 2021

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej  
im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego

Ochrona zabytków – aspekty materialnoprawne i procesowe  
Studium Konserwatorskie

Redakcja naukowa:  
Dr hab. Katarzyna Zalasińska

Warszawa 2021

Recenzja naukowa:  
Dr Katarzyna Pałubska

Redakcja językowa:  
Daniel Działa

Opracowanie graficzne i skład:  
Małgorzata Niećko  
Druk:  
Comernet.pl

© 2021 by KSAP

ISBN 978-83-61713-27-2  
Wydawca: KSAP

Unikatowy Identyfikator: Wydawnictwo KSAP – 68900  
Pozycja na liście punktowanych wydawnictw Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wzwyższego : 589

# Spis treści

DR HAB. KATARZYNA ZALASIŃSKA, JACEK BRUDNICKI

**Rejestr zabytków – postępowanie w przedmiocie wpisu do rejestru i skutki objęcia ochroną prawną** ..... 6

JACEK BRUDNICKI

**Skreślenie z rejestru zabytków**..... 26

KATARZYNA DUTKOWSKA

**Decyzje wojewódzkiego konserwatora zabytków wydawane na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz w ramach nadzoru konserwatorskiego** ..... 31

KATARZYNA SZPANOWSKA

**Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego w sprawach z zakresu ochrony zabytków** ..... 47

MARIA PAWŁOWSKA

**Organizacja i prowadzenie kontroli** ..... 74

AGATA BRUŹDZIAK

**Administracyjne kary pieniężne w sprawach z zakresu ochrony zabytków** ..... 89

MONIKA TRZOCH

**Ochrona zabytkowej zieleni** ..... 105

DR ANNA FOGEL

**Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w kontekście ochrony zabytków oraz ochrona krajobrazu – uwarunkowania prawne** ..... 120

ARTUR ROJEK

**Uzgodnienie decyzji o warunkach zabudowy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przez organy ochrony zabytków** ..... 135

WIOLETA JASKÓLSKA

**Badania archeologiczne i poszukiwania zabytków** ..... 149

MARIA PAWŁOWSKA	
<b>Wywóz zabytków za granicę .....</b>	<b>163</b>
OLGIERD JAKUBOWSKI	
<b>Przestępczość przeciwko zabytkom – charakterystyka problemu (materiały szkoleniowe) .....</b>	<b>178</b>
AGNIESZKA SZYMCZYK	
<b>Współpraca służb konserwatorskich z organami ścigania .....</b>	<b>192</b>
DR ŻANETA GWARDZIŃSKA	
<b>Węzłowe zagadnienia egzekwowania nadzoru konserwatorskiego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym .....</b>	<b>208</b>
DR IZABELLA MIKICIUK	
<b>Status prawny pracowników wojewódzkich urzędów ochrony zabytków .....</b>	<b>222</b>
ANNA GOŁĘBICKA	
<b>Budowanie strategii działania i modeli komunikacyjnych w praktyce służb konserwatorskich .....</b>	<b>230</b>
DR IZABELLA MIKICIUK	
<b>Procedura administracyjna w postępowaniach konserwatorskich – praktyczne wskazówki .....</b>	<b>245</b>

## **Szanowni Państwo,**

*w imieniu Autorów oddaję w ręce czytelników publikację „Ochrona zabytków – aspekty materialnoprawne i procesowe”, która powstała z myślą o pracownikach służb konserwatorskich, w ramach realizacji zadań przewidzianych w treści Krajowego Programu Ochrony Zabytków i Opieki nad Zabytkami na lata 2019-2022. Znajdą w niej Państwo przede wszystkim rozważania dotyczące aktualnych problemów związanych ze stosowaniem przepisów z zakresu ochrony zabytków. Publikacja przedstawia przy tym zarówno zagadnienia materialne, jak i procesowe, przybliżając nie tylko kwestie związane ze stosowaniem przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, ale również odnosi się do konkretnych postępowań prowadzonych w sprawach z zakresu ochrony zabytków. W gronie Autorów udało się zgromadzić wybitnych praktyków – pracowników Departamentu Ochrony Zabytków, Narodowego Instytutu Dziedzictwa, jak i pracowników akademickich, którzy na co dzień zajmują się omawianą problematyką. To właśnie dzięki wielkiemu zaangażowaniu Autorów udało się stworzyć niezwykle praktyczny przewodnik po aspektach prawnych związanych z funkcjonowaniem organów ochrony zabytków w Polsce, odpowiadający aktualnym wyzwaniom służb konserwatorskich. Publikacja została uzupełniona o bardzo istotną w działaniu administracji część odnoszącą się do kompetencji miękkich pracowników służb konserwatorskich, która będzie ważnym wsparciem w codziennym funkcjonowaniu urzędów.*

W imieniu Autorów,

dr hab. Katarzyna Zalasieńska

## **Rejestr zabytków – postępowanie w przedmiocie wpisu do rejestru i skutki objęcia ochroną prawną**

### **O rejestrze zabytków**

Rejestr zabytków jest podstawową, a jednocześnie najstarszą formą ochrony zabytków. Został on utworzony na podstawie rozporządzenia Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 17 lipca 1928 r. o prowadzeniu rejestru zabytków (Dz.U. z 1928 r. nr 76, poz. 675). Obecnie rejestr zabytków prowadzony jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 282 ze zm., dalej jako „u.o.z.o.z.”) oraz rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 56).

Istotne jest także to, że na gruncie u.o.z.o.z., w porównaniu z przepisami nieobowiązującej już ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (t.j. Dz.U. z 1999 r. nr 98, poz. 1150 ze zm.), przeobrażeniu uległo znaczenie wpisu do rejestru jako czynnika nadającego danemu obiektowi status zabytku. Obecnie wpis do rejestru na mocy art. 7 pkt 1 u.o.z.o.z. stanowi wyłącznie jedną z form ochrony zabytku i nie jest warunkiem niezbędnym do uznania danego obiektu za zabytek. Uniezależnienie posiadania statusu zabytku od wpisania danego obiektu do rejestru wynika z przyjętej w art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z. definicji zabytku, w efekcie czego zabytkiem w rozumieniu prawa staje się każdy obiekt spełniający przesłanki zawarte w definicji zabytku.

### **Ochrona otoczenia zabytku wpisanego do rejestru oraz jego nazwy geograficznej, historycznej lub tradycyjnej**

Przedmiotem ochrony poprzez wpis do rejestru zabytków mogą być nie tylko zabytek nieruchomy (obiekt bądź obszar), ale również związane z nim otoczenie oraz nazwy geograficzne, historyczne lub tradycyjne nazwy obiektu budowlanego, placu, ulicy lub jednostki organizacyjnej.

Otoczenie (art. 3 pkt 15 u.o.z.o.z.) stanowi teren wokół lub przy zabytku wyznaczony w decyzji o wpisie tego terenu do rejestru zabytków w celu ochrony wartości widokowych zabytku oraz jego ochrony przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych. Zgodnie z art. 9 ust. 2 u.o.z.o.z. wpis otoczenia do rejestru dokonywany jest w tym samym trybie co wpis zabytku nieruchomego. Decyzja o wpisie do rejestru zabytków może obejmować równocześnie zabytek nieruchomy i otoczenie, przy czym



wpis otoczenia do rejestru może być dokonany później, w osobnej decyzji. Istotne jest to, że wpis otoczenia do rejestru ma zawsze charakter akcesoryjny, a więc związany jest ściśle z wpisem zabytku nieruchomego do rejestru zabytków. W razie uchylecia tego wpisu przestaje istnieć również podstawa dla wpisu otoczenia. Można wręcz przyjąć, że skreślenie z rejestru zabytku nieruchomego skutkuje wygaśnięciem decyzji o wpisie otoczenia, nie może ono bowiem funkcjonować samodzielnie, bez zabytku, którego wartości otoczenie ma chronić. W orzecznictwie przyjmuje się, że wpisem objęty może być zarówno teren wokół, jak i przy zabytku, gdzie teren „przy” zabytku obejmuje daną działkę gruntu, na którym znajduje się chroniony obiekt, teren „wokół” obejmuje zaś nieruchomości sąsiednie (zob. np.: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 lipca 2016 r., sygn. akt II SA/Gd 154/16; wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2006 r., sygn. akt II OSK 761/05).

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na znaczenie redakcji art. 3 pkt. 15 u.o.z.o.z., w którym wskazane dwie przesłanki zostały połączone spójnikiem „oraz”, co sprawia, że muszą one być spełnione łącznie. To czyni decyzję o wpisie otoczenia zabytku trudną do właściwego sformułowania, gdyż nie każde zaburzenie wartości widokowych musi się wiązać z występowaniem szkodliwego oddziaływania czynników zewnętrznych, które rozumiane może być jako np. wszelkiego rodzaju immisje (dźwięki i zapachy) czy też oddziaływanie na substancję zabytku. W pierwszym wypadku chodziłoby o sytuacje znane w praktyce, kiedy w bezpośredniej bliskości (na działce sąsiedniej) założenia pałacowego prowadzona jest działalność gospodarcza polegająca na hodowli drobiu. W drugim chodzić może o działania budowlane prowadzone na działce sąsiedniej, które np. mogą doprowadzić do naruszenia stosunków wodnych. Trzeba jednak zaznaczyć, że ustawodawca nie dookreślił skutków, jakie niesie za sobą wpis otoczenia do rejestru zabytków. Przyjęto jedynie, że zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 2 u.o.z.o.z. wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku wymaga pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków (dalej jako „WKZ”), wydawanego w postaci decyzji administracyjnej. Dodatkowo zgodnie z art. 19 ust. 1 u.o.z.o.z. w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się w szczególności ochronę zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia. Brak jest jednak instrumentów prawnych pozwalających wpłynąć np. na sposób użytkowania działek w otoczeniu zabytków, co stanowi istotny problem na etapie sprawowania ochrony przez służby konserwatorskie. Podobnie ustawodawca milczy również na temat skutków wpisu nazwy geograficznej, historycznej lub tradycyjnej tego zabytku. Podobnie jak wpis otoczenia, decyzja ta ma charakter akcesoryjny i jest ściśle związana z danym zabytkiem nieruchomym.

Jednocześnie w orzecznictwie zwraca się uwagę, że organy konserwatorskie nie mogą ustalać wielkości obszaru chronionego w sposób dowolny. Ustalenie to powinno być precyzyjne i nie powinno budzić wątpliwości co do jego wielkości. Z przyznaniem statusu wspomnianego otoczenia wiąże się bowiem nierozłącznie ograniczenie sfery uprawnień właścicielskich przysługujących dysponentowi tego terenu m.in. poprzez uzależnienie możliwości podjęcia przez niego określonych działań, w tym prowadzenia robót budowlanych, od uzyskania pozwolenia właściwego organu konserwatorskiego (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 lipca 2016 r., sygn. akt II SA/Gd 154/16).

## **Charakter prawny decyzji o wpisie do rejestru zabytków**

Decyzja administracyjna o wpisie do rejestru zabytków kwalifikuje dany obiekt do objęcia formą ochrony zabytków. Należy przy tym odróżnić „wpis do rejestru zabytków” będący decyzją administracyjną od dokonywanej na jej podstawie czynności materialno-technicznej polegającej na faktycznym dokonaniu wpisu we właściwej księdze rejestru. Sposób prowadzenia rejestru zabytków określono w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem.

Decyzja o wpisie do rejestru zabytków ma charakter deklaratoryjny i konstytutywny zarazem – potwierdza określony stan faktyczny oraz rodzi nowe skutki prawne na przyszłość. W orzecznictwie podkreśla się, że *„decyzja o wpisie do rejestru zabytków jest decyzją administracyjną w rozumieniu przepisów KPA, przy czym ma ona cechy decyzji konstytutywnej dlatego, że to na jej podstawie dochodzi do wpisu do rzeczowego rejestru, a tym samym do objęcia konkretnego obiektu prawną formą ochrony konserwatorskiej, co przekłada się m. in. ograniczeniem uprawnień właścicielskich dysponenta takiego obiektu (np. na obowiązek uzyskiwania pozwoleń, o których mowa w art. 36 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.). Objęcie wspomnianą prawną ochroną, ze wszystkimi jej konsekwencjami, nie wynika zatem z mocy samego prawa, ale każdorazowo wymaga konkretyzacji w formie decyzji administracyjnej i następującej na jej podstawie czynności materialno-technicznej (czynności samego wpisu). Decyzja o wpisie do rejestru ma wprawdzie również pewne cechy deklaratoryjne, w tym sensie, że potwierdza istniejący stan »zabytkowości« danego obiektu w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków, ale do formalnego objęcia ochroną konserwatorską konieczna jest decyzja, o której wyżej była mowa”* (wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 31/10).

Adresatem decyzji w sprawie wpisu zabytku nieruchomego do rejestru jest właściciel lub użytkownik wieczysty gruntu, będący nim w dacie wydania decyzji przez organ ochrony zabytków (zob. wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2275/11). Decyzja ta jest tzw. decyzją adresowaną do rzeczy, co oznacza, że wiąże ona każdorazowego właściciela lub użytkownika wieczystego gruntu.

## **Charakterystyka postępowania administracyjnego w sprawie wpisu do rejestru zabytków**

Postępowanie o wpis zabytku nieruchomego do rejestru jest postępowaniem prowadzonym z urzędu lub na wniosek. Podmiotami uprawnionymi do złożenia wniosku o wpis nieruchomości do rejestru zabytków, co wynika wprost z art. 9 ust. 1 i 2 u.o.z.o.z., są właściciel zabytku nieruchomego lub użytkownik wieczystego gruntu,

na którym znajduje się zabytek nieruchomy. Oznacza to, że jeżeli osoba nie posiada tytułu prawnego do gruntu, nie może skutecznie wystąpić z wnioskiem o wpis nieruchomości do rejestru zabytków.

Inaczej sytuacja wygląda w przypadku postępowania o wpis do rejestru zabytku ruchomego, które co do zasady może być wszczęte jedynie na wniosek właściciela tego zabytku. Kompetencja WKZ do wszczęcia postępowania z urzędu ograniczona jest do wyjątkowych sytuacji wskazanych w art. 10 ust. 2 u.o.z.o.z., tj. przypadku uzasadnionej obawy zniszczenia, uszkodzenia lub nielegalnego wywiezienia zabytku za granicę albo wywiezienia za granicę zabytku o wyjątkowej wartości historycznej, artystycznej lub naukowej. Zgodnie z poglądem WSA w Warszawie zaprezentowanym w wyroku z dnia 11 stycznia 2019 r. (sygn. akt VII SA/Wa 1106/18): *„w wypadku podejmowania decyzji o wpisaniu z urzędu zabytku ruchomego do rejestru, obowiązkiem organu konserwatorskiego jest (art. 6, 7 w zw. z art. 77 § 1 i art. 107 § 3 KPA) niebudzące wątpliwości wykazanie, że powstała uzasadniona obawa zniszczenia, uszkodzenia lub nielegalnego wywiezienia zabytku za granicę albo wywiezienia za granicę zabytku o wyjątkowej wartości historycznej, artystycznej lub naukowej. Przez »uzasadnioną obawę« należy rozumieć taką sytuację, w której ustalony w pełni i obiektywnie stan faktyczny, opisany w uzasadnieniu decyzji, nakazuje uznać realność zniszczenia, uszkodzenia lub wywiezienia zabytku, będącego rzeczą ruchomą”*.

Krąg podmiotów uprawnionych do zainicjowania postępowania nie jest tożsamy z potencjalnym kręgiem stron postępowania. Art. 9 u.o.z.o.z. nie określa enumeratywnego katalogu stron postępowania o wpis nieruchomości do rejestru, zatem zastosowanie znaleźć winien art. 28 k.p.a., zgodnie z którym stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Między innymi posiadacz zabytku ma interes prawny do występowania jako strona postępowania o wpis posiadanej przez niego nieruchomości do rejestru zabytku (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 grudnia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 940/08).

Organizacje społeczne, w trybie art. 31 k.p.a., mogą również żądać wszczęcia postępowania (albo dopuszczenia do udziału w postępowaniu) w sprawie wpisu do rejestru zabytków, jednakże w takiej sytuacji organ konserwatorski może jedynie postanowić o wszczęciu postępowania z urzędu, w trybie art. 31 § 1 pkt 1 k.p.a.

Z natury przedmiotu wpisu wynika, że postępowanie w przedmiocie wpisu układu urbanistycznego lub ruralistycznego może być co do zasady wpisane wyłącznie z urzędu. Przy czym, zgodnie z art. 94 u.o.z.o.z., w postępowaniach administracyjnych dotyczących historycznych układów urbanistycznych i ruralistycznych, historycznych zespołów budowlanych oraz terenów, na których znajduje się znaczna ilość zabytków archeologicznych, strony tych postępowań mogą być zawiadamiane o decyzjach i innych czynnościach ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego lub WKZ przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłoszenia.

Ustawa z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 1595) wprowadziła

instytucję **tymczasowej ochrony zabytków**. Zgodnie z art. 10a ust. 1 u.o.z.o.z. 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. Powyższe dotyczy także robót budowlanych objętych pozwoleniem na budowę albo zgłoszeniem, a także działań określonych w innej decyzji pozwalającej na ich prowadzenie (art. 10a ust. 2 u.o.z.o.z.). Celem powyższej regulacji jest „*tymczasowe uregulowanie sytuacji »zabytku«, względem którego dopiero wszczęto postępowanie o wpis do rejestru zabytków. Na podstawie wskazanej normy prawnej w okresie pomiędzy wszczęciem postępowania a jego ostatecznym zakończeniem automatycznie i bezwarunkowo zostają wstrzymane wszelkie prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane oraz inne działania, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisywanego do rejestru (obiektu lub obszaru). Zakaz dotyczy przy tym faktycznie prowadzonych prac i innych działań nie mieszczących się w definicjach legalnych prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych, a mających wpływ na zachowanie substancji i wyglądu zabytku*” (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 sierpnia 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 574/19). Z przepisu art. 10a u.o.z.o.z. nie wynika jednak zakaz prowadzenia postępowań administracyjnych, w tym postępowania uzgodnieniowego, o którym mowa w art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, z zastrzeżeniem tego, że uzyskanie pozwolenia np. na budowę, rozbiórkę itp. nie będzie uprawniało strony do skonsumentowania go w praktyce dopóty, dopóki decyzja o wpisie do rejestru zabytków nie stanie się ostateczna.

Obowiązywanie zakazu określonego w art. 10a ust. 1 u.o.z.o.z. nie wymaga wydania osobnego aktu o objęciu tymczasową ochroną zabytku i w tym sensie obowiązuje on z mocy prawa. Ustawodawca nie przewidział także możliwości zakwestionowania skutku wszczęcia postępowania w sprawie wpisu do rejestru zabytków określonego w omawianym przepisie, przez co nie przysługuje wobec niego środek zaskarżenia ani w postępowaniu administracyjnym, ani w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Strona postępowania w sprawie wpisu do rejestru zabytków, chcąc skrócić okres objęcia swojej nieruchomości ochroną tymczasową z art. 10a u.o.z.o.z., ma prawo skorzystać w postępowaniu jedynie ze środków procesowych zmierzających do usunięcia stanu bezczynności lub przewlekłości postępowania, które określają przepisy art. 36 i art. 37 k.p.a. (por. postanowienie NSA z dnia 28 sierpnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2054/19). Instytucji tymczasowej ochrony zabytku z art. 10a u.o.z.o.z. nie można przy tym mylić z decyzją o wstrzymaniu prac przy zabytku niewpisanym do rejestru wskazanej w art. 46 u.o.z.o.z. Zgodnie z art. 46 § 1 u.o.z.o.z. WKZ może wydać decyzję o wstrzymaniu prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku niewpisanym do rejestru albo na Listę Skarbów Dziedzictwa, jeżeli zabytek ten spełnia warunki uzasadniające dokonanie wpisu do rejestru. Przepis ten odnosi się do zabytków, względem których nie zostało jeszcze

wszczęte postępowanie w sprawie wpisu do rejestru zabytków, a istnieje wysoka obawa, że zabytek może ulec istotnemu przekształceniu lub zniszczeniu. Ograniczenie to można jednak zastosować w sytuacjach wyjątkowych, o czym świadczy krótki termin dla organu do wszczęcia postępowania.

Konsekwencją wprowadzenia tymczasowej ochrony zabytków jest nałożenie na WKZ określonych obowiązków informacyjnych o wszczęciu postępowania wpisowego. Organ ten zgodnie z art. 9 ust. 3a u.o.z.o.z. zobowiązany jest do niezwłocznego przekazania właściwemu staroście informacji o wszczęciu postępowania w sprawie wpisania zabytku nieruchomego do rejestru, a także o ostatecznym zakończeniu tego postępowania. Niezależnie od tego informację o wszczęciu postępowania w sprawie wpisania zabytku nieruchomego do rejestru podaje się do publicznej wiadomości na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej starostwa powiatowego, na obszarze którego znajduje się zabytek, a ponadto w siedzibie właściwego WKZ lub w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości, w której znajduje się zabytek (art. 9 ust. 3b u.o.z.o.z.).

Prowadzone przez WKZ postępowanie administracyjne w sprawie wpisania nieruchomości do rejestru zabytków jest postępowaniem autonomicznym. Oznacza to m.in., iż brak planu zagospodarowania przestrzennego dla danego terenu nie stanowi żadnej przeszkody w wydaniu decyzji w sprawie wpisania znajdującego się na tym terenie zabytku do rejestru zabytków (wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 maja 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 119/07).

W toku postępowania zadaniem WKZ jest ustalenie, czy dany obiekt spełnia przesłanki zawarte w prawnej definicji zabytku. Powyższe stanowi istotę prowadzonego postępowania, gdyż z punktu widzenia ustawy jedyną wskazaną *expressis verbis* przesłanką wpisu do rejestru zabytków jest właśnie stwierdzenie, że obiekt stanowi zabytek w rozumieniu art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z. Operowanie przez ustawę o ochronie zabytków jednakowymi przesłankami dla uznania danego obiektu za zabytek, w myśl art. 3 pkt. 1 u.o.z.o.z., oraz dla wpisu obiektu do rejestru zabytków rodzi oczywiste pytanie dotyczące funkcji rejestru zabytków. Brak rozróżnienia przesłanek kwalifikujących dany obiekt do jednej ze wskazanych kategorii powoduje, że nie do końca wiadomo, które z zabytków winny „zasługiwać” na wpis do rejestru, a które nie są predestynowane do objęcia tą formą ochrony (por.: K. Zalasieńska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010, s. 219).

W tej sytuacji za pomocne w procesie oceny tego, czy zachowanie danego obiektu „leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową”, uznać należy posłużenie się dorobkiem tzw. doktryny konserwatorskiej. Na uwagę zasługują w szczególności opracowane przez M.T. Witwickiego kryteria oceny wartości zabytkowej, które sformułowane są w szczególowy sposób, zawierając przy tym usystematyzowany szablon służący dokonaniu zbiorczej oceny wartości kulturowych danego obiektu (M.T. Witwicki, *Kryteria oceny wartości zabytkowej obiektów architektury jako podstawa wpisu do rejestru zabytków*, „Ochrona Zabytków” 2007, nr 1). Przedmiotowe opracowanie odnosi się bezpośrednio do waloryzacji obiektów



z punktu widzenia zasadności ich wpisu do rejestru zabytków i ma walor porządkujący w procesie dochodzenia do ustaleń w tym zakresie.

Z treści art. 6 ust. 1 u.o.z.o.z. wskazującego, że ochronie i opiece podlegają bez względu na stan zachowania zabytki nieruchome, ruchome i archeologiczne, wynika wprost, że nawet zły stan zachowania obiektu zabytkowego (zły stan techniczny) nie uniemożliwia objęcia go ochroną, jeżeli nadal spełnia on przesłanki określone w art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z. Wprawdzie organy mają obowiązek uwzględniać stan techniczny obiektu, jednak nie w ujęciu budowlanym i funkcjonalnym, ale z uwagi na zachowaną – bądź nie – substancję zabytkową. Dopóki zniszczenie obiektu nie wskazuje jednoznacznie, że nie przedstawia on już żadnych wartości historycznych, artystycznych lub naukowych, dopóty może zostać wpisany do rejestru (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 stycznia 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1118/20).

Dokonanie oceny w przedmiocie tego, czy dany obiekt lub obszar kwalifikuje się do wpisu do rejestru zabytków, należy do WKZ, który samodzielnie rozpatruje daną sprawę, zasadniczo bez konieczności posiłkowania się zewnętrznymi opiniami lub ekspertyzami. Przepisy u.o.z.o.z. nie nakładają na organ konserwatorski obowiązku zasięgnięcia opinii biegłych przed wpisaniem obiektu do rejestru zabytków. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 4 lipca 2019 r. (sygn. akt II OSK 2174/17): *„do rejestru zabytków może być wpisany przez wojewódzkiego konserwatora zabytków konkretny obiekt bez potrzeby zasięgnięcia specjalistycznej opinii, jeżeli jego charakter zabytkowy jest oczywisty. Organ ma możliwość dopuszczenia dowodu z opinii biegłego z określonej dziedziny dopiero w sytuacjach wątpliwych, kontrowersyjnych. Organy ochrony zabytków posiadają szczególnie uprawnienie w zakresie badania wartości artystycznych, historycznych lub zabytkowych obiektów podlegających wpisowi do rejestru zabytków. Zatem w sytuacji, gdy stan faktyczny nie wymaga ekspertyzy, ale jedynie oceny w świetle posiadanej wiedzy w zakresie właściwości organu, zbędne jest przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego”*. Zatem opinii biegłych należy zasięgnąć dopiero w sytuacjach wątpliwych, kontrowersyjnych czy sprzecznych ocenach co do walorów zabytkowych obiektu (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 czerwca 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 178/08).

W orzecznictwie powołuje się również pogląd sformułowany przez E. Iserzona (E. Iserzon, (w:) E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego: komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 164), zgodnie z którym uprawnienie strony do żądania dotyczącego przeprowadzenia dowodu *„podlega jednak pewnym ograniczeniom ze względów praktycznych, tj. ze względu na celowość i szybkość postępowania; tak więc nie podlegają przeprowadzeniu: a) dowód zgłoszony przez stronę na okoliczność nie mającą znaczenia dla sprawy i b) zgłoszony przez stronę dowód na okoliczność już dostatecznie wyjaśnioną innymi dowodami”* (za: wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 1885/11).

Kluczowym dowodem, stanowiącym merytoryczną podstawę rozstrzygnięcia o wpisie do rejestru zabytków, jest protokół z oględzin. Oględziny prowadzone są w trybie art. 79 k.p.a., zgodnie z którym strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu z oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem. Strona ma również prawo brać udział w przeprowadzeniu dowodu, może zadawać

pytania świadkom, biegłym i stronom oraz składać wyjaśnienia. W postępowaniach o wpis dotyczących historycznych układów urbanistycznych i ruralistycznych, historycznych zespołów budowlanych oraz terenów, na których znajduje się znaczna liczba zabytków archeologicznych, możliwe jest zawiadomienie stron o miejscu i terminie oględzin w drodze obwieszczenia (zob. art. 94 u.o.z.o.z.).

Z oględzin zabytku, który ma zostać wpisany do rejestru, sporządza się protokół. Wymagania formalne dotyczące protokołów określa art. 68 k.p.a. Protokół sporządza się tak, aby wynikało z niego, kto, kiedy, gdzie i jakich czynności dokonał, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny, co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono i jakie uwagi zgłosiły obecne osoby. Protokół odczytuje się wszystkim osobom obecnym, biorącym udział w czynności urzędowej, które powinny następnie protokół podpisać. Odmowę lub brak podpisu którejkolwiek osoby należy omówić w protokole. Skreśleń i poprawek w protokole należy tak dokonywać, aby wyrazy skreślone i poprawione były czytelne. Skreślenia i poprawki powinny być stwierdzone w protokole przed jego podpisaniem.

Wraz z zakończeniem postępowania wyjaśniającego w sprawie wpisu danego zabytku do rejestru organ ma obowiązek zawiadomić strony o możliwości ustosunkowania się do zebranego materiału dowodowego. Stanowi to realizację obowiązku z art. 10 k.p.a., gwarantującego czynny udział stron w postępowaniu. Co więcej, zgodnie z art. 81 k.p.a. okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów.

Gdy w wyniku przeprowadzonego postępowania stwierdzono, że obiekt spełnia definicję zabytku, WKZ jest zobowiązany wydać decyzję o wpisie zabytku do rejestru. Autorzy opowiadają się za stanowiskiem, że decyzja o wpisie do rejestru zabytków ma charakter decyzji związanej.

## **Zawartość decyzji o wpisie do rejestru zabytków**

Decyzja o wpisie do rejestru zabytków jest typowym przykładem decyzji administracyjnej, stąd powinna ona zawierać wszystkie jej elementy wskazane w art. 107 § 1 k.p.a., czyli:

- oznaczenie organu administracji publicznej;
- datę wydania;
- oznaczenie strony lub stron;
- powołanie podstawy prawnej;
- rozstrzygnięcie;
- uzasadnienie faktyczne i prawne;
- pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania;
- podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego – kwalifikowany podpis elektroniczny.

Art. 107 § 2 k.p.a. wskazuje, że przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja. Przepisy u.o.z.o.z. i rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem nie określają jednak żadnych dodatkowych składników, które powinna zawierać decyzja o wpisie do rejestru zabytków.

Niezależnie od wymogów formalnych określonych w art. 107 § 1 k.p.a. każda decyzja o wpisie zabytku nieruchomego do rejestru zabytków powinna składać się z trzech elementów, tj.:

- określenia **przedmiotu ochrony** – rozumianego jako określenie tego, „co” podlegać ma ochronie konserwatorskiej (np. dzieło architektury lub budownictwa, historyczny układ urbanistyczny, relikwiny pradziejowego osadnictwa);
- określenia **zakresu ochrony** – rozumianego jako określenie granic przestrzennych obiektu lub obszaru, który podlegać ma ochronie konserwatorskiej;
- **uzasadnienia** – wyjaśniającego, „dlaczego” ochronie podlega konkretny obiekt we wskazanym zakresie.

Przedmiot wpisu (tj. obiekt lub obszar wpisywany do rejestru) powinien być bowiem precyzyjnie określony w rozstrzygnięciu decyzji, a jego granice ochrony powinny zostać również przedstawione w formie graficznej. W tym celu decyzja o wpisie do rejestru zabytku nieruchomego lub nieruchomego zabytku archeologicznego powinna zawierać załącznik graficzny, stanowiący jej integralną część, w postaci: map, planów, podkładów sytuacyjnych czy rysunków z map ewidencyjnych, na których oznacza się lokalizację obiektu i wyznacza granicę ochrony i/lub obszar mu towarzyszący, np. otoczenie zabytku.

Prawidłowość określenia przedmiotu ochrony, zakresu ochrony i uzasadnienia w decyzji o wpisie do rejestru zabytków ma kluczowe znaczenie dla dalszego funkcjonowania i stosowania ww. decyzji, co z kolei przekłada się na możliwość efektywnego sprawowania ochrony zabytku. Wady lub uchybienia tkwiące w decyzji niezależnie od ich kwalifikacji prawnej (jako wady istotne lub nieistotne, zgodnie z przyjętą w prawie administracyjnym teorią gradacji wad) utrudniają praktyczne korzystanie z decyzji, jako że rodzą one niepewność co do tego, co, w jakim zakresie i dlaczego podlega ochronie. To z kolei przekłada się na treść dalszych rozstrzygnięć konserwatorskich wydawanych na podstawie wadliwej decyzji o wpisie do rejestru zabytków, w szczególności pozwoleń i uzgodnień WKZ w przedmiocie planowanych przy zabytku prac, robót, badań lub innych działań.

Funkcjonujący nieprzerwanie od ponad 90 lat rejestr zabytków ma zróżnicowany i niejednorodny charakter. O ile obecnie wydawane decyzje zwykle spełniają kluczowe wymogi formalne i merytoryczne, o tyle wpisy starsze, szczególnie z lat 60., 70. i 80. XX w., zazwyczaj dotknięte są różnego rodzaju wadami. Najczęstszą z nich jest nieprawidłowe określenie granic przestrzennych zabytku, w których został on wpisany do rejestru. Wiele decyzji nie posiada bowiem załącznika graficznego obrazującego zakres wpisu bądź też jakiegokolwiek opisu doprecyzowującego przedmiot ochrony



i jego granice, co powoduje trudności w określeniu tego, co w istocie podlega ochronie konserwatorskiej. Ponadto część decyzji nie ma właściwego i przekonującego uzasadnienia i ogranicza się do ogólnikowych sformułowań, takich jak objęcie ochroną „z uwagi na posiadaną wartość zabytkową” czy też „posiadaną wartość kulturalną i historyczną” lub też została wydana bez dokładnego rozpoznania obiektu i jego wartości. Praktyczne problemy wiążą się także z interpretacją decyzji o wpisie do rejestru zabytków, w których zastosowano nieprzewidziane prawem formy ochrony zabytku, zaczerpnięte często z przepisów dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego lub ochrony przyrody.

W praktyce do usuwania istotnych wad tkwiących w treści decyzji o wpisie do rejestru zabytków niejednokrotnie stosowano tryb wyjaśnienia treści decyzji. Zgodnie z art. 113 § 2 k.p.a. organ, który wydał decyzję, może wyjaśnić w drodze postanowienia na żądanie organu egzekucyjnego lub strony wątpliwości co do treści decyzji. W pierwszej kolejności wypada zwrócić uwagę, że tryb ten ma zastosowanie w sytuacji, gdy konkretna decyzja obarczona jest wadą nieistotną, tzn. niewymagającą zmiany, uchylecia decyzji czy stwierdzenia jej nieważności. Tryb przewidziany w powyższym przepisie jest właściwy wówczas, gdy treść konkretnej decyzji, ze wskazanych przez stronę lub organ egzekucyjny przyczyn, budzi wątpliwości tych podmiotów. Chodzi przede wszystkim o sytuację, gdzie organ używa w wydanym przez siebie akcie pojęć wieloznacznych czy niedookreślonych i w ten sposób utrudnia precyzyjne ustalenie przedmiotu i zakresu przyznanego prawa lub nałożonego obowiązku. Przedmiotem postępowania w trybie są ewentualne niejasności, natomiast przedmiotem wyjaśnień nie mogą być niezgodności, tj. wady decyzji, np. błędne określenie granic zabytku. W związku z tym po złożeniu wniosku o wyjaśnienie treści decyzji przez uprawniony podmiot organ rozpatrujący wniosek na samym wstępie powinien odpowiedzieć na pytanie, czy faktycznie treść decyzji obarczona jest zawilnością lub niejednoznacznością uniemożliwiającą lub utrudniającą ustalenie sensu jej rozstrzygnięcia. Jedynie w przypadku pozytywnej odpowiedzi organ jest w stanie wydać merytoryczne rozstrzygnięcie.

Organ wyjaśniający treść decyzji ograniczony jest z jednej strony zakresem zgłoszonych przez stronę wątpliwości co do użytych w decyzji niejasnych sformułowań bądź skrótów utrudniających ustalenie sensu rozstrzygnięcia, z drugiej zaś zakresem wyjaśnianego rozstrzygnięcia i jego uzasadnienia. Treść ujęta w decyzji stanowi zamknięte ramy, w których poruszać się może organ wyjaśniający, a jego zadaniem jest dokonanie interpretacji w taki sposób, by nie wyjść poza zakres dotychczasowego rozstrzygnięcia. Oznacza to, że *„wyjaśnienie może odnosić się w swym zakresie tylko do treści ujętej (zawartej) już w decyzji, która nie jest jedynie wystarczająco jasna, czy też zrozumiała dla strony (lub organu egzekucyjnego) i nie może wychodzić poza nią i wkraczać w kwestie, choć bezpośrednio graniczące ale nie tożsame jednak z treścią decyzji (obszarem zawartych w niej rozstrzygnięć)”* (wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt II GSK 447/07). W związku z powyższym w trybie wyjaśnienia treści decyzji nie wolno nadrabiać braków decyzji – tak dotyczących osnowy, jak i uzasadnienia, a także nie można uzupełniać dotychczasowego rozstrzygnięcia. Dokonując wyjaśnienia treści decyzji, organ musi uwzględnić stan faktyczny i prawny sprawy

z dnia jej wydania, a wyjaśniane kwestie nie mogą należeć do problematyki objętej trybem uzupełnienia lub zmiany decyzji bądź sprostowania zaistniałych w niej błędów i oczywistych omyłek, nie mówiąc już o nowych roszczeniach strony kreujących osobną sprawę administracyjną (wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2008 r., sygn. akt II GSK 195/08). W trybie wyjaśniania treści decyzji nie można dokonywać interpretacji przepisów prawa, gdyż oznaczałoby to dokonanie wykładni prawa, a nie wyjaśnienie treści decyzji.

Mając na uwadze szereg obostrzeń związanych z dopuszczalnością zastosowania w praktyce omawianego trybu, J. Brudnicki, analizując problem wyjaśniania i prostowania treści decyzji o wpisie do rejestru zabytków w kontekście wad i uchybień tkwiących w tym rejestrze, przyjmuje, że art. 113 § 1 i 2 k.p.a. nie jest właściwym środkiem prawnym dla usunięcia wad tkwiących w rejestrze oraz doprecyzowania treści poszczególnych wpisów, przestrzegając zarazem, że „[w] kontekście zarówno wyjaśnienia treści decyzji, jak i jej prostowania, należy zauważyć, iż nierespektowanie właściwości i zakresu przedmiotowego wskazanych trybów prowadzić może do arbitralnych rozstrzygnięć, które zamiast służyć usuwaniu wątpliwości powodować będą dodatkowe komplikacje” (J. Brudnicki, *Problem wyjaśniania i prostowania treści decyzji o wpisie do rejestru zabytków w kontekście wad i uchybień tkwiących w tym rejestrze*, „Kurier Konserwatorski” 2011, nr 10, s. 49).

Wreszcie wypada się odnieść do kwestii tego, czy decyzja o wpisie do rejestru może w swej treści formułować określone ustalenia w zakresie ochrony danego obiektu, w szczególności poprzez wprowadzenie zakazów, nakazów lub innych ograniczeń dotyczących prowadzenia szeroko rozumianych działań przy zabytku. Na powyższe pytanie należy udzielić odpowiedzi przeczącej. W odróżnieniu od innych form ochrony zabytków wskazanych w art. 7 pkt 3 i 4 u.o.z.o.z. (park kulturowy i ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i tzw. innych decyzjach inwestycyjnych) w świetle obowiązujących przepisów u.o.z.o.z. brak jest podstawy prawnej do określenia w treści decyzji o wpisie do rejestru zabytków szczegółowych ustaleń dotyczących zasad i zakresu ochrony konserwatorskiej danego obiektu. Ewentualne zawarcie tego rodzaju sformułowań w treści decyzji stanowiłoby rozstrzygnięcie wydane bez podstawy prawnej, co w świetle art. 156 § 1 pkt 2 *in principio* k.p.a. należałoby uznać za wadę nieważności decyzji administracyjnej. Powyższe stanowisko potwierdza casus szeregu decyzji wydanych przez WKZ w Gdańsku na przełomie lat 70. i 80. XX w. wpisujących do rejestru zabytków zespoły urbanistyczne i ruralistyczne miast i wsi położonych na terenie ówczesnego województwa gdańskiego. Decyzje te, wydawane według wspólnego klucza, zawierały załącznik graficzny z oznaczonymi na planie sytuacyjno-wysokościowym granicami poszczególnych stref ochrony konserwatorskiej (np. rezerwat krajobrazu kulturowego, strefa konserwacji urbanistycznej, strefa restauracji urbanistycznej) oraz stref ochrony otoczenia (np. strefa ograniczenia gabarytu, strefa ochrony krajobrazu), dla których w treści decyzji ustanowione zostały rygory konserwatorskie określające specyficzne ograniczenia w zakresie dopuszczalności i zasad kształtowania nowej zabudowy. Przedmiotowe decyzje stanowiły swoistą próbę przeniesienia

na grunt decyzji o wpisie dobra kultury do rejestru zabytków rozwiązań i narzędzi prawnych właściwych dla aktów planowania i zagospodarowania przestrzennego, na co w przepisach ówczesnej obowiązującej ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury brak było podstawy prawnej. W efekcie Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego decyzjami wydawanymi w latach 2007-2011 orzekał o częściowym stwierdzeniu nieważności wyżej wymienionych decyzji o wpisie do rejestru zabytków, w części dotyczącej ustanowienia rygorów konserwatorskich w wyznaczonych strefach ochrony. Zatem to, jakie konkretnie działania przy zabytku są dopuszczalne z konserwatorskiego punktu widzenia, a jakie nie, nie powinno być *a priori* ustalone w treści decyzji o wpisie do rejestru zabytków. Rozstrzygnięcie w tym zakresie jest podejmowane przez WKZ każdorazowo na tle konkretnego przypadku, w ramach określonego trybu i w oparciu o istniejący w danej sprawie stan faktyczny i prawny. Dokonując tego rozstrzygnięcia, WKZ posiłkuje się treścią decyzji o wpisie do rejestru zabytków, a w szczególności jej uzasadnieniem wskazującym na wartości, które legły u podstaw objęcia danego obiektu tą formą ochrony.

## Uzasadnienie decyzji o wpisie do rejestru zabytków

Ze względu na daleko idące skutki wpisu w sferze praw i obowiązków właściciela (posiadacza) zabytku uzasadnienie decyzji o wpisie do rejestru zabytków powinno nie tylko odpowiadać wymogom określonym w art. 107 § 3 k.p.a., lecz także w sposób szczególny wymaga od organów ochrony zabytków pełnej realizacji zasady przekonywania. Wyrażona w art. 11 k.p.a. zasada zobowiązuje organy wydające decyzje, aby w uzasadnieniu decyzji wyczerpująco wyjaśniały one zasadność przesłanek, którymi kierowały się na etapie rozstrzygnięcia. Właściwe uzasadnienie decyzji o wpisie, zawierające elementy waloryzacji, określające, „co i dlaczego chcemy chronić”, odgrywa istotną rolę w kształtowaniu postawy właściciela/dysponenta obiektu. *„Wpis do rejestru zabytków stanowi wyjątkowo rygorystyczną formę ochrony zabytków i z tego powodu elementarnym wymogiem do podjęcia decyzji o wpisie do rejestru zabytków założenia urbanistycznego czy poszczególnych obiektów jak również ustalenia granic otoczenia zabytku wpisanego do rejestru jest jednoznaczne wskazanie motywów jakimi kierował się organ. Obowiązkiem organu jest wykazanie dlaczego określona nieruchomość ma być objęta nadzorem konserwatorskim”* (wyrok NSA z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt II OSK 629/13).

Istotą właściwego uzasadnienia omawianej decyzji jest przedstawienie ocen jednoznacznych i niebudzących wątpliwości co do zakresu wpisu i przesłanek uzasadniających jego dokonanie. Jak wskazał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 15 lipca 2010 r. (I SA/Wa 78/10): *„elementarnym wymogiem do podjęcia decyzji o wpisie do rejestru zabytków jest jednoznaczne wskazanie, co jest przedmiotem ochrony prawnozabytkowej, i podanie powodów, które taką kwalifikację uzasadniają. Wskazanie, co jest przedmiotem ochrony prawnokonserwatorskiej musi być na tyle precyzyjne i jednoznaczne, aby w przypadku wydania decyzji nakazującej przywrócenie zabytku do poprzedniego stanu lub uporządkowanie*

*terenu – nie było żadnych wątpliwości, jak wyglądał »poprzedni stan«, i decyzja była wykonalna. Nieprecyzyjne określenie, co staje się przedmiotem ochrony prawnokonserwatorskiej w chwili wydawania takiej decyzji, uniemożliwia realizację decyzji późniejszych”.*

Przepisy dotyczące wpisu obiektu do rejestru zabytków „*nie wprowadzają szczegółowych przesłanek, którymi winien kierować się organ dokonując oceny celowości objęcia zabytku ochroną konserwatorską*” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 maja 2013 r., sygn. akt VII SA Wa 143/13). Muszą być one jednak w każdej sytuacji indywidualnie, precyzyjnie określone. W szczególności przesłanką negatywną nie może być – zgodnie z orzecznictwem administracyjnym – zły stan obiektu, celem ochrony zabytków jest bowiem zapobieganie ich całkowitemu zniszczeniu, a w myśl art. 6 ust. 1 u.o.z.o.z. ochronie i opiece podlegają zabytki bez względu na stan zachowania.

Należy przypomnieć, że podstawą wpisu do rejestru może być tylko wartość historyczna, artystyczna lub naukowa. „*Niematerialna wartość (tradycja miejsca), nie może być powodem wpisania do rejestru substancji znajdującej się na danym terenie, jeżeli substancja ta nie spełnia pozostałych kryteriów wymienionych w definicji zabytku. Cechy i nieprzeciętne wartości, dla których wpisuje się obiekt czy obszar do rejestru zabytków powinny przejawiać się w substancji architektonicznej lub przestrzennej*” (wyrok NSA z dnia 15 września 2010 r., sygn. akt II OSK 1717/09).

Obowiązek precyzyjnego określenia, „*co i dlaczego chcemy chronić*”, nie oznacza konieczności wymienienia w decyzji wszystkich poszczególnych elementów składających się na strukturę chronionego obiektu. Jak zauważył NSA w wyroku z dnia 16 listopada 2012 r. (II OSK 1215/11): „*nie można się zgodzić ze stanowiskiem, że skoro decyzja o wpisie do rejestru zabytków dotyczy całego obiektu i nie wymienia drewnianej stolarki okiennej, to zastąpienie okien drewnianych oknami PCV nie narusza zabytkowego wyglądu obiektu. Nie chodzi bowiem o to, aby wszystkie elementy budynku były szczegółowo wymienione w decyzji wpisującej budynek do rejestru zabytków, lecz o to, że cały obiekt z uwagi na wskazane w tej decyzji wartości objęty jest ochroną. Konsekwencją tego, zgodnie z art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jest konieczność uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prace przy zabytku w tym przepisie wymienione*”.

Przy opracowywaniu treści decyzji o wpisie do rejestru zabytków należy zwrócić uwagę na to, by nie dopuścić do powstania niezgodności wewnątrz jej treści, tj. pomiędzy rozstrzygnięciem, uzasadnieniem i załącznikami graficznymi do decyzji. Przykładowo występuje ona w sytuacji, gdy przebieg granic ochrony opisany słownie w rozstrzygnięciu nie pokrywa się z granicami wyrysowanymi na załączniku graficznym, bądź wówczas, gdy w uzasadnieniu lub załączniku graficznym jako objęte ochroną wskazane są przedmioty inne aniżeli w rozstrzygnięciu decyzji. Ponieważ wszystkie ww. elementy stanowią integralną część decyzji, to istnienie wewnętrznych sprzeczności niemających charakteru oczywistej omyłki może prowadzić do faktycznej i prawnej niewykonalności decyzji ze względu na to, że nie da się jednoznacznie ustalić jej treści.

## Informowanie o wpisie do rejestru zabytków

Informacja o ostatecznej decyzji o wpisie danego zabytku nieruchomego do rejestru ogłaszana jest w wojewódzkim dzienniku urzędowym na wniosek właściwego WKZ. Upublicznienie informacji o wpisie do rejestru jest istotne, pewne obowiązki i ograniczenia dotyczą wszystkich tych, którzy potencjalnie mogą swoim zachowaniem mieć jakikolwiek wpływ na zabytek (P. Dobosz, *Charakter prawny decyzji i zezwoleń w sprawach ochrony zabytków*, „Ochrona Zabytków” 1985, nr 3-4, s. 275). W szczególności przepisy karne dotyczące zniszczenia zabytku (zob. art. 108 u.o.z.o.z.) odnoszą się bowiem do wszystkich – nie tylko właściciela lub posiadacza zabytku.

Wpis do rejestru zabytków, zgodnie z art. 9 ust. 4 u.o.z.o.z., ujawnia się również w księdze wieczystej danej nieruchomości na wniosek WKZ, a także w ewidencji gruntów. Przy czym właściciel nie może się skutecznie powołać, chcąc uchylić od obowiązków związanych z opieką nad zabytkiem, na okoliczność, że w chwili nabycia nieruchomości wpis ten nie był ujawniony w księdze wieczystej. Tym samym informacja o wpisie nie została objęta tzw. rękojmią wiary ksiąg wieczystych ani domniemaniem zgodności z rzeczywistym stanem prawnym.

## Skutki decyzji o wpisie do rejestru zabytków

Po tym gdy decyzja o wpisie do rejestru zabytków stanie się ostateczna, WKZ dokonuje wpisu zabytku w odpowiedniej księdze rejestru. Z tą chwilą rodzą się skutki prawne związane z wpisem zabytku do rejestru – tworzy on po stronie właściciela lub posiadacza zabytku określone prawa i obowiązki, jednocześnie kształtując po stronie organów administracji konserwatorskiej uprawnienia do stosowania środków władczej ingerencji wobec chronionego zabytku. W orzecznictwie wskazuje się nawet, że *„z chwilą wpisu nieruchomości budynkowej do rejestru zabytków przestaje ona być prywatnym dobrem właściciela, którego interesy mogą z tego powodu doznawać ograniczeń na mocy ustawy”* (wyrok NSA z dnia 28 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 1418/11). W tym miejscu warto wyraźnie zaznaczyć, że zgodnie z Konstytucją RP z 1997 r., co zostało utrwalone w linii orzecniczej Trybunału Konstytucyjnego, własność nie jest prawem absolutnym i może podlegać ograniczeniom. Sama Konstytucja wskazuje oczywiście granice tej ingerencji. W szczególności wskazać tu należy art. 64 ust. 3, który stanowi, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Natomiast w myśl wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasady proporcjonalności (która odnoszona jest nie tylko do ustawodawcy, ale również organów stosujących prawo, w tym organów ochrony zabytków) ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.



O ile przedmiot wpisu do rejestru i zakres obszarowy ochrony określone są w treści decyzji o wpisie do rejestru zabytków, o tyle skutki prawne związane z wpisaniem zabytku do rejestru wynikają z samej ustawy. W praktyce bowiem omawianą formę ochrony stanowi zespół określonych norm prawnych składających się na instytucję prawną rejestru zabytków (K. Zalaśńska, *Charakter prawny wpisu do rejestru zabytków*, „*Studia Iuridica*” 2008, XLVIII, s. 325). Konsekwencje prawne związane z wpisem do rejestru zabytków wyznaczane są przede wszystkim w przepisach rozdziałów 3 i 4 u.o.z.o.z., kształtujących po stronie dysponenta zabytku szereg obowiązków. Najważniejszą konsekwencją wpisania zabytku do rejestru jest konieczność uzyskiwania pozwoleń konserwatorskich lub uzgodnień na prowadzenie różnego rodzaju działań przy zabytku (szerzej: patrz rozdział *Decyzje wojewódzkiego konserwatora zabytków wydawane na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – aspekty procesowe i materialnoprawne*). Uzależnienie możliwości ich realizacji od zgody WKZ uzasadnione jest przede wszystkim zapobieganiem dokonywania ingerencji w substancję zabytku, które w efekcie mogłyby doprowadzić do uszczuplenia, a nawet utraty wartości zabytkowych. Z perspektywy właściciela zabytku wymóg uzyskiwania pozwoleń i uzgodnień konserwatorskich stanowi zasadnicze ograniczenie sposobu korzystania z zabytku. Niezwykle istotnym narzędziem przysługującym administracji konserwatorskiej względem zabytków rejestrowych jest uprawnienie do stosowania środków nadzoru konserwatorskiego, sprowadzającego się do prowadzenia kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy, a w przypadku ich naruszenia – do podejmowania odpowiednich działań mających na celu usunięcie naruszeń i zabezpieczenie wartości zabytku.

Na zakres obowiązków, w szczególności jeśli chodzi o spektrum działań wymagających pozwolenia konserwatorskiego, wpływ ma to, czy mamy do czynienia z zabytkiem wpisanym indywidualnie do rejestru, czy z tzw. zabytkiem przestrzennym (obszarowym). Różnorodność zabytków doprowadziła do wyodrębnienia w ramach wpisów do rejestru wpisów indywidualnych i obszarowych. W literaturze przyjmuje się, że służy to wyodrębnieniu wpisów, na podstawie których ochronie podlegają jedynie zewnętrzne cechy obiektu (gabaryty, liczba kondygnacji, użyte materiały budowlane, rodzaj i kolor elewacji itd.) oraz indywidualne, obejmujące ponadto ochronę jego wnętrza (podział ten jako pierwszy zaproponował J. Dessoulavy-Śliwiński, (w:) *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2007, s. 458).

Zakwalifikowanie danego wpisu do rejestru do grupy wpisów obszarowych, obejmujących przede wszystkim historyczne założenia przestrzenne (układy urbanistyczne lub ruralistyczne), determinuje skutki tego wpisu. Historyczny układ urbanistyczny lub ruralistyczny (art. 3 pkt 12 u.o.z.o.z.) definiowany jest w ustawie jako przestrzenne założenie miejskie lub wiejskie, zawierające zespoły budowlane, pojedyncze budynki i formy zaprojektowania zieleni, rozmieszczone w układzie historycznych podziałów własnościowych i funkcjonalnych, w tym ulic i sieci dróg. Natomiast historyczny zespół budowlany (art. 3 pkt 13 u.o.z.o.z.) to powiązana przestrzennie grupa budynków wyodrębniona ze względu na formę architektoniczną, styl, zastosowane materiały, funkcję, czas powstania lub związek z wydarzeniami historycznymi. W wyroku z dnia

7 marca 2018 r. (sygn. akt II OSK 1187/16) NSA wyjaśnił charakter wpisu historycznego układu urbanistycznego do rejestru zabytków oraz relacje w zakresie ochrony pomiędzy zabytkami indywidualnymi i przestrzennymi. Sąd wskazał, że *„wpisanie do rejestru zabytków układu urbanistycznego ma na celu zachowanie najcenniejszych elementów historycznego rozplanowania oraz kompozycji przestrzennej zespołu. Oznacza to między innymi zachowanie w niezmienionym kształcie rozplanowania placów i ulic, ich przebiegu, szerokości i przekroju, a także zachowanie gabarytów zabudowy i zasadniczych proporcji wysokościowych kształtujących zespół. Wpisanie do rejestru zabytków układu urbanistycznego jest wpisem obszarowym, a nie indywidualnym, co nie oznacza, że obiekty znajdujące się na takim obszarze nie podlegają ochronie zabytków. Wpis obszarowy oznacza, że ochronie prawnej podlegają wszystkie znajdujące się na tym obszarze obiekty. Inny natomiast jest tylko zakres ochrony takich obiektów niż obiektów wpisanych indywidualnie do rejestru zabytków. Wpisany jest obszar ze względu na swoje zabytkowe cechy. W decyzji o wpisie układu nie wymienia się poszczególnych obiektów, lecz granice tego układu”.*

Z kolei w przypadku wpisania do rejestru zabytków dodatkowo historycznego zespołu budowlanego (zlokalizowanego na obszarze i objętego ochroną układu urbanistycznego), tj. powiązanej przestrzennie grupy budynków, przedmiotem ochrony jest ten zespół, który tworzą wchodzące w jego skład budynki m.in. ze względu na wyróżniające cechy zespołu – formę architektoniczną i styl, w których mieści się też wygląd elewacji. W przypadku wpisania do rejestru zabytków zespołu budowlanego jego elementami są budynki (obiekty budowlane) tworzące ten zespół.

Wreszcie, zgodnie ze stanowiskiem Sądu, *„w przypadku wpisania do rejestru zabytków dodatkowo budynku (nieruchomości), który wchodzi w skład zespołu budowlanego, przedmiotem ochrony dodatkowej jest sam budynek ze względu na cechy zabytkowe tego budynku. Jednak nie wpisanie do rejestru zabytków takiego budynku nie powoduje, że budynek ten nie jest objęty ochroną wynikającą z wpisu do rejestru zabytków zespołu budowlanego. Jedyne zakres i formy ochrony budynku (obektu budowlanego) wchodzącego w skład zespołu budowlanego wpisanego do rejestru zabytków są inne niż w przypadku, gdy do rejestru zabytków zostanie dodatkowo wpisany jako zabytek budynek wchodzący w skład wpisanego do rejestru zabytków zespołu budowlanego”.*

Różnica w zakresie ochrony konserwatorskiej (tj. spektrum działań podlegających reglamentacji) pomiędzy wpisem przestrzennym (obszarowym) a wpisem indywidualnym polega na tym, że w przypadku tego pierwszego ochronie podlegają zewnętrzne cechy obiektów tworzące substancję zabytkową, w przypadku drugiego zaś ochrona jest szersza, obejmując również wnętrze obiektu, przez co prace, badania lub inne działania mające wpływ na wygląd lub substancję zabytku prowadzone wewnątrz budynku wpisanego indywidualnie do rejestru zabytków wymagają uzyskania pozwolenia WKZ (tak m.in. wyroki NSA: z dnia 2 lipca 2015 r., sygn. akt II OSK 2227/13; z dnia 29 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2152/10; z dnia 16 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK 1599/10; z dnia 18 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 427/12; oraz uchwała siedmiu sędziów NSA z dnia 19 października 2015 r., sygn. akt II OPS 3/15).

Z kolei w przypadku wpisu do rejestru zabytków historycznego ogrodu zakres ochrony konserwatorskiej obejmuje nie tylko starodrzew, ale przede wszystkim historyczną kompozycję przestrzenną założenia oraz powiązania widokowe (wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 884/09). Stąd w wypadku parku, ogrodu lub innej formy zaprojektowanej zieleni – nawet przy dużym stopniu degradacji – są one obiektami w pełni odnawialnymi poprzez możliwość wymiany substancji materiałowej budynku oraz rekultywację terenu parku i planowe nasadzenia.

Osobną kwestią jest ustalenie skutków wydania ostatecznej decyzji o wpisie do rejestru zabytków dla pozostałych decyzji pozostających w obrocie prawnym. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 31 października 2012 r. (sygn. akt II OSK 1115/11): *„objęcie obiektu prawną ochroną konserwatorską sprawia, że zmieniły się stosunki faktyczne, które stanowiły podstawę decyzji nakazującej rozbiórkę. Okoliczność, że zabytkowa fasada kamienicy przy ul. [...] w B. została wpisana do rejestru zabytków już po wydaniu pozwolenia na rozbiórkę tej kamienicy, sprawia, że od dnia wydania decyzji o wpisie do rejestru zabytków, w myśl art. 2 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego, przepisy obejmujące ochroną zabytki zyskują pierwszeństwo w stosowaniu. Stosunek prawny, który konkretyzowała decyzja nakazująca rozbiórkę nie znajduje zatem obecnie oparcia w stanie faktycznym. W sytuacji, gdy przestał istnieć stan faktyczny w odniesieniu do którego decyzja nakazująca rozbiórkę przewidywała nakaz określonego zachowania się, decyzja ta stała się bezprzedmiotowa w rozumieniu art. 162 § 1 pkt 1 K.P.A., a wyeliminowanie jej z obrotu prawnego leży w zakresie kompetencji właściwego organu nadzoru budowlanego”*. Jednocześnie prowadzenie robót budowlanych w oparciu o decyzję o pozwoleniu na budowę nie wyłącza kompetencji organu konserwatorskiego do wydania decyzji na podstawie art. 45 ust. 1 u.o.z.o.z., gdy zabytek nieruchomy został wpisany do rejestru zabytków po wydaniu decyzji o pozwoleniu na prowadzenie przy tej nieruchomości robót budowlanych. Z datą wpisania nieruchomości do rejestru zabytków na inwestorze spoczywa bowiem obowiązek uzyskania pozwolenia konserwatorskiego, o którym mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1 tej ustawy (por. wyrok NSA z dnia 18 października 2016 r., sygn. akt II OSK 3/15).

Wydanie ostatecznej decyzji o wpisie do rejestru zabytków skutkuje również koniecznością uwzględnienia objęcia zabytku tą formą ochrony w dokumentach planistycznych. Zgodnie z tym: *„jeśli treść decyzji administracyjnej przewiduje formę ochrony zabytków, o jakiej mowa w art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a więc istnieje forma ochrony zabytków przewidziana w tym przepisie, to wówczas organ, uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ma uprawnienie i obowiązek uwzględnić obowiązujący porządek prawny wynikający z istniejącej formy ochrony zabytków. Zgodnie z art. 4 pkt 6 ustawy o ochronie zabytków, ochrona zabytków polega, w szczególności, na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu uwzględnianie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska”* (tak: wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1800/19). Poza planem miejscowym ochronę zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia uwzględnia się w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy



(art. 19 ust. 1 u.o.z.o.z.) oraz w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego (art. 19 ust. 1a u.o.z.o.z.) i w uchwale określającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń (art. 19 ust. 1b u.o.z.o.z.).

Niezależnie od przepisów u.o.z.o.z. status prawny zabytków wpisanych do rejestru zabytków kształtują także normy prawne zawarte w wielu przepisach szczególnych z różnorodnych obszarów prawa. Przykładowo warto wskazać, że regulacje dotyczące zabytków wpisanych do rejestru znajdują się w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (m.in. odnoszące się do pozwoleń na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku, w tym możliwości jego rozbiórki), ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (m.in. w zakresie dotyczącym uzgadniania przez WKZ projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego), ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (m.in. w zakresie wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów znajdujących się na obszarze wpisanym do rejestru zabytków).

Wpis zabytku nieruchomego do rejestru skutkować może określonymi zwolnieniami podatkowymi. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.) grunty i budynki wpisane do rejestru podlegają zwolnieniu od podatku od nieruchomości wówczas, gdy łącznie spełnione są następujące warunki:

- grunt lub budynek objęty jest indywidualnym wpisem do rejestru zabytków;
- zabytek jest utrzymywany i konserwowany zgodnie z przepisami u.o.z.o.z.;
- zabytek nie jest wykorzystywany w celu prowadzenia działalności gospodarczej.

Skorzystanie ze zwolnienia od podatku gruntów i budynków wymaga, by każdy grunt/budynek będący przedmiotem opodatkowania podlegał indywidualnemu wpisowi do rejestru zabytków. Gdy zatem dany obiekt znajduje się jedynie na obszarze wpisanym do rejestru zabytków (np. w układzie urbanistycznym lub ruralistycznym) i nie jest przy tym indywidualnie wpisany do rejestru zabytków, brak będzie podstaw do zastosowania zwolnienia od podatku od nieruchomości. W orzecznictwie wskazuje się, że „utrzymywanie” zabytku zgodnie z przepisami u.o.z.o.z. w praktyce sprowadza się do przestrzegania przepisów nakładających na właściciela zabytku obowiązek realizacji działań wynikających z definicji opieki nad zabytkami, tj. zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie i korzystanie z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości. WKZ jest organem właściwym do określenia, czy dany zabytek jest, czy też nie jest utrzymywany i konserwowany zgodnie z przepisami tej ustawy. Opinia WKZ wydana w tym zakresie korzysta z waloru dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 194 § 1 Ordynacji podatkowej (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 8 czerwca 2020 r., sygn. akt I SA/Ol 109/20). Zwolnienia podatkowe odnoszące się do nieruchomości wpisanych do

rejestru zabytków przewidziane są również na gruncie przepisów ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 888) i ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 333).

Przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm., dalej jako „u.g.n.”) określają szczególny reżim w odniesieniu do gospodarowania nieruchomościami wpisanymi do rejestru zabytków i stanowiącymi własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. W świetle art. 13 ust. 4 u.g.n. sprzedaż, zamiana, darowizna lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a także wnoszenie tych nieruchomości jako wkładów niepieniężnych (aportów) do spółek wymaga pozwolenia WKZ. Brak stosownego pozwolenia może skutkować nieważnością umowy przenoszącej własność lub oddającej nieruchomość w użytkowanie wieczyste. Obowiązek uzyskania pozwolenia WKZ dotyczy przy tym jedynie „pierwszego” oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, nie zaś kolejnych umów rozporządzających prawem użytkowania wieczystego. Jednocześnie zgodnie z art. 26 u.o.z.o.z. w umowie sprzedaży, zamiany, darowizny lub dzierżawy zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, stanowiącego własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, przy określaniu sposobu korzystania z tego zabytku WKZ ma obowiązek nałożyć na nabywcę lub dzierżawcę obowiązek przeprowadzenia w określonym terminie niezbędnych prac konserwatorskich przy tym zabytku, gdy jego stan zachowania tego wymaga. Z kolei w sytuacji, gdy przedmiotem umowy o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste jest nieruchomość wpisana do rejestru zabytków, przy określaniu sposobu korzystania z tej nieruchomości WKZ może nałożyć na nabywcę, w razie potrzeby, obowiązek odbudowy lub remontu położonych na niej zabytkowych obiektów budowlanych, w terminie określonym w umowie (art. 29 ust. 2 u.g.n.). Druga ze wskazanych sytuacji może mieć szczególnie ważne znaczenie, ponieważ ewentualne niewykonanie przez użytkownika wieczystego nałożonych na niego bezpośrednio w akcie notarialnym obowiązków lub korzystanie przezeń z nieruchomości w sposób sprzeczny z celem ustalonym w umowie może być podstawą do żądania przez właściwy organ rozwiązania umowy użytkowania wieczystego przed upływem ustalonego okresu, na który umowa ta została zawarta (szerzej na ten temat: T. Sienkiewicz, *Umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste jako nienazwana forma ochrony zabytków*, (w:) A. Jagielska-Burduk, W. Szafranski (red.), *Kultura w praktyce. Zagadnienia prawne. T. 2. Wokół problematyki prawnej zabytków i rynku sztuki*, Poznań 2013).

W przypadku sprzedaży nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z przepisami u.g.n., ustaloną cenę nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków obniża się o 50%, przy czym właściwy organ może, za zgodą odpowiednio wojewody albo rady lub sejmiku, podwyższyć lub obniżyć tę bonifikatę. Zgodnie z tym sprzedaż nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków wiąże się z obowiązkiem udzielenia bonifikaty od ustalonej ceny sprzedaży. Wartość bonifikaty określa się indywidualnie, należy jednak brać pod

uwagę, że zasadą jest obniżenie ceny sprzedaży o 50%. Bonifikata związana z faktem wpisu nieruchomości do rejestru zabytków dotyczy także opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, którą to opłatę obniża się o 50%. Powyższe bonifikaty nie przysługują jednak wówczas, gdy dana nieruchomość nie jest wpisana indywidualnie do rejestru zabytków, a jedynie znajduje się na obszarze wpisanego do rejestru zabytków układu urbanistycznego lub historycznego zespołu budowlanego.

Gminie przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków lub prawa użytkowania wieczystego takiej nieruchomości. Przepisy u.g.n. wskazują sytuacje, w których prawo to nie przysługuje, m.in. wówczas, gdy transakcja następuje na rzecz osób bliskich dla sprzedawcy czy pomiędzy osobami prawnymi tego samego Kościoła lub związku wyznaniowego. W odniesieniu do nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków prawo pierwokupu nie przysługuje w sytuacji, gdy nie zostało ono ujawnione w księdze wieczystej. W praktyce prawo to nie będzie dotyczyć wielu nieruchomości, które zostały objęte ochroną na podstawie „starych” decyzji o wpisie do rejestru zabytków, ponieważ wówczas często nie czyniono o tym wzmianki w treści księgi wieczystej. Przepisy u.g.n. zobowiązują notariusza do powiadomienia organu wykonawczego gminy o treści umowy sprzedaży, a pierwokup może być wykonany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w terminie miesiąca od daty otrzymania tego powiadomienia, poprzez złożenie oświadczenia w formie aktu notarialnego. Prawo pierwokupu realizuje się z chwilą złożenia tego oświadczenia. Umowa sprzedaży zawarta bez zastrzeżenia warunku zawieszającego, umożliwiającego gminie wykonanie prawa pierwokupu, jest nieważna.

## Skreślenie z rejestru zabytków

Procedura skreślenia z rejestru zabytków służy usunięciu z rejestru tych obiektów, które z różnych względów nie kwalifikują się już do dalszej ochrony konserwatorskiej. Postępowanie w sprawie skreślenia z rejestru zabytków wyróżnia się na tle innych postępowań z zakresu ochrony zabytków swoim znacznym ciężarem gatunkowym, jako że w istocie rozstrzyga ono o „być” albo „nie być” danego obiektu zabytkowego, ponieważ decyzja o skreśleniu z rejestru zabytków daje podstawę do dokonania zgodnej z prawem rozbiórki obiektu.

Postępowanie w sprawie skreślenia zabytku z rejestru wszczyna się z urzędu bądź na wniosek właściciela zabytku lub użytkownika wieczystego gruntu, na którym znajduje się zabytek nieruchomy. Organem prowadzącym postępowanie i wydającym decyzję w sprawie skreślenia zabytku z rejestru jest zgodnie z art. 13 ust. 5 u.o.z.o.z. minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. W praktyce za prowadzenie postępowania odpowiada Departament Ochrony Zabytków w Ministerstwie Kultury, Dziedzictwa Narodowego, przy czym samą decyzję, zgodnie z kompetencją wynikającą z art. 89 pkt 1 u.o.z.o.z., w imieniu ministra wydaje Generalny Konserwator Zabytków.

Na gruncie u.o.z.o.z. skreślenie z rejestru zabytków następuje w wyniku wystąpienia jednej z pięciu przesłanek, do których należą:

- zniszczenie zabytku w stopniu powodującym utratę jego wartości historycznej, artystycznej lub naukowej;
- niepotwierdzenie wartości będącej podstawą wydania decyzji o wpisie do rejestru w nowych ustaleniach naukowych;
- wpis zabytku do inwentarza muzeum;
- wpis zabytku na Listę Skarbów Dziedzictwa;
- wejście zabytku w skład narodowego zasobu bibliotecznego.

W praktyce najistotniejsze znaczenie ma pierwsza z ww. przesłanek, czyli **zniszczenie zabytku w stopniu powodującym utratę jego wartości zabytkowych**. Aby stwierdzić, że zachodzi ww. przesłanka, oba elementy muszą wystąpić łącznie, tj. zniszczenie przedmiotu i utrata przez ten przedmiot posiadanych wartości zabytkowych. *A contrario* sam fakt zniszczenia przedmiotu, który jest wpisany do rejestru zabytków, nie powoduje utraty przez ten przedmiot wartości historycznej, artystycznej lub naukowej. Powyższe powiązanie dwóch elementów, od których łącznego zaistnienia uzależniona jest możliwość skreślenia zabytku z rejestru, znajduje odzwierciedlenie w procesie dokonywania oceny. Najpierw analizie podlega stan zachowania obiektu pod względem technicznym, z uwzględnieniem stopnia i charakteru jego zniszczenia. Następnie ustalenia dotyczące stanu technicznego zabytku rozpatruje się przez pryzmat wpływu zniszczenia na posiadane wartości zabytkowe obiektu. Zestawiając stwierdzone stopień zniszczenia zabytku z posiadanymi przezeń wartościami, należy udzielić

odpowiedzi na pytanie, czy zniszczenie substancji zabytku jest tak daleko posunięte, że prowadzi do pozbawienia go wcześniej posiadanych wartości: historycznej, artystycznej lub naukowej. Odpowiedź twierdząca winna skutkować skreśleniem zabytku z rejestru, przecząca zaś wydaniem decyzji odmownej – w tym zakresie decyzja ta, podobnie jak decyzja o wpisie do rejestru zabytków, ma charakter decyzji związanej.

Choć stwierdzenie stanu technicznego obiektu co do zasady jest czynnością zobiektywizowaną, nierzadko wymaga przeprowadzenia szczegółowych badań dotyczących stanu zachowania poszczególnych elementów konstrukcyjnych i budowlanych, których w praktyce najczęściej nie wykonuje się w toku prowadzonego postępowania. Zwykle ocena stanu technicznego dokonywana jest „na oko” podczas oględzin zabytku i prawidłowość ustaleń w tym zakresie w dużej mierze zależy od kompetencji i doświadczenia osoby prowadzącej daną sprawę. Jeszcze bardziej skomplikowane jest dokonanie ustaleń dotyczących tego, jak stan zachowania obiektu przekłada się na jego wartości zabytkowe. Stanowi to z natury rzeczy działanie o wysoce niewymiernym charakterze, jako że wymaga właściwego przełożenia wniosków dotyczących stanu zachowania na grunt oceny niematerialnych wartości zabytku. Szczególne znaczenie ma tu sposób postrzegania kwestii autentyzmu zabytku, jako że co do zasady utrata przez zabytek oryginalnej substancji decyduwać będzie o utracie przezeń posiadanych wartości zabytkowych.

Treść art. 13 ust. 1 u.o.z.o.z. nie wskazuje, że warunkiem niezbędnym do skreślenia z rejestru jest całkowite zniszczenie zabytku (tj. doprowadzenie do tzw. stanu zerowego), jednakże *de lege lata* możliwość skreślenia z rejestru zabytków jest bardzo ograniczona ze względu na funkcjonującą linię orzecniczą sądów administracyjnych. Przesłanka utraty wartości zabytkowej w judykaturze interpretowana jest w sposób ścisły. Wskazuje się, że ustalenie tego, czy nastąpiła utrata wartości zabytkowych, uniezależnione jest od stanu technicznego obiektu. W związku z tym zły stan techniczny zabytku nie stanowi okoliczności decydującej o konieczności skreślenia zabytku z rejestru. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 28 stycznia 2020 r. (sygn. akt II OSK 632/18): *„zły stan techniczny obiektu, który stanowić może uzasadnienie do jego rozbiórki ze względu na przepisy ustawy – Prawo budowlane, nie jest okolicznością potwierdzającą samoistnie zaistnienie przesłanki do wykreślenia zabytku (części zabytku) z rejestru zabytków. Stopień zniszczenia zabytku ma znaczenie w sprawie skreślenia go z rejestru zabytków wyłącznie w kontekście jego wartości historycznej, artystycznej lub naukowej. Stopień zniszczenia zabytku nie ma natomiast znaczenia w kontekście ekonomicznym, gdyż przepis art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.) nie wiąże wykreślenia zabytku z rejestru z możliwością jego naprawy, usunięcia powstałych zniszczeń i opłacalnością tych prac. Z tych względów bez znaczenia w postępowaniu o wykreślenie zabytku z rejestru jest okoliczność, czy zabytek wymaga wykonania prac remontowych lub robót rekonstrukcyjnych. Dopóki stopień zniszczenia obiektu zabytkowego nie osiągnie takiego rozmiaru, który nakazuje uznać, że obiekt ten nie przedstawia już żadnych wartości historycznych, artystycznych lub naukowych, albowiem nie da się go zachować, dopóty zabytek nie może zostać skreślony z rejestru zabytków. To zaś oznacza, że skreślenie z rejestru*

*zabytków powinno mieć miejsce jedynie w wyjątkowych sytuacjach*". Jeszcze bardziej rygorystyczne stanowisko wyraził WSA w Warszawie w wyroku z dnia 21 marca 2019 r. (sygn. akt VIII SA/Wa 73/19), wprost wskazując, że utrata dotychczasowej wartości przez zabytek, by mogła skutkować jego skreśleniem z rejestru, musi być całkowita. W ocenie Sądu „ocena ta nie może podlegać stopniowaniu prowadzącemu m.in. do uznania, że zabytek powinien podlegać skreśleniu, albowiem utracił większą część swojego znaczenia i aktualnie wartość ta ma charakter szczątkowy. Tym samym w świetle ustaleń odnoszących się do stanu obiektu zabytkowego, podstawą skreślenia zabytku z rejestru może być wyłącznie ustalenie pozwalające stwierdzić, że określone zdarzenie lub proces doprowadziły do tego, iż można mówić o całkowitym, stałym, a przez to definitywnym pozbawieniu określonego zabytku nieruchomości, w tym dzieła architektury i budownictwa, jakiegokolwiek wartości historycznej, artystycznej lub naukowej uzasadniającej przekonanie, że jego ochrona leży w interesie społecznym. Przy wykładni art. 13 ust. 1 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2187 ze zm.) uwzględnić jednocześnie trzeba, że w myśl art. 6 ust. 1 ochronie i opiece podlega zabytek bez względu na stan jego zachowania. Znaczenie normatywne powyższego zastrzeżenia należy rozumieć w ten sposób, że stan zniszczenia zabytku nie ma jakiegokolwiek znaczenia dla utrzymywania jego ochrony, jeżeli poziom degradacji technicznej zabytku nie doprowadził do zaistnienia wyżej zauważonego skutku, tj. całkowitego pozbawienia obiektu wartości zabytkowej”. Obecnie wydawane orzeczenia stanowią kontynuację podejścia do omawianej przesłanki we wcześniejszym orzecznictwie. W wyroku z dnia 9 października 2013 r. (sygn. akt VII SA/Wa 1179/13) WSA w Warszawie wskazał, że „nawet obiekt będący ruiną, jeżeli zachowuje jedną z podlegających ochronie wartości, nie może zostać wykreślony z rejestru zabytków”, z kolei w ocenie NSA w wyroku z dnia 25 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 1157/10, „skreślenie zabytku z rejestru jest możliwe tylko w przypadku całkowitej utraty wartości będących podstawą wpisu do rejestru czy też zaistnienia nieodwracalnych przekształceń, przy czym wartości te utożsamiane są z autentyczną substancją, która to »inkorporuje rdzeń wartości zabytkowej«”.

Konsekwencją powyższego jest to, że w praktyce orzeczniczej MKiDN skreślenia z rejestru zabytków dokonywane są w ostateczności, a duża część wniosków jest rozpatrywana odmownie. Coraz większą rolę przy dokonywaniu rozstrzygnięcia w sprawach skomplikowanych, o niejednoznacznych stanach faktycznych odgrywiają przy tym wnioski z wykonanych ekspertyz konstrukcyjno-budowlanych, opartych na badaniu poszczególnych elementów struktury zabytku i stosownych obliczeniach. Na ich podstawie ustala się to, do jakiego stopnia istniejąca substancja, po przeprowadzeniu niezbędnych prac lub robót, może być w dalszym ciągu zachowana, co z kolei wpływa na ocenę tego, czy pomimo zniszczenia dany obiekt zachował wciąż posiadane wartości historyczne, artystyczne lub naukowe. W ostatnich latach obserwuje się, że obok skreśleń obiektów ze względu na ich zły stan techniczny wynikający z wieloletnich zaniedbań coraz częściej powodem pozbawienia zabytku ochrony jest utrata wartości zabytkowych wskutek przekształceń obiektów, prowadzonych bez wymaganego pozwolenia konserwatorskiego, a w skrajnych przypadkach również



będących efektem działań realizowanych za pozwoleniem konserwatorskim. Problem ten został dostrzeżony przez ustawodawcę i skutkowało wprowadzeniem do przepisów u.o.z.o.z. nowego art. 47a, dającego MKiDN, po zasięgnięciu opinii Głównej Komisji Konserwatorskiej, możliwość uchylecia lub zmiany pozwolenia konserwatorskiego, jeżeli realizacja działań określonych w tym pozwoleniu spowodowałaby uszczerbek dla wartości zabytku, uszkodzenie lub zniszczenie zabytku lub niewłaściwe korzystanie z zabytku.

Drugą z merytorycznych przesłanek skreślenia zabytku z rejestru jest niepotwierdzenie wartości będącej podstawą wydania decyzji o wpisie do rejestru w **nowych ustaleniach naukowych** (art. 13 ust. 1 *in fine* u.o.z.o.z.). Dotyczy ona sytuacji, gdy zabytek został wpisany do rejestru w oparciu o błędne rozpoznanie, w efekcie czego zabytkowi przyznano wartości, których w rzeczywistości on nie posiada. Ocenie podlega zatem to, czy wartość, jaką przypisano obiektowi, istniała w chwili wpisu do rejestru, a nie to, czy wartość ta z jakichkolwiek przyczyn została utracona w czasie późniejszym. Podobnie jak w przypadku przesłanki utraty wartości zabytkowej dokonanie nowych ustaleń naukowych opiera się na przyznanych organowi prowadzącemu postępowanie luzach decyzyjnych, skoro organ ten ma ocenić istnienie bądź nieistnienie określonych wartości zabytkowych danego obiektu. W odróżnieniu od przesłanki utraty wartości zabytkowych przedmiotowa przesłanka sporadycznie stanowi podstawę dokonania skreślenia zabytku z rejestru, czego konsekwencją jest również to, że nie podlegała ona wykładni w orzecznictwie sądownoadministracyjnym.

Trzy pozostałe przesłanki skreślenia z rejestru zabytków mają charakter formalny. Wszystkie ww. przesłanki łączy to, że skreślenie z rejestru zabytków następuje w wyniku objęcia zabytku innym reżimem ochrony w ramach przepisów u.o.z.o.z. (wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa) bądź w ramach przepisów odrębnych – odpowiednio ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (wpis do inwentarza muzeum) i ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (wejście w skład narodowego zasobu bibliotecznego). Z ww. przepisami koresponduje art. 11 u.o.z.o.z. stwierdzający, że do rejestru nie wpisuje się zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa, wpisanego do inwentarza muzeum i wchodzącego w skład narodowego zasobu bibliotecznego. Tym samym w odniesieniu do ww. rodzajów obiektów ustawodawca wyklucza zjawisko podwójnej reglamentacji, czyli równoczesnego objęcia tego samego zabytku różnymi reżimami ochrony, dając przy tym pierwszeństwo innym aniżeli wpis do rejestru zabytków formom ochrony.

Skreślenie zabytku z rejestru odnotowuje się w księdze rejestru. WKZ na podstawie decyzji ostatecznej wnioskuje o wykreślenie informacji o wpisie do rejestru zabytków z księgi wieczystej i z katastru nieruchomości, a także zwraca się z wnioskiem o ogłoszenie tej informacji w dzienniku urzędowym województwa. Skreślenie zabytku z rejestru wywołuje istotne skutki na płaszczyźnie prawa budowlanego, umożliwiając wydanie pozwolenia na jego rozbiórkę przez organ administracji architektoniczno-budowlanej.

W art. 13 ust. 2 u.o.z.o.z. przewidziano możliwość skreślenia z rejestru części zabytku. Wprowadzenie tego rozwiązania w przepisach u.o.z.o.z. stanowiło *novum* na

gruncie przepisów prawnych regulujących ochronę zabytków. Skreślenie z rejestru części zabytku stosuje się z jednej strony wówczas, gdy sam wniosek o skreślenie z rejestru zabytków dotyczy jedynie określonej części wpisu, z drugiej zaś wtedy, gdy pomimo żądania skreślenia zabytku w całości przesłanki do skreślenia z rejestru zachodzą jedynie wobec niektórych jego składników. W praktyce art. 13 ust. 2 u.o.z.o.z. znajduje zastosowanie wobec tak zabytków nieruchomości, jak i zabytków ruchomych. W pierwszym przypadku następuje to np. przy skreśleniu z rejestru części układu urbanistycznego lub historycznego zespołu budowlanego bądź określonych części składowych indywidualnego obiektu. W stosunku do zabytków ruchomych częściowe skreślenie obejmuje w głównej mierze pojedyncze elementy ruchome wchodzące w skład zabytkowego wyposażenia kościelnego.

Obecne brzmienie art. 13 ust. 3 u.o.z.o.z. wyraźnie wskazuje na to, że otoczenie może podlegać skreśleniu z rejestru jedynie w całości w przypadku skreślenia samego zabytku. *A contrario* brak jest możliwości skreślenia z rejestru samego otoczenia w całości lub części w sytuacji, gdy skreśleniu nie podlega sam zabytek. Otoczenie nie jest zabytkiem w rozumieniu art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z., jako że nie posiada ono wartości zabytkowych. Podlega ono wpisowi do rejestru ze względu na to, iż celem jego jest ochrona wartości posiadanych przez zabytek wpisany do rejestru. Tym samym nie sposób zastosować względem otoczenia przesłanek wskazanych w art. 13 ust. 1 u.o.z.o.z., gdyż ściśle odnoszą się one do wartości zabytkowej, której otoczenie zabytku z założenia jest pozbawione. Starając się nie zrównywać statusu prawnego zabytku i jego otoczenia, ustawodawca nie dostrzegł jednak, iż w określonych przypadkach uzasadnione jest samoistne skreślenie z rejestru części bądź całości otoczenia zabytku niezależnie od tego, czy skreśleniu podlega sam zabytek. W praktyce bowiem strefy otoczenia niejednokrotnie wpisane są do rejestru zabytków w niewłaściwy sposób, często obejmując zbyt duży obszar, dla którego ochrony brak jest merytorycznego uzasadnienia. Nieraz zdarza się też, że samo otoczenie od momentu wpisu do rejestru zabytków uległo na tyle poważnym przekształceniom, iż nie spełnia już ono swej podstawowej funkcji, polegającej na ochronie wartości widokowych zabytku oraz jego ochrony przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych.

Niezależnie od postępowania ws. skreślenia zabytku z rejestru pozbawienie ochrony konserwatorskiej zabytku może również nastąpić na podstawie uchylecia bądź stwierdzenia nieważności decyzji o wpisie do rejestru zabytków. W przypadku stwierdzenia nieważności decyzji mamy do czynienia z kwalifikowaną wadą tkwiącą w samej decyzji od chwili jej wydania, która powoduje konieczność eliminacji z obrotu decyzji jako takiej. W przeciwieństwie do decyzji o stwierdzeniu nieważności decyzja o skreśleniu z rejestru zabytków wywołuje jedynie skutki na przyszłość (*ex nunc*), a jej wydanie nie stanowi podstawy ani do wzruszenia innych decyzji konserwatorskich odnoszących się do tego zabytku, ani do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na podstawie art. 4171 § 2 k.c. (szerzej na ten temat: J. Brudnicki, *Stwierdzenie nieważności decyzji o wpisie do rejestru zabytków*, „Ochrona Zabytków” 2016, nr 2, s. 69-105).



## **Decyzje wojewódzkiego konserwatora zabytków wydawane na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz w ramach nadzoru konserwatorskiego**

### **Decyzje wojewódzkiego konserwatora zabytków wydawane na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – aspekty procesowe i materialnoprawne**

Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (dalej: u.o.z.o.z.) pozwolenia WKZ wymaga:

1. prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, w tym prac polegających na usunięciu drzewa lub krzewu z nieruchomości lub jej części będącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni;
2. wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku;
3. prowadzenie badań konserwatorskich zabytku wpisanego do rejestru;
4. prowadzenie badań architektonicznych zabytku wpisanego do rejestru;
5. prowadzenie badań archeologicznych;
6. przemieszczanie zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru;
7. trwałe przeniesienie zabytku ruchomego wpisanego do rejestru z naruszeniem ustalonego tradycją wystroju wnętrza, w którym zabytek ten się znajduje;
8. dokonywanie podziału zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru;
9. zmiana przeznaczenia zabytku wpisanego do rejestru lub sposobu korzystania z tego zabytku;
10. umieszczanie na zabytku wpisanym do rejestru: urządzeń technicznych, tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r. poz. 293, 471, 782, 1086 i 1378 oraz z 2021 r. poz. 11) oraz napisów, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1 ustawy;
11. podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, z wyłączeniem działań polegających na usuwaniu drzew lub krzewów z terenu nieruchomości lub jej części niebędącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem albo inną formą zaprojektowanej zieleni;
12. poszukiwanie ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych, w tym zabytków archeologicznych, przy użyciu wszelkiego rodzaju urządzeń elektronicznych i technicznych oraz sprzętu do nurkowania.

Tryb wydawania pozwoleń, dane i informacje, które zawierają wnioski o wydanie pozwoleń, dokumentację dołączaną do wniosków niezbędną do ich rozpatrzenia, dane i informacje, które zawierają pozwolenia, oraz warunki, które mogą zostać w nich zastrzeżone, a także elementy, które zawiera dokumentacja prac konserwatorskich i prac restauratorskich oraz dokumentacja badań archeologicznych, określa rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 2018 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków.

Celem ochrony zabytków jest m.in. zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków oraz udaremnianie niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków. W związku z tym organy ochrony zabytków zostały wyposażone w określone przepisami kompetencje zapewniające realizację ww. zadania. Mając na uwadze ich treść, należy podzielić przyznane tym organom instrumenty działania na środki nadzoru prewencyjnego oraz środki nadzoru weryfikacyjnego. Pozwolenie konserwatorskie jest środkiem nadzoru prewencyjnego.

Pozwolenie na podstawie art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z. wydawane jest w formie decyzji administracyjnej, co sprawia, że mają do niej zastosowanie przepisy ogólnego postępowania administracyjnego zawarte w k.p.a. W szczególności należy zwrócić uwagę na zasadę pogłębiania zaufania, z której wynika obowiązek prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania, a organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. Odnosząc to stwierdzenie do spraw z zakresu ochrony zabytków, w orzecznictwie administracyjnym podkreśla się, że w przypadku ochrony zabytków pozornie tożsama kwestia może zostać oceniona diametralnie różnie (wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 czerwca 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 2023/17). W orzecznictwie przyjęto, że rozstrzygnięcia w sprawach, o których mowa w art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z., wydawane są w ramach tzw. uznania administracyjnego, co oznacza, że przepisy prawa nie określają, w jakich przypadkach konieczne jest wydanie pozwolenia, a w jakich odmowa jego udzielenia, pozostawiając tę kwestię ocenie organu ochrony zabytków. W ramach uznania administracyjnego konserwator zabytków każdy przypadek powinien ocenić indywidualnie, uwzględniając całokształt okoliczności dotyczących danego zabytku, w tym stanu zabytku oraz sposobu jego aktualnego użytkowania i wykorzystania (np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 sierpnia 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 638/14). Zakwalifikowanie pozwoleń wydawanych na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy nie jest jednak jednolicie przyjmowane w orzecznictwie. W wyroku z dnia 21 kwietnia 2016 r. NSA (sygn. akt II OSK 2041/14) stwierdził: *„Co prawda stanowisko, że rozstrzygnięcia w sprawach o których mowa w art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, są wydawane w ramach uznania administracyjnego, zostało także wyrażone w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (patrz: wyrok NSA z 4.09.2015 r. II OSK 135/14),*

*jednakże Sąd w składzie rozpoznającym przedmiotową skargę kasacyjną opowiada się za poglądem odmiennym. Nie ulega wątpliwości, że podejmując stosowną decyzję organ ochrony zabytków korzysta z szerokiego luzu decyzyjnego, wynikającego z postępowania się przez ustawodawcę w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wieloma pojęciami niedookreślonymi i zwrotami szacunkowymi, jednakże nie jest to działanie w ramach uznania administracyjnego, gdyż w obu przypadkach w inny sposób dochodzi do zastosowania w sprawie normy indywidualnej i konkretnej oraz odmiennie kształtuje się sądowa kontrola tych rozstrzygnięć”.*

Należy zatem stwierdzić, że decyzja wydawana na podstawie art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z. ma charakter uznaniowy w tym znaczeniu, że ocenę przesłanek rozstrzygnięcia organ dokonuje w oparciu o pojęcia normatywne niedookreślone, których wykładni musi każdorazowo dokonywać w indywidualnej sprawie. Dopiero ustalenie przez organ przesłanek rozstrzygnięcia i dokonanie ich oceny powoduje, że rozstrzygnięcie ma charakter związany (wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 37/14; z dnia 17 stycznia 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 1041/12; z dnia 25 kwietnia 2012 r., sygn. akt I SA/Wa 2440/11).

Pozwolenie konserwatorskie ma charakter decyzji uprawniającej inwestora do rozpoczęcia robót. Oznacza to zatem, że może ono dotyczyć wyłącznie przyszłych zamierzeń inwestycyjnych. Jeżeli inwestor wykonał działania objęte wnioskiem – wydawanie decyzji uprawniającej do tych działań nie jest już możliwe, gdyż nie można w tej sytuacji wydać decyzji załatwiającej sprawę przez rozstrzygnięcie co do istoty (wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 333/07; z dnia 29 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2152/10).

Zgodnie z art. 36 ust. 5 u.o.z.o.z. pozwolenia, o których mowa w art. 36 ust. 1 ustawy, wydaje się na wniosek osoby fizycznej lub jednostki organizacyjnej posiadającej tytuł prawny do korzystania z zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu albo ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego. Jeżeli o udzielenie pozwolenia konserwatorskiego występuje jeden ze współwłaścicieli nieruchomości, to nie musi legitymować się zgodą pozostałych współwłaścicieli na wykonywanie robót budowlanych objętych wnioskiem. Dopiero po uzyskaniu pozytywnego w tym zakresie rozstrzygnięcia organu ochrony zabytków współwłaściciel ten powinien podjąć starania w celu uzyskania zgody pozostałych współwłaścicieli, o ile w świetle przepisów kodeksu cywilnego czy ustawy o własności lokali jest ona wymagana dla uzyskania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2016 r., sygn. akt II OSK 1346/14). Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie zawiera – odnośnie do kręgu stron postępowania prowadzonego na podstawie art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z – szczegółowego unormowania. W związku z powyższym zastosowanie ma art. 28 k.p.a. jako norma ogólna, w myśl której stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek (więcej: m.in. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2015 r., sygn. akt II OSK 2519/13). Jeżeli wnioskowane prace dotyczą części nieruchomości wspólnej, nad którą zarząd przysługuje wspólnocie, przymiot

strony w takim postępowaniu posiada wspólnota reprezentowana przez zarząd, a nie jej poszczególni członkowie. Krąg stron postępowania, prowadzonego w oparciu o art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z., określany jest niezależnie od kręgu stron pozwolenia na budowę czy decyzji o warunkach zabudowy.

Zgodnie z art. 36 ust. 3 u.o.z.o.z. pozwolenia mogą określać warunki, które zapobiegają uszkodzeniu lub zniszczeniu zabytku. Instytucja warunków określonych w pozwoleniu służy zabezpieczeniu przed uszkodzeniem zabytków. Warunki te można podzielić na obligatoryjne, których zawarcie w decyzji jest obowiązkowe i które wynikają wprost z przepisów rozporządzenia z dnia 2 sierpnia 2018 r., oraz na nieobligatoryjne, których sformułowanie i zamieszczenie w pozwoleniu jest pozostawione uznaniu właściwego organu. Jednocześnie treść przepisu implikuje wniosek, że są one związane bezpośrednio z zabezpieczeniem istnienia zabytku w odpowiednim stanie. Istotne jest, że warunki pozwolenia nie mogą być sprzeczne z wnioskiem inwestora. Uzyskanie pozwolenia WKZ na podjęcie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru nie zwalnia z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę albo zgłoszenia w przypadkach określonych przepisami Prawa budowlanego.

W orzecznictwie wyraźnie podkreśla się, że celem postępowania prowadzonego na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z. jest weryfikacja planowanych działań właściciela zabytku lub innej osoby uprawnionej w świetle przepisów ustawy pod kątem ochrony konserwatorskiej. W postępowaniu prowadzonym w trybie tego przepisu organ ochrony konserwatorskiej bada, czy planowane prace nie doprowadzą do pogorszenia stanu zabytku. Ocena wpływu inwestycji na chronione wartości danego zabytku, a w konsekwencji dopuszczalności danego działania ze stanowiska konserwatorskiego, zależy przede wszystkim od przedmiotu ochrony. Komentowany przepis nie precyzuje sztywnych przesłanek rozstrzygnięcia, pozostawiając ocenę w gestii konserwatora zabytków jako organu posiadającego wiedzę fachową w dziedzinie ochrony zabytków (np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2012 r., sygn. akt I SA/Wa 2440/11). Charakter i różnorodność zasobu zabytków doprowadziły do wyodrębnienia w ramach wpisów do rejestru tzw. wpisów indywidualnych i obszarowych.

Na tle u.o.z.o.z. dla ochrony zabytków ustawodawca przewidział różne formy i zakresy tej ochrony. Zabytkiem nie jest tylko zindywidualizowany obiekt budowlany wpisany do rejestru, ale są nimi także pewne układy przestrzenne stanowiące wartość jako całość, jak również ich elementy. Sama zresztą definicja zabytku i nawiązująca do niej definicja zabytku nieruchomego (art. 3 pkt 1 i 2 u.o.z.o.z.) wskazuje na części nieruchomości, jak też ich zespoły (wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2008 r., sygn. akt II OSK 1808/06; z dnia 16 czerwca 2011 r., sygn. akt 1599/10; z dnia 27 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 216/11; z dnia 28 września 2011 r., sygn. akt II OSK 668/11; z dnia 8 maja 2013 r., II OSK 2680/11). Wpisanie do rejestru zabytków układu urbanistycznego ma na celu trwałe zachowanie historycznego rozplanowania oraz kompozycji przestrzennej. W tym przypadku zabytkiem jest koncepcja urbanistyczna, która ukształtowała zabytkową, materialną strukturę. Ochronie konserwatorskiej podlegają historyczna parcelacja, rozplanowanie placów i ulic, formy zaprojektowanej zieleni,

linia zabudowy oraz relacje przestrzenne pomiędzy elementami zabudowy tworzącymi kompozycję przestrzenną. Ocena tych elementów układu jest szczególnie istotna przy wypowiedzaniu się w sprawie lokalizacji nowych obiektów na obszarze historycznego układu urbanistycznego. Ochrona układu urbanistycznego ma także na celu trwałe zachowanie poszczególnych obiektów historycznych usytuowanych w tym układzie, lecz jedynie w zakresie ich głównych zewnętrznych cech wpływających na wygląd założenia urbanistycznego. Są to przede wszystkim gabaryty zabudowy, proporcje wysokościowe, artykulacja brył, rodzaj dachów, a także do pewnego stopnia wygląd elewacji. Nie będą zatem wymagać pozwolenia takie prace jak remont wewnątrz budynku, wymiana instalacji, o ile nie będą oddziaływać na zewnętrzne cechy obiektów położonych na terenie zabytkowego układu. Działania polegające na wprowadzeniu zmian zewnętrznych w budynku, objęte art. 36 ustawy, powinny być oceniane przez organ ochrony zabytków przede wszystkim pod kątem ich wpływu na zabytkowe wartości układu, a nie wyłącznie przez pryzmat indywidualnych cech czy walorów budynku będącego elementem tego układu. Natomiast jeżeli obiekt położony na terenie zabytkowego układu urbanistycznego posiada ponadprzeciętną wartość, powinien być indywidualnie objęty ochroną konserwatorską. Wpisanie historycznego zespołu zabudowy, czyli powiązanej przestrzennie grupy budynków wyodrębnionych ze względu na formę architektoniczną, styl, zastosowane materiały, funkcję, czas powstania lub związek z wydarzeniami historycznymi, oznacza większy niż w układzie urbanistycznym zakres ochrony poszczególnych obiektów, ograniczony jednak tylko do wyglądu zewnętrznego budynków stanowiących elementy tego zespołu. W tym wypadku istotne jest zachowanie autentycznej substancji budowlanej i tradycyjnych materiałów, z jakich zostały wybudowane, a także charakterystycznej dla całego zespołu stylistyki, kompozycji i detalu architektonicznego elewacji zewnętrznych.

Z faktu objęcia zabytku różnymi formami ochrony (wpisem do rejestru zabytków oraz ustaleniami ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego) nie wynika jakiegokolwiek zróżnicowanie zakresu ochrony, ponieważ wymienione przepisy nie stanowią norm kolizyjnych. Natomiast w przypadku wpisania do rejestru zabytków danego układu urbanistycznego niezbędne jest uzyskanie pozwolenia konserwatorskiego na podstawie art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z. Decyzje wpisujące obiekty czy obszary do rejestru zabytków nie zawierają szczegółowych zasad ochrony konserwatorskiej czy warunków realizacji inwestycji. Wszelkie ograniczenia i konsekwencje, wynikające z objęcia danego obszaru czy obiektu ochroną poprzez wpis do rejestru zabytków, o ile organ samorządowy taki plan uchwalił, powinny mieć odzwierciedlenie i zostać sprecyzowane w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przypadku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, po uzgodnieniu przez WKZ, z uwzględnieniem treści decyzji o wpisie zabytku do rejestru, zakres uznania administracyjnego w decyzji wydawanej na podstawie art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z. doznaje istotnego ograniczenia przez szczegółowe uwarunkowania ochrony tego zabytku ujęte w planie. W takiej sytuacji to miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako prawo miejscowe, określa ograniczenia, zakazy i nakazy związane ze sposobem ochrony zabytku nieruchomego i jego otoczenia. Niemniej zasady i warunki określone w planie miejscowym nie wykluczają

kontroli organu ochrony zabytków planowanego przedsięwzięcia budowlanego z punktu widzenia podstawowej formy i ochrony, jaką jest wpis do rejestru zabytków. Jednakże organ ochrony zabytków nie może domagać się odmiennych warunków realizacji inwestycji niż te, które jednoznacznie zostały dopuszczone w planie.

Pozwolenia WKZ wymaga również wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku. Przy czym otoczeniem jest tylko teren wokół lub przy zabytku wyznaczony w decyzji o wpisie tego terenu do rejestru zabytków. Ocena organu ochrony zabytków w postępowaniu o wydanie pozwolenia na wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku wymaga ustalenia, czy będą one rodzić możliwość uszkodzenia zabytku lub obniżenia walorów estetycznych zabytku. Wymaga to jednak każdorazowo zbadania przesłanek, które przesądziły o objęciu otoczenia ochroną konserwatorską.

Przyczyną wydania pozwolenia na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 6 u.o.z.o.z. powinny być takie okoliczności, które wskazują, że pozostawienie zabytku w jego dotychczasowym miejscu nie jest możliwe ze względu na brak możliwości zachowania jego substancji w dotychczasowych warunkach, np. z uwagi na planowaną inwestycję, zmianę ukształtowania terenu. Zabytek jest nierozdzielny od historii, której jest świadectwem, i od otoczenia, w którym jest położony. A zatem przemieszczenie zabytku w całości lub części nie może być dopuszczalne, chyba że wymaga tego zachowanie zabytku lub usprawiedliwiają je względy nadrzędnego interesu. Konieczne w związku z tym jest, aby w indywidualnej sprawie zostało wykazane, dlaczego w tej konkretnej sytuacji ochrona zabytku musi być realizowana w formie przemieszczenia (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 lipca 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 257/09).

Trwałe przeniesienie zabytku ruchomego wpisanego do rejestru, z naruszeniem ustalonego tradycją wystroju wnętrza, w którym zabytek się znajduje, wymaga pozwolenia wydanego przez WKZ (art. 36 ust. 1 pkt 7 u.o.z.o.z.). Trwałe przeniesienie zabytku ruchomego polega na przeniesieniu w miejsce docelowe, a nie przykładowo na czas remontu pomieszczenia.

Organ ochrony zabytków może odmówić wydania pozwolenia na podział nieruchomości zabytkowej (art. 36 ust. 1 pkt 8 u.o.z.o.z.), jeśli w jego ocenie wpłynęłoby to negatywnie na zachowane historyczne wartości przestrzenne czy architektoniczne chronionego obszaru. Ustawodawca uznał, że podział geodezyjny nieruchomości może stanowić zagrożenie dla zabytku. Tym samym przed dokonaniem podziału konieczne jest, aby właściwy w sprawie organ rozważył, czy w obliczu planowanego podziału takie zagrożenie istnieje (wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 marca 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 2651/13). Zwrócić należy też uwagę, iż ochrona zabytkowego układu urbanistycznego może także polegać na przeciwdziałaniu niekorzystnemu z punktu widzenia ochrony podziałowi geodezyjnemu nieruchomości (np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 marca 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 2651/13). W sposób szczególnie rozważone powinny być przesłanki podziału w wypadku założeń parkowych i ogrodowych oraz zespołów budowlanych (założeń dworskich, pałacowych, folwarcznych itd.). NSA w wyroku z 6 czerwca 2013 r. (sygn. akt II OSK 382/12) przyjął: *„Gdy chodzi o zabytek stanowiący pewien kompleks obszarowy, jego podział nie może zagrażać niepodzielności i integralności tego kompleksu”*. Stosownie do treści art. 96 ust. 2 ustawy



z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, w przypadku gdy o podziale orzeka sąd, nie wydaje się pozwolenia WKZ na podział nieruchomości (np. wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2011 r., II OSK 432/11). Jeżeli podział jest uzależniony od ustaleń planu miejscowego, sąd zasięga opinii wójta/burmistrza/prezydenta miasta, a w odniesieniu do nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków – także opinii WKZ.

Przewidziany w art. 36 ust. 1 pkt 10 u.o.z.o.z. obowiązek uzyskania pozwolenia na umieszczanie na zabytku wpisanym do rejestru urządzeń technicznych, tablic, reklam oraz napisów nie dotyczy wyłącznie zabytków wpisanych indywidualnie do rejestru zabytków, ale również odnosi się do umieszczania ww. obiektów na obszarach wpisanych do rejestru (wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 lipca 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 2610/19). Rozstrzygnięcie w przedmiocie umieszczenia reklamy na zabytku wpisanym do rejestru powinno być rozpatrywane nie tylko w związku z ewentualnym zagrożeniem dla substancji zabytku, ale również powinno uwzględniać inne wartości, których nośnikiem jest zabytek.

Wskazana podstawa w art. 36 ust. 1 pkt 11 u.o.z.o.z. odnosi się do innych prac niż czynności wymienione w art. 36 ust. 1 pkt 1-10 u.o.z.o.z., które mogą prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru. Obecnie ten przepis coraz rzadziej jest stosowany w orzecznictwie (np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 2273/18).

Pozwolenia wydawane na podstawie art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z., zgodnie z przepisami rozporządzenia z dnia 2 sierpnia 2018 r., zawierają „wskazanie terminu ważności pozwolenia”. W wyroku z dnia 18 lutego 2020 r. (sygn. akt II OSK 912/18) NSA stwierdził, że *„nie ulega wątpliwości, iż przepis prawa materialnego, jakim jest § 21 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, [...] nakłada na organ udzielający pozwolenia konserwatorskiego obowiązek zamieszczenia w decyzji klauzuli terminu ważności tego pozwolenia. Brak określenia terminu ważności pozwolenia powoduje, iż uprawnienie adresata decyzji, zgodnie z wolą ustawodawcy, czasowe, staje się bezterminowe i wymyka się kontroli organów konserwatorskich co do realizacji robót budowlanych wykonywanych w otoczeniu zabytku”*. Zamieszczenie w decyzji elementu, jakim jest termin ważności pozwolenia konserwatorskiego, ma na celu czasowe ograniczenie uprawnień wynikających z decyzji dla jej adresata. W przeciwnym wypadku adresat decyzji mógłby wykonywać roboty budowlane w każdym czasie i bez jakiegokolwiek kontroli ze strony powołanych do tego organów.

## **Decyzje wojewódzkiego konserwatora zabytków wydawane w ramach nadzoru konserwatorskiego – aspekty procesowe i materialnoprawne**

WKZ lub działający z jego upoważnienia pracownicy wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków prowadzą kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad nimi. W przypadku ustalenia, że zabytek jest w nieodpowiednim stanie zachowania, WKZ może wydać kontrolowanej osobie fizycznej

lub kierownikowi kontrolowanej jednostki organizacyjnej zalecenia pokontrolne usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w określonym terminie, o ile ich charakter nie uzasadnia wydania decyzji, o której mowa w art. 49 ust. 1 u.o.z.o.z. WKZ może odstąpić od wydania zaleceń pokontrolnych i wydać decyzję, o której mowa w art. 43, art. 44 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 46 ust. 1, art. 49 ust. 1 lub art. 50 ust. 1 u.o.z.o.z. Jeżeli w toku kontroli prowadzonej na podstawie art. 38 u.o.z.o.z. wykazane zostaną nieprawidłowości polegające na prowadzeniu prac bez pozwolenia bądź niezgodnie z pozwoleniem, WKZ nie ma możliwości odstąpienia od zastosowania środków nadzoru konserwatorskiego i poprzestania na wydaniu zaleceń pokontrolnych (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 sierpnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Wr 239/18). Granica pomiędzy zakresami normowania art. 40 ust. 1 u.o.z.o.z. oraz art. 49 ust. 1 u.o.z.o.z. nie rysuje się wyraźnie. Zakresy te są bowiem wyznaczone za pomocą zwrotów niedookreślonych, przy czym jest jasne, że w określonych przypadkach stan zachowania zabytku może być tak dalece „nieodpowiedni”, że będzie już stwarzał realne zagrożenia istotnego uszkodzenia albo nawet zniszczenia zabytku. Przy wyborze właściwego środka prawnego spośród wyżej wymienionych konserwator zabytków dysponuje pewnym zakresem uznania administracyjnego (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 października 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 460/19). Tym samym za błędny należy uznać pogląd wyrażony przez A. Michalak i A. Ginter (w: *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 291), że WKZ wydaje decyzję, o której mowa w komentowanym przepisie, dopiero w momencie, gdy wykonawca nie zastosuje się do zaleceń pokontrolnych.

Decyzja w ramach nadzoru konserwatorskiego powinna zostać wydana w wyniku prawidłowo przeprowadzonego postępowania oraz odpowiadać wymogom określonym w art. 107 k.p.a. Odnosi się to w szczególności do uzasadnienia decyzji, które wobec działania w warunkach luzu decyzyjnego, a także wobec niewątpliwej ingerencji w sferę praw właściciela musi być należycie sporządzone. Motywy decyzji powinny być tak ujęte, aby strona mogła zrozumieć i w miarę możliwości zaakceptować zasadność przesłanek faktycznych i prawnych, którymi kierował się organ przy załatwianiu sprawy. Decyzje wydawane w ramach nadzoru konserwatorskiego muszą być również precyzyjne w zakresie dotyczącym określenia nakładanego na adresata obowiązku.

WKZ wydaje decyzję o wstrzymaniu wykonywanych bez jego pozwolenia lub w sposób odbiegający od zakresu i warunków określonych w pozwoleniu prac konserwatorskich, restauratorskich, badań konserwatorskich lub architektonicznych przy zabytku wpisanym do rejestru; robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru lub w jego otoczeniu; badań archeologicznych lub poszukiwań, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 12; innych działań, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 6-8, 10 i 11, przy zabytku wpisanym do rejestru.

Decyzja o wstrzymaniu prac wykonywanych bez pozwolenia WKZ lub w sposób odbiegający od zakresu i warunków określonych w jego pozwoleniu może być wydana zarówno w konsekwencji przeprowadzonej kontroli, o której mowa w art. 38 u.o.z.o.z., jak i w wyniku ograniczonego postępowania dowodowego. Wydanie przedmiotowej decyzji w przypadku stwierdzenia bezprawnie realizowanych robót przy zabytku



wpisanym do rejestru jest obligatoryjne, a nie pozostawione uznaniu administracyjnemu (wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 października 2019 r., sygn. akt. VII SA/Wa 992/19). W orzecznictwie przyjmuje się, że decyzja o wstrzymaniu prac ma charakter zabezpieczający i tymczasowy, co sprawia, że zakres rozpoznania jest ograniczony (wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 października 2016 r., VII SA/Wa 2609/15). Specyfika tego postępowania uzasadnia również wyłączenie zasady czynnego udziału stron w postępowaniu. Jeżeli wstrzymanie prac nastąpiło w konsekwencji przeprowadzonej kontroli, ewentualne zastrzeżenia strona mogła wnosić do protokołu.

Obowiązywanie decyzji o wstrzymaniu prac zostało ograniczone w czasie. Zgodnie z art. 44 u.o.z.o.z. decyzja ta wygasa po upływie 2 miesięcy od dnia jej doręczenia, jeżeli w tym terminie WKZ nie wyda jednej ze wskazanych w tym przepisie decyzji. Ustawodawca przesądził jednak, że ma być ona wydana w terminie 2 miesięcy od dnia doręczenia decyzji o wstrzymaniu prac. Wydanie decyzji należy utożsamiać z datą widniejącą na decyzji, a nie datą jej doręczenia. W orzecznictwie przyjmuje się, że decyzja nakazująca wstrzymanie robót budowlanych prowadzonych przy zabytku albo w sposób odbiegający od zakresu i warunków określonych w pozwoleniu może zostać wydana nie tylko w stosunku do właściciela zabytku czy inwestora, lecz także każdego podmiotu prowadzącego prace budowlane przy zabytku (wyrok NSA z dnia 10 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2291/16).

Przepis art. 44 u.o.z.o.z. przewiduje środki nadzoru konserwatorskiego mające zastosowanie do prac, robót, badań i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru, których celem jest zminimalizowanie lub odwrócenia (o ile jest to jeszcze możliwe) szkód zaistniałych w objętej ochroną substancji zabytkowej w trakcie prowadzonych prac. Przewiduje działania naprawcze mające na celu doprowadzenie zabytku do stanu, który jest do zaakceptowania z punktu widzenia zasad ochrony zabytków.

Wydanie decyzji o wstrzymaniu prac, o której mowa w art. 43 u.o.z.o.z., nie wszczynają automatycznie postępowań w sprawie wydania decyzji, o których mowa w art. 44 ust. 1 u.o.z.o.z. O ile wraz z doręczeniem decyzji zaczyna biec termin na wydanie rozstrzygnięcia z art. 44 ust. 1, o tyle organ musi wszcząć z urzędu postępowanie i przeprowadzić postępowanie wyjaśniające mające na celu wybór rozstrzygnięcia, o którym mowa w komentowanym przepisie. W szczególności obejmować to może oględziny, których celem jest wykazanie zakresu wykonanych badań, prac, robót lub innych działań przy zabytku, a także ocenę dopuszczalności ich kontynuowania. Przepis nie zwalnia organu z realizacji zasady czynnego udziału stron w postępowaniu i umożliwienia stronie wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego.

Stosownie do art. 45 u.o.z.o.z., w przypadku gdy bez wymaganego pozwolenia WKZ lub w sposób odbiegający od zakresu i warunków określonych w pozwoleniu wykonano przy zabytku wpisanym do rejestru prace konserwatorskie lub restauratorskie, roboty budowlane, badania konserwatorskie, badania architektoniczne, inne działania, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 6-8 i 10-12, WKZ wydaje decyzję nakazującą przywrócenie zabytku do poprzedniego stanu lub uporządkowanie terenu, określając termin wykonania tych czynności, albo zobowiązującą do doprowadzenia zabytku do jak najlepszego stanu we wskazany sposób i w określonym terminie.

Wyżej wymieniony przepis, podobnie jak art. 44 ustawy, przewiduje środki nadzoru konserwatorskiego mające zastosowanie do prac, robót, badań i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru, których celem jest zminimalizowanie lub odwrócenia (o ile jest to jeszcze możliwe) szkód zaistniałych w objętej ochroną substancji zabytkowej w wyniku robót już zakończonych.

Istotą postępowania wyjaśniającego, co powinno być odzwierciedlone w uzasadnieniu decyzji, jest wykazanie stanu faktycznego poprzez określenie zakresu wykonanych prac, a następnie ustalenie, czy wydane zostało pozwolenie i w jaki sposób określony był zakres prac, które powinny być wykonane. Dopiero wykazanie różnicy pomiędzy stanem rzeczywistym a stanem przewidzianym w pozwoleniu będzie stanowiło podstawę do wydania nakazu na podstawie art. 45 u.o.z.o.z. Ustawodawca przewidział dwa alternatywne uprawnienia WKZ i w zależności od zakresu niezgodności, charakteru prac, ich skutków w każdej sprawie indywidualnie należy ustalić, czy zasadne jest nakazanie przywrócenia zabytku do poprzedniego stanu lub uporządkowanie terenu, z określeniem terminu wykonania tych czynności, czy zobowiązanie do doprowadzenia zabytku do jak najlepszego stanu we wskazany sposób i w określonym terminie. W wyborze rozstrzygnięcia organ powinien kierować się zasadami ogólnymi, ustalając, czy z punktu widzenia celów ochrony możliwe i zasadne jest przywrócenie do stanu poprzedniego. Mając na względzie pojęcia niedookreślone, wykładnia tego przepisu, odzwierciedlona w uzasadnieniu prawnym decyzji, powinna precyzyjnie określać, jak rozumiane będzie „przywrócenie do stanu poprzedniego” oraz „doprowadzenie zabytku do jak najlepszego stanu” w konkretnej sprawie. Z uwagi na posłużenie się w art. 45 ust. 1 u.o.z.o.z. pojęciami nieostrymi, tj. sformułowaniem „do jak najlepszego stanu”, dla ustalenia sposobu zakończenia danej sprawy niezbędne jest prawidłowe ich odkodowanie (por. wyrok NSA z dnia 29 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 1934/17; wyrok WSA w Warszawie z 5 dnia czerwca 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 2023/17; wyrok NSA z dnia 3 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 1937/16). Należy wyraźnie podkreślić, że jeżeli ustawa przewiduje wymóg uzyskania pozwolenia WKZ na prace przy zabytku, wyrażonego w formie decyzji administracyjnej (zob. art. 36 u.o.z.o.z.), a takimi pracami są również te doprowadzające wykonane już roboty budowlane do stanu zgodnego z prawem, to pozwolenie takie nie może zostać zastąpione pismem zawierającym stanowisko tego organu (wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 524/12). Art. 45 u.o.z.o.z., a także wcześniej omawiane przepisy mają zastosowanie zarówno do zabytków o charakterze obszarowym, jak i wpisanych do rejestru indywidualnie. Stosowanie środków nadzoru konserwatorskiego musi odpowiadać zasadzie proporcjonalności (wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 lutego 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 386/12).

Zgodnie z art. 46 u.o.z.o.z. WKZ może wydać decyzję o wstrzymaniu prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku niewpisanym do rejestru albo na Listę Skarbów Dziedzictwa, jeżeli zabytek ten spełnia warunki uzasadniające dokonanie wpisu do rejestru. Wskazana decyzja ma charakter tymczasowy – wygasa w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia, jeżeli nie nastąpi wszczęcie postępowania w sprawie wpisu zabytku do rejestru. Fakultatywny charakter decyzji

konserwatora zabytków sprawia, że każdorazowo ocenie WKZ pozostawiono to, czy uzasadnione jest w konkretnych okolicznościach wstrzymanie prac z uwagi na potrzebę natychmiastowego przerwania prac grożących zniszczeniem obiektu. Przy czym niewykorzystanie możliwości wstrzymania robót na podstawie art. 46 ust. 1 u.o.z.o.z. nie stoi na przeszkodzie do wydania decyzji o wpisie do rejestru zabytków obiektu, przy którym prowadzone są takie roboty (wyrok NSA z dnia 31 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1115/11). Zasadność wydania decyzji o wstrzymaniu prac pozostawiona więc została uznaniu WKZ.

W sytuacji wszczętego już wcześniej i niezakończonego postępowania w sprawie wpisania do rejestru zabytków za bezprzedmiotowe należy uznać postępowanie administracyjne na podstawie art. 46 ust. 1 ww. u.o.z.o.z. w sprawie wstrzymania robót budowlanych prowadzonych przy tej nieruchomości. Stosownie do przepisu art. 10a ustawy 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 tego zabytku. Zakaz ten dotyczy także robót budowlanych objętych pozwoleniem na budowę albo zgłoszeniem, a także działań określonych w innej decyzji pozwalającej na ich prowadzenie.

Stosownie do art. 49 u.o.z.o.z. WKZ może wydać decyzję nakazującą osobie fizycznej lub jednostce organizacyjnej posiadającej tytuł prawny do korzystania z zabytku wpisanego do rejestru, wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu albo ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego, przeprowadzenie, w terminie określonym w tej decyzji, prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy tym zabytku, jeżeli ich wykonanie jest niezbędne ze względu na zagrożenie zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem tego zabytku.

Wskazany przepis przyjmuje szeroki katalog podmiotów, które potencjalnie mogą się stać adresatem decyzji nakazowej. Obowiązek może być bowiem nałożony zarówno na właściciela, użytkownika wieczystego czy trwałego zarządcę, jak i inne osoby, które posiadają tytuł prawny wynikający z ograniczonego prawa rzeczowego. Obowiązek wykonania prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy zabytku nie może zostać nałożony na osobę dysponującą tytułem prawnym do zabytku wymienionym w art. 49 ust. 1 u.o.z.o.z., jeżeli nie posiada ona uprawnień do korzystania z zabytku wynikającego z tego prawa (wyrok NSA z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 245/11). W wyroku z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1837/18, NSA wskazał, że *„dla zastosowania podstawy z art. 49 ust. 1 ustawy nie ma znaczenia, czy pogorszenie stanu technicznego obiektu nastąpiło z winy właściciela lub użytkownika obiektu. Obowiązki te wynikają z samego faktu dysponowania obiektem wpisanym do rejestru zabytków i wiążącą się z nim odpowiedzialnością za stan jego zachowania”* (też: wyrok NSA z dnia 4 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 1948/16). Odpowiedzialny za realizację opieki nad zabytkiem jest aktualny dysponent zabytku. Niemniej obowiązkiem właściciela jest egzekwowanie od posiadaczy zależnych zabytku nieruchomego, wpisanego do rejestru, wykonywania obowiązków służących zachowaniu go we właściwym stanie

(wyrok NSA z dnia 12 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 58/17). W związku z tym nie wystarczy samo ustalenie, komu przysługuje tytuł prawny do zabytku nieruchomości, ponieważ niezbędne jest określenie zakresu odpowiedzialności posiadacza samoistnego i zależnego, gdyż dopiero przesądzenie o zakresie odpowiedzialności posiadaczy w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy pozwoli na ustalenie, na kogo nakaz powinien zostać nałożony (wyrok NSA z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1837/18). Określając w decyzji rodzaj i zakres czynności niezbędnych do wykonania, organ związany jest funkcją ochronną przepisu, a treść nakazanych działań nie może wykraczać poza granice wyznaczone w tym przepisie. Rodzaj i zakres prac bądź robót, jakie mają być przeprowadzone, muszą być określone w sposób precyzyjny i wyczerpujący (wyrok NSA z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt II OSK 634/13). Nakaz musi być zatem sformułowany w sposób jednoznaczny, co umożliwi m.in. skuteczne egzekwowanie wykonania określonych prac i robót (wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 lutego 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1089/05). Organ konserwatorski może nakazać nie tylko przeprowadzenie prac zmierzających do utrzymania substancji zabytkowej (konserwatorskich), ale także innych robót polegających na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego, których wykonanie uzna za niezbędne ze względu na ochronę zabytku przed zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem. Do takich robót można także zaliczyć prace związane z naprawą konstrukcji obiektu, pokrycia dachowego, jak również wykonanie właściwego odprowadzenia wód deszczowych. Każda z tych robót budowlanych przy zabytku, jeżeli jej wykonanie ma na celu jego zabezpieczenie przed zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem, może być przedmiotem nakazu organu konserwatorskiego, o którym mowa w art. 49 ust. 1 przywołanej ustawy. Decyzja nakazująca wykonanie prac zabezpieczających zabytek, wydana na podstawie art. 49 ust. 1 u.o.z.o.z., nie stanowi samoistnej podstawy do rozpoczęcia robót budowlanych. Nie zwalnia z obowiązku uzyskania pozwolenia WKZ, pozwolenia na budowę albo zgłoszenia w przypadkach określonych przepisami Prawa budowlanego.

### **Postępowanie organu II instancji w sprawie rozstrzygnięć wojewódzkich konserwatorów zabytków (wybrane problemy)**

Do zwyczajnych środków zaskarżenia rozstrzygnięć administracyjnych należą: odwołanie od decyzji, zażalenie na postanowienie oraz wnioski o ponowne rozpoznanie sprawy. Oprócz zwyczajnych środków zaskarżenia procedura administracyjna przewiduje środki nadzwyczajne umożliwiające weryfikację rozstrzygnięć już ostatecznych. Zalicza się do nich: żądanie stwierdzenia nieważności, wnioski o wznowienie postępowania, żądanie uchylecia lub zmiany decyzji.

Legitymację do wniesienia odwołania, zgodnie z art. 127 § 1 k.p.a., posiadają strona oraz podmioty na prawach strony, jeżeli zostały dopuszczone do udziału w postępowaniu administracyjnym. Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie nie budzi wątpliwości to, iż prawo wniesienia odwołania ma nie tylko strona, która brała

udział w postępowaniu zakończonym decyzją, lecz także osoba, która wprowadzić nie brała w nim udziału, ale jest stroną w rozumieniu przepisu art. 28 k.p.a.

Od dnia 1 czerwca 2017 r. w k.p.a. pojawiła się instytucja zrzeczenia się odwołania. Polega ona na tym, że każda ze stron postępowania w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję. Z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania decyzja staje się ostateczna i prawomocna.

Strona składa odwołanie do organu II instancji, ale za pośrednictwem organu I instancji. Nawet w przypadku, gdy odwołanie zostanie złożone bezpośrednio do organu II instancji, zostaje ono przekazane do organu właściwego. Wymogi formalne odwołania są bardzo ograniczone. Wystarczy, by spełniało ono kryteria „podania”, wymienione w art. 63 k.p.a. Powinno zatem zawierać imię, nazwisko, adres osoby składającej, treść żądania i podpis. Odwołanie może zostać złożone zarówno pisemnie, jak i ustnie do protokołu. Odwołanie można złożyć za pomocą środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu. Wymagania co do treści żądania ograniczają się do wskazania decyzji, którą strona skarży (w taki sposób, by można było ją zidentyfikować), i wyrażenia niezadowolenia z rozstrzygnięcia. W praktyce najczęściej strony działające czy osobiście, czy przez profesjonalnych pełnomocników stawiają konkretne zarzuty wobec decyzji, często powołując się na treść przepisów, orzeczeń sądowych czy poglądów wyrażanych w doktrynie. Nie jest to jednak element konieczny odwołania, a jego brak nie zwalnia organu od obowiązku szczegółowego przeanalizowania decyzji i ustalenia, czy nie jest ona błędna.

W przypadku oczywistych błędów decyzji wskazanych przez stronę w odwołaniu ustawodawca przyznał organom uprawnienie pozwalające na skorygowanie we własnym zakresie nieprawidłowego rozstrzygnięcia, bez przesyłania odwołania do organu II instancji. Zgodnie z art. 132 § 1 i 2 k.p.a. organ może wydać nową decyzję, którą uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję, w sytuacji gdy odwołanie wniosły wszystkie strony albo jedna ze stron, a pozostałe wyraziły zgodę na zmianę lub uchylenie zaskarżonej decyzji, a także organ uzna, że odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie. Organ ten w pierwszej kolejności sprawdza, czy odwołanie nie zawiera braków i czy zostało złożone w ustawowym terminie 14 dni, co pozwoli na ewentualne uwzględnienie odwołania. W przypadku gdy odwołanie zawiera braki formalne, organ I instancji może wezwać do ich uzupełnienia zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a. Taka czynność organu I instancji jest dopuszczalna, gdyż tylko odwołanie spełniające wymogi formalne mogłoby ewentualnie skutkować uwzględnieniem odwołania w ramach autokontroli przewidzianej w art. 132 k.p.a. Jeżeli więc czynność, od której zależy uruchomienie postępowania odwoławczego, jest nieskuteczna, decyzja nie może podlegać autokontroli. W sytuacji gdy wniesienie odwołania po upływie terminu powoduje bezskuteczność tego środka, to automatycznie wyłączona zostaje możliwość skorzystania przez organ I instancji z autokontroli (por. wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. akt I OSK 135/10). Jednakże organ I instancji nie jest uprawniony do pozostawienia odwołania bez rozpoznania ani do wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie dopuszczalności czy

terminowości odwołania wobec jednoznacznego brzmienia przepisów art. 131, art. 132 i art. 133 k.p.a., określających dopuszczalne czynności organu I instancji podjęte na skutek wniesienia odwołania. Należą do nich: zawiadomienie pozostałych stron o wniesionym odwołaniu, autokontrola organu oraz – w przypadku nieskorzystania przez organ z uprawnień autokontrolnych – przesłanie odwołania wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w terminie 7 dni od dnia, w którym organ I instancji otrzymał odwołanie. Ostateczne badanie dopuszczalności odwołania, terminu jego wniesienia oraz warunków formalnych jego sporządzenia należy wyłącznie do organu odwoławczego, który stosownie do wyniku podjętej w tym zakresie kontroli uprawniony jest do stwierdzenia niedopuszczalności odwołania lub uchybienia terminu do jego wniesienia (art. 134 k.p.a.) bądź pozostawienia odwołania bez rozpoznania w sytuacji nieuzupełnienia jego braków formalnych (art. 64 k.p.a.). Umożliwienie organowi weryfikacji własnej decyzji bez potrzeby uruchamiania procedury merytorycznej przed organem odwoławczym lub procedury kontrolnej przed sądem niewątpliwie służy realizacji zasady szybkości postępowania. W razie wydania decyzji autokontrolnej mamy bowiem do czynienia z załatwieniem sprawy w sposób najszybszy i najprostszy. Szerzej na temat zasadności autokontroli – wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2019 r., sygn. akt II OSK 2196/18.

Wniesienie odwołania wstrzymuje wykonanie zaskarżonej decyzji, chyba że został jej nadany rygor natychmiastowej wykonalności albo podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy. Decyzja podlega wykonaniu również wtedy, gdy jest zgodna z żądaniem wszystkich stron lub jeżeli wszystkie strony zrzekły się prawa do wniesienia odwołania. W przypadku nadania rygoru natychmiastowej wykonalności strona w odwołaniu może złożyć wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji.

W przypadku stwierdzenia przez organ, że odwołanie nie posiada braków formalnych albo zostały uzupełnione i brak jest podstaw do zastosowania trybu autokontroli, organ ten w terminie 7 dni od dnia otrzymania odwołania albo uzupełnienia braków przesyła odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu. Pojęcie „akta sprawy” obejmuje całość materiałów postępowania zgromadzonych przez organ I instancji w sprawie administracyjnej, a nie wyłącznie uznanych przez ten organ za istotne. Muszą zawierać wszystkie elementy niezbędne do formalnego i merytorycznego rozpoznania sprawy przez organ II instancji. Jest to dokumentacja odzwierciedlająca przebieg załatwiania i rozstrzygania sprawy: tekstowa, fotograficzna, rysunkowa, multimedialna. W szczególności należy zwrócić uwagę na to, by akta postępowania zawierały decyzję o wpisie do rejestru zabytków (kopia potwierdzona za zgodność z oryginałem), kartę adresową gminnej ewidencji zabytków, akt powołania gminnej ewidencji zabytków, porozumienie delegujące kompetencje, pełnomocnictwa, protokół z oględzin z dokumentacją fotograficzną, dokumenty związane z ustaleniem stron postępowania (nr KW), projekty, opinie, kopię tekstu i rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dokumentację konserwatorską zabytku, dowody doręczeń i koperty ze stemplami pocztowymi. Akta sprawy tworzy się odrębnie dla każdej sprawy. W przypadku kilku równoległe prowadzonych postępowań na wniosek tego samego podmiotu należy skompletować odrębne akta zawierające całość



dokumentów dla każdej ze spraw. W razie złożenia pisma bezpośrednio w kancelarii organu na piśmie winna być adnotacja urzędowa potwierdzająca datę i okoliczność osobistego złożenia pisma. Akta sprawy winny składać się z oryginalnych dokumentów lub kopii potwierdzonych za zgodność z oryginałem. Powinny być też uporządkowane chronologicznie – według dat ich wytworzenia przez organ lub przedłożenia przez strony postępowania; karty akt sprawy winny być ponumerowane; akta winny być złożone w sposób nieniszczący dokumentów. Dowody doręczenia zaskarżonego orzeczenia, które wpłyną do organu I instancji po przesłaniu akt sprawy organowi odwoławczemu, należy dosłać niezwłocznie po otrzymaniu w związku z kontrolą sądową postępowań administracyjnych.

Z zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, o której mowa w art. 15 k.p.a., wynika obowiązek organu odwoławczego do ponownego merytorycznego rozpoznania sprawy w jej całości. Organ II instancji nie może ograniczyć się do kontroli zaskarżonej decyzji. Organ odwoławczy ma obowiązek ewentualnego przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego i wydania orzeczenia według stanu prawnego i faktycznego istniejącego w dniu wydania swej decyzji. Organ odwoławczy nie jest związany uzasadnieniem wniesionego środka zaskarżenia. Powinien dokonać kontroli legalności postępowania i słuszności rozstrzygnięcia niezależnie od tego, czy zarzuty w tym zakresie zostały podniesione. W sytuacji gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części, organ jest uprawniony uchylić decyzję i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania.

Aktualnie orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie dopuszcza możliwość zaskarżenia jedynie części rozstrzygnięcia (por. wyroki NSA z dnia 9 maja 2014 r., sygn. akt I OSK 2492/12; z dnia 16 grudnia 2014 r., sygn. akt I OSK 872/13; z dnia 14 września 2021 r., sygn. akt III OSK 595/21; z dnia 16 grudnia 2014 r., sygn. akt I OSK 872/13). W powyższych orzeczeniach podkreślane jest to, że postępowanie odwoławcze jest oparte na zasadzie skargowości, co oznacza brak możliwości działania przez organ II instancji z urzędu. Zdaniem sądu w przepisach k.p.a. nie ma przepisu dopuszczającego wniesienie odwołania tylko od części decyzji I instancji, ale nie wyłącza to automatycznie takiej możliwości, jeżeli pozostałe zawarte w takiej decyzji rozstrzygnięcia mogą samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym. Niezaskarżona część decyzji, mogąca samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym, staje się ostateczna. Rozpatrzenie sprawy przez organ II instancji jedynie w zaskarżonej części nie narusza art. 15 k.p.a. (zasady dwuinstancyjności) – organ odwoławczy rozpatruje ponownie w całości jedynie zaskarżoną część. W przypadku wykroczenia przez organ odwoławczy poza zakres odwołania i poddania kontroli niezaskarżonej części decyzji organu I instancji organowi II instancji można postawić zarzut naruszenia art. 16 k.p.a. (zasada trwałości decyzji ostatecznej), art. 127 k.p.a. (zasada skargowości) i rażącego naruszenia art. 139 k.p.a., tj. działania na niekorzyść strony odwołującej się. W orzecznictwie podkreśla się, że możliwe jest orzekanie na podstawie art. 138 k.p.a. w odniesieniu do zaskarżonej części decyzji i podjęcie każdego z wymienionych w nim rozstrzygnięć.



Zażalenie jest drugim – obok odwołania – zwyczajnym środkiem zaskarżenia przysługującym od rozstrzygnięć nieostatecznych. Przysługuje jako środek zaskarżania postanowień i tylko wówczas, gdy przepis dopuszcza zaskarżenie (w przeciwieństwie do odwołania, którego możliwość wniesienia jest zasadą). Złożenie zażalenia na postanowienie nie wstrzymuje jego wykonania, chyba że organ administracji wstrzyma wykonanie na podstawie art. 143 k.p.a. Termin wniesienia zażalenia wynosi 7 dni i jest liczony od dnia ogłoszenia lub doręczenia postanowienia.

# Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego w sprawach z zakresu ochrony zabytków

## Wprowadzenie

### Rodzaje trybów kontroli prawidłowości decyzji administracyjnych

Na podstawie przepisów k.p.a. wyróżnić można dwa rodzaje trybów, w których właściwe organy administracji publicznej dokonują kontroli prawidłowości decyzji administracyjnych:

- w administracyjnym toku instancji na skutek zaskarżenia w przewidzianej przez prawo formie decyzji wydanej w pierwszej instancji;
- w nadzwyczajnych (nadzorczych) trybach postępowania administracyjnego (zwanym też trybami nadzorczymi).

Rozróżnienie tych trybów związane jest z dwiema podstawowymi zasadami postępowania administracyjnego zawartymi w k.p.a.: zasadą dwuinstancyjności postępowania oraz zasadą ochrony trwałości decyzji ostatecznych.

**Zasada dwuinstancyjności postępowania** wyrażona jest w art. 15 k.p.a.; wyjątek od niej może przewidywać wyłącznie przepis rangi ustawowej. Ma ona swoje źródło w art. 78 Konstytucji RP, z którego wynika, że każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, przy czym w ustawie mogą zostać określone wyjątki od tej zasady<sup>1</sup>.

Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego oznacza, że sprawa powinna być rozpoznana dwukrotnie: najpierw przez organ pierwszej instancji, następnie przez organ wyższego stopnia. Organ odwoławczy nie tylko dokonuje wszechstronnej kontroli rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji (decyzji lub postanowienia), lecz także ponownie rozpoznaje sprawę administracyjną w całości, tak jak czyni to organ pierwszej instancji, poczynając od analizy wniosku stron/zawiadomienia/postanowienia o wszczęciu postępowania z urzędu z wszechstronną analizą sprawy co do jej istoty<sup>2</sup>.

Swoiste granice rozpoznania sprawy przez organ odwoławczy określa art. 138 § 2 k.p.a., stanowiąc, że organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny

---

1 O konstytucyjnym charakterze zasady dwuinstancyjności postępowania, wraz z omówieniem koncepcji dwuinstancyjności, w: B. Adamiak w komentarzu do art. 15 k.p.a., Legalis 2021, teza 1 i teza 2.

2 B. Adamiak, komentarz do art. 15 k.p.a., teza 3, Legalis 2021, a także: K. Glibowski, komentarz do art. 15 k.p.a., pkt II, teza 5, red. R. Hauser, Legalis 2021.

do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym jej rozpatrzeniu.

Czynnością uruchamiającą postępowanie drugiej instancji jest wniesienie przez uprawniony podmiot środka zaskarżenia od rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji: odwołania/wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy od decyzji lub zażalenia na postanowienie.

Trzeba w tym miejscu wskazać, że organ pierwszej instancji ma możliwość uwzględnienia odwołania (lub zażalenia) w tzw. trybie samokontroli. Normują go przepisy art. 132 i art. 133 k.p.a. Wynika z nich, że jeżeli odwołanie wniosły wszystkie strony, a organ administracji publicznej, który wydał decyzję, uzna, że zasługuje ono w całości na uwzględnienie, może – w terminie 7 dni od dnia otrzymania odwołania – wydać nową decyzję, w której uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję. Zastosowanie trybu samokontroli jest możliwe także w sytuacji, gdy odwołanie wniosła jedna ze stron, a pozostałe wyraziły zgodę na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania. Zgoda stron musi być wyraźna – nie może zostać wyrażona w sposób dorozumiany, np. w formie braku sprzeciwu. Od nowej decyzji stronom będzie służyło odwołanie<sup>3</sup>.

**Zasada ochrony trwałości decyzji ostatecznych** jest wyrażona w art. 16 k.p.a. Z przepisu tego wynika, że uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznych, tj. takich, od których nie przysługuje odwołanie albo wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a także stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania, może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych.

Treść art. 16 k.p.a. implikuje wniosek, że kontrola w administracyjnym toku instancji dotyczy wyłącznie decyzji/postanowień nieostatecznych. W odniesieniu do rozstrzygnięć ostatecznych właściwe będą przepisy normujące zastosowanie nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego. Treść zdania drugiego art. 16 § 1 k.p.a. sygnalizuje wstępnie zakres postępowań nadzwyczajnych: będzie on ściśle wskazany w Kodeksie lub w przepisach szczególnych, co oznacza, że będzie on inny niż w administracyjnym toku instancji.

Celem zasady ochrony trwałości decyzji ostatecznych jest zapewnienie pewności obrotu prawnego i stabilności stosunków prawnych poprzez wyłączenie możliwości dowolnej zmiany decyzji administracyjnych i „zaskakiwania” podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej kolejnymi, niekontrolowanymi zmianami ich sytuacji prawnej<sup>4</sup>.

Do decyzji (i postanowień) ostatecznych należy zaliczyć:

- a) decyzje i postanowienia wydane w pierwszej instancji, po upływie ustawowego terminu do złożenia odwołania lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy albo zażalenia, tzn. jeżeli odwołania/wniosku/zażalenia nie złożono w ogóle lub

---

<sup>3</sup> Treść art. 132 k.p.a. przesądza o tzw. względnie dewolutywnym charakterze odwołania. Więcej na ten temat w: B. Adamiak, komentarz do art. 132 k.p.a., Legalis 2021.

<sup>4</sup> K. Glibowski, komentarz do art. 16 k.p.a., red. R. Hauser, Legalis 2021, tezy 3 i 4; a także: B. Adamiak, komentarz do art. 16 k.p.a., Legalis 2021, pkt I, teza 4.

złożono po upływie ustawowego terminu i termin ten nie został przywrócony, a także gdy w sposób skuteczny zrzeszono się odwołania;

- b) decyzje i postanowienia wydane w II instancji – są ostateczne od dnia wydania;
- c) decyzje wydane w jednoinstancyjnym postępowaniu<sup>5</sup>.

**PODSUMOWANIE:** kontrola decyzji/postanowienia w administracyjnym toku instancji oznacza zbadanie jej prawidłowości w drodze rozpatrzenia odwołania, wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy albo zażalenia. Kontrola rozstrzygnięcia w trybie nadzwyczajnym jest natomiast dokonywana poza administracyjnym tokiem instancji, w nowej sprawie, przez organ, który decyzję wydał, albo przez organ wyższego stopnia<sup>6</sup>.

## **NADZWYCZAJNE (NADZORCZE) TRYBY WERYFIKACJI DECYZJI ADMINISTRACYJNYCH**

### **Wprowadzenie**

#### **Podział nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego ze względu na miejsce unormowania**

Ze względu na akt, w którym są unormowane, nadzwyczajne (nadzorcze) tryby postępowania administracyjnego dzielą się na tryby kodeksowe i pozakodeksowe. Kodeks postępowania administracyjnego reguluje:

- wznowienie postępowania – art. 145-153 k.p.a.;
- uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznej, na mocy której strona nie nabyła prawa – art. 154 k.p.a.;
- uchylenie lub zmianę decyzji ostatecznej, na mocy której strona nabyła prawo – art. 155 k.p.a.;
- stwierdzenie nieważności decyzji – art. 156-159 k.p.a.;
- uchylenie lub zmianę decyzji przez ministra z powodu nieusuwalnego w inny sposób zagrożenia dla dóbr niezwykle wysokiej rangi – art. 161 k.p.a.

Ponadto w k.p.a. określono zasady:

- stwierdzenia wygaśnięcia decyzji bezprzedmiotowej lub wydanej z zastrzeżeniem warunku – art. 162 § 1 k.p.a., oraz
- uchylecia decyzji wydanej z zastrzeżeniem dopełnienia czynności – 162 § 2 k.p.a.

Do trybów pozakodeksowych w sprawach z zakresu ochrony zabytków należy zaliczyć:

<sup>5</sup> K. Glibowski, komentarz do art. 16 k.p.a., red. R. Hauser, Legalis 2021, teza 1.

<sup>6</sup> B. Adamiak, komentarz do rozdziału 12 k.p.a., Legalis 2021, pkt I, teza 2 i teza 3; oraz komentarz do art. 156, pkt II, teza 15.

- wznowienie postępowania w sprawie pozwolenia konserwatorskiego na podstawie art. 47 ustawy z dnia 27 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2021 r. poz. 710 ze zm.);
- uchylenie lub zmianę pozwolenia konserwatorskiego na podstawie art. 47a ww. ustawy.

## **Charakterystyka ogólna nadzwyczajnych (nadzorczych) trybów kontroli rozstrzygnięć administracyjnych**

Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego dotyczą w większości decyzji/postanowień ostatecznych, choć niektóre z nich mają zastosowanie także do aktów nieostatecznych. Odmienne niż postępowanie odwoławcze mogą być wszczęte z urzędu lub na wniosek strony. Przesłanki i podstawy ich zastosowania są ściśle określone w przepisach prawa, przy czym jako stanowiące wyjątki od zasady trwałości decyzji ostatecznej nie mogą być interpretowane w sposób rozszerzający.

Celem trybów nadzorczych jest kontrola prawidłowości decyzji/postanowienia pod kątem zaistnienia określonych wad, a także eliminacja rozstrzygnięcia z obrotu prawnego ze względu na interes społeczny lub interes strony albo z powodu zaistnienia pewnych zdarzeń związanych z fazą jego realizacji. W wyjątkowych przypadkach, określonych w przepisach prawa, w nadzwyczajnych trybach postępowania dochodzi do merytorycznego rozpoznania sprawy.

Stosowanie przepisów o trybach nadzwyczajnych rządzi się zasadą ich niekonkurencyjności, tzn. jeśli przepis nakazuje stosowanie określonego trybu z powodu określonych przesłanek, to z tych przyczyn nie można wszczęć i prowadzić postępowania w innym trybie nadzwyczajnym<sup>7</sup>. Rozstrzygnięcia w tych trybach mogą zapadać wyłącznie w granicach wyznaczonych przedmiotem orzeczenia w sprawie rozstrzygniętej istniejącą decyzją ostateczną.

## **WZNOWIENIE POSTĘPOWANIA ZAKOŃCZONEGO DECYZJĄ OSTATECZNĄ – ART. 145-152 KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO**

### **Charakterystyka ogólna instytucji**

Kodeksowy tryb wznowienia postępowania unormowany jest w przepisach art. 145-152. Ma on zastosowanie wyłącznie w przypadku decyzji ostatecznych lub

---

<sup>7</sup> Szerzej w: B. Adamiak, komentarz do rozdziału 12 k.p.a., Legalis 2021, pkt II, teza 2; R. Stankiewicz, komentarz do art. 145 k.p.a., red. R. Hauser, Legalis 2021, pkt I.E; a także w wyrokach NSA: z dnia 22 stycznia 2021 r., sygn. akt II OSK 2338/20; z dnia 18 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 2341/19; z dnia 13 grudnia 2019 r., sygn. akt 1191/18; z dnia 15 listopada 2019 r., sygn. akt II OSK 3304/17; z dnia 7 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 1181/18; z dnia 3 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 2496/15; z dnia 18 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 804/16.

ostatecznych postanowień, na które służy zażalenie. Postępowanie może być wznowione z urzędu lub na wniosek strony. Przesłanki wznowienia postępowania są wyliczone enumeratywnie, ich katalog jest zamknięty.

Celem wznowienia postępowania jest kontrola wpływu na prawidłowość decyzji administracyjnej określonych uchybień związanych z przebiegiem postępowania zakończonym wydaniem decyzji, a także z wpływem na decyzję innych zdarzeń mających miejsce w innym postępowaniu, prowadzonym przez sąd lub inny organ. Uchybienia stanowiące przyczyny wznowienia postępowania mają charakter formalnoprawny – tkwią nie tyle w samej decyzji, ile w postępowaniu poprzedzającym jej wydanie lub w postępowaniu przeprowadzonym po jej wydaniu przez sąd lub inny organ. Stwierdzenie uchybień może – lecz nie musi – skutkować uchyleniem rozstrzygnięcia ostatecznego i wydaniem nowego, rozstrzygającego sprawę w odmienny sposób<sup>8</sup>.

## PRZESŁANKI WZNOWIENIA POSTĘPOWANIA

### Analiza przesłanek wznowienia postępowania

**Zgodnie z art. 145 § 1 pkt 1 k.p.a.** w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie, jeżeli dowody, na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe.

Istotne dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności ustala się w postępowaniu wyjaśniającym na podstawie dowodów, a przedmiotowa przesłanka jest ściśle związana z przebiegiem postępowania wyjaśniającego i – w szczególności – jakości zgromadzonych w nim dowodów.

Podstawa wznowienia opiera się na dwóch przesłankach:

- sfalszowaniu dowodów;
- istotnym znaczeniu dla sprawy okoliczności, które zostały ustalone na podstawie tych dowodów.

System dowodów w postępowaniu administracyjnym określany jest przez przepis art. 75 § 1 k.p.a. Jako środki dowodowe wskazano w nim w szczególności dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny, a także oświadczenia i zeznania strony złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Katalog dowodów nie jest zamknięty – dopuszczalne są również te niewymienione w tym przepisie, o ile nie są sprzeczne z prawem i mogą przyczynić się do wyjaśnienia sprawy.

Przesłanka fałszywości może dotyczyć zarówno dowodów wymienionych wyraźnie w art. 75 § 1 k.p.a., jak i pozostałych. Fałszywość dowodów może oznaczać w szczególności złożenie fałszywych zeznań przez świadka lub stronę, fałszywą opinię biegłego, a także sfalszowanie dokumentu.

---

8 K. Glibowski, komentarz do art. 145 k.p.a., red. R. Hauser, Legalis 2021, pkt I.A.

**Zgodnie z art. 145 § 1 pkt 2 k.p.a.** w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli decyzja wydana została w wyniku przestępstwa. Przesłanka ta dotyczy wyłącznie czynów określonych w Kodeksie karnym jako przestępstwa, nie ma natomiast zastosowania do wykroczeń<sup>9</sup>. Przez wydanie decyzji w wyniku przestępstwa należy rozumieć sytuacje, w których istnieje bezpośredni związek przyczynowy między samym faktem wydania decyzji a przestępstwem. Tytułem przykładu należy wskazać: wydanie decyzji na skutek groźby karalnej (art. 190 k.k.), wywieranie wpływu na czynności urzędowe (art. 224 k.k.) czy też wręczenie łapówki (art. 228 i art. 229 k.k.).

**Przepisy wspólne dla obu przesłanek.** Wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 i pkt 2 k.p.a. może mieć co do zasady miejsce wtedy, gdy sfałszowanie dowodu lub popełnienie przestępstwa zostało stwierdzone orzeczeniem sądu lub innego organu<sup>10</sup>. Przez orzeczenie innego organu należy rozumieć np. postanowienie prokuratora w przedmiocie umorzenia śledztwa lub dochodzenia.

Przepisy art. 145 § 2 i § 3 k.p.a. wprowadzają wyjątki od tej zasady. Zgodnie z art. 145 § 2 k.p.a. wznowienie postępowania z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 1 i pkt 2 jest dopuszczalne pomimo braku prawomocnego stwierdzenia sfałszowania dowodu lub popełnienia przestępstwa, gdy **łącznie** wystąpią dwie przesłanki:

- sfałszowanie dowodu lub popełnienie przestępstwa jest oczywiste;
- wznowienie postępowania jest niezbędne dla uniknięcia niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważnej szkody dla interesu społecznego.

Dla oceny oczywistości sfałszowania dowodu lub popełnienia przestępstwa należy przyjąć miarę obiektywną, a nie np. subiektywne przekonanie strony postępowania, często w rzeczywistości oparte na spekulacjach. Przez oczywistość fałszu dowodu należy rozumieć przypadki, gdy z prostego zestawienia dowodu ze stanem faktycznym wynika, że np. zeznania strony złożone w trybie jej przesłuchania są fałszywe, czy gdy – bez potrzeby prowadzenia ekspertyzy – cechy zewnętrzne dokumentu świadczą o tym, że został przerobiony. Chodzi zatem o przypadki, gdy fałsz dowodu (lub popełnienia przestępstwa) „rzuca się w oczy” bez prowadzenia w tym zakresie postępowania dowodowego<sup>11</sup>.

Zgodnie natomiast z art. 145 § 3 k.p.a. wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 1 i pkt 2 jest dopuszczalne pomimo braku prawomocnego stwierdzenia sfałszowania dowodu lub popełnienia przestępstwa, gdy wszczęcie postępowania karnego przed sądem lub innym organem jest niemożliwe na skutek upływu czasu lub z innych przyczyn określonych w przepisach prawa.

Przepis ten odwołuje się w istocie do instytucji prawa karnego, w szczególności do zapisów art. 17 § 1 k.p.k. oraz art. 101 § 1 k.k. Pierwszy z ww. przepisów określa

---

9 B. Adamiak, komentarz do art. 145 k.p.a., Legalis 2021, pkt V, teza 5.

10 R. Stankiewicz, komentarz do art. 145 k.p.a., red. R. Hauser, Legalis 2021, pkt II.B., teza 5; B. Adamiak, komentarz do art. 145 k.p.a., Legalis 2021, pkt V, teza 4.

11 B. Adamiak, komentarz do art. 145 k.p.a., Legalis 2021, pkt V, teza 4; a także wyroki: WSA we Wrocławiu z dnia 19 maja 2017 r., sygn. akt I SA/Wr 74/17; WSA w Opolu z dnia 22 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Op 202/17; WSA w Gliwicach z dnia 20 października 2016 r., sygn. akt II SA/Gl 722/16.



okoliczności warunkujące wszczęcie i prowadzenie postępowania karnego, drugi natomiast – terminy przedawnienia karalności przestępstw<sup>12</sup>.

**Art. 145 § 1 pkt 1 i pkt 2 k.p.a.: zbieżność przesłanek?** Obie omówione powyżej przesłanki związane są z popełnieniem czynów stanowiących przestępstwa w świetle k.k. – złożenie fałszywych zeznań czy sfałszowanie dokumentu również takie przestępstwa stanowią. Z zestawienia treści art. 145 § 1 pkt 1 i pkt 2 k.p.a. wynika, że w związku z popełnieniem przestępstwa polegającego na sfałszowaniu dowodów, na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności, należy wznowić postępowanie na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 k.p.a. Natomiast wydanie decyzji w wyniku przestępstw innych niż fałszerstwo dowodu będzie oznaczało konieczność wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 k.p.a.

**Zgodnie z art. 145 § 1 pkt 3 k.p.a.** wznawia się postępowanie w sprawie zakończonej decyzją ostateczną, jeżeli wydana została przez pracownika lub organ administracji publicznej, który podlega wyłączeniu stosownie do art. 24, 25 i 27 k.p.a. Przesłanka ta jest ściśle związana instytucjami wyłączenia pracownika lub organu oraz ich skutkami unormowanymi w art. 24-27 k.p.a. Celem tych instytucji jest zapewnienie bezstronnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej.

Przepis art. 24 § 1 k.p.a. wskazuje przesłanki obligatoryjnego wyłączenia pracownika, stanowiąc, że w określonych przypadkach **podlega** on wyłączeniu od udziału w sprawie. Wyłączenie pracownika z przyczyn wskazanych w tym przepisie następuje z mocy prawa, bez potrzeby wydawania postanowienia o wyłączeniu. W art. 24 § 3 k.p.a. natomiast unormowana została instytucja nieobligatoryjnego wyłączenia pracownika z przyczyn innych niż określone w § 1, które mogą wywołać wątpliwość co do bezstronności pracownika. Zasadność wyłączenia pracownika z powodu możliwego braku bezstronności podlega ocenie bezpośredniego przełożonego, który w przedmiocie wyłączenia wydaje postanowienie w oparciu o art. 123 k.p.a. Na postanowienie to nie służy zażalenie.

Przesłanki wyłączenia organu określone zostały w art. 25 k.p.a. Mają one charakter obligatoryjny i w razie ich zaistnienia wyłączenie organu następuje z mocy prawa, bez potrzeby wydawania postanowienia o wyłączeniu. Przesłanki te odnoszą się do związku sprawy z interesami majątkowymi określonych osób – kierownika organu lub osób pozostających z tym kierownikiem w stosunkach określonych w art. 24 § 1 pkt 2 i 3; a także osoby zajmującej stanowisko kierownicze w organie bezpośrednio wyższego stopnia lub osób pozostających z nim w stosunkach określonych w art. 24 § 1 pkt 2 i 3 k.p.a.

Z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 3 k.p.a. postępowanie wznawia się, jeżeli pomimo zaistnienia podstaw wyłączenia pracownika organu tenże pracownik lub organ wydał decyzję. Trzeba w tym miejscu zauważyć, że przesłanka ta odnosi się wprost do „wydania decyzji”, natomiast w przepisie art. 24 k.p.a. mowa jest o „wyłączeniu od

<sup>12</sup> Więcej na temat obu instytucji w komentarzach do przepisów k.k. i k.p.k.: J. Skorupka, komentarz do art. 17 k.p.k., Legalis 2021; A. Grześkowiak, komentarz do art. 101 k.k., Legalis 2021; R. Stefański, komentarz do art. 101 k.k., Legalis 2020.

udziału w postępowaniu”. Postępowanie administracyjne stanowi pewien zorganizowany ciąg czynności rozpoczynający się w momencie wszczęcia i kończący wydaniem decyzji/postanowienia. Rozstrzygnięcie sprawy jest zatem częścią postępowania. Na tle treści obu tych przepisów powstały wątpliwości, czy „wydanie decyzji” należy rozumieć literalnie. Za takim rozumieniem tego sformułowania w art. 145 § 1 pkt 3 k.p.a. opowiedziało się orzecznictwo sądowe<sup>13</sup>.

**Zgodnie z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.** w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu. Przesłanka ta związana jest z wyrażoną w art. 10 k.p.a. zasadą czynnego udziału strony w postępowaniu. Jest to jedno z podstawowych uprawnień strony, a odpowiada mu obowiązek organu umożliwienia stronie brania udziału w postępowaniu od momentu jego wszczęcia do zakończenia, w czynnościach postępowania wyjaśniającego oraz rozstrzyganiu sprawy – poprzez doręczenie decyzji/postanowienia<sup>14</sup>. Odstępnie od tej zasady dopuszczalne jest wyłącznie w sytuacji, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną.

Brak udziału strony w postępowaniu zaistnieje w szczególności w sytuacjach, gdy:

- strona w ogóle nie brała udziału w postępowaniu, tzn. nie poinformowano jej o wszczęciu postępowania ani o czynnościach w postępowaniu wyjaśniającym i nie doręczono decyzji;
- strona nie brała udziału w poszczególnych czynnościach wyjaśniających organu, np. w oględzinach czy przesłuchaniu świadków;
- stronie nie doręczono decyzji.

Pominięcie pełnomocnika ustanowionego przez stronę jest równoznaczne z pominięciem samej strony.

Brak winy strony będzie miał miejsce zarówno wtedy, gdy organ nie zapewnił stronie udziału w postępowaniu, jak i w sytuacji, gdy strona prawidłowo zawiadomiona o wszczęciu postępowania oraz czynnościach w postępowaniu wyjaśniającym nie mogła wziąć udziału z powodu przeszkód nie do przewidzenia<sup>15</sup>.

Przepisy u.o.z.o.z. określają przede wszystkim podmioty, które w danych postępowaniach mogą być wnioskodawcami albo zobowiązanymi do wykonania określonych działań. Oprócz wnioskodawców w sprawie mogą występować także inne strony, których ustalenie należy do obowiązków organu. Przy ustalaniu kręgu stron postępowania organy ochrony zabytków powinny kierować się przepisem art. 28 k.p.a., zgodnie z którym stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na

---

13 B. Adamiak, komentarz do art. 145 k.p.a., Legalis 2021, pkt V, teza 8; a także wyroki NSA: z dnia 13 lutego 2020 r., sygn. akt II GSK 3795/17; z dnia 27 marca 2019 r., sygn. akt I OSK 1486/17; z dnia 2 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 1984/15; oraz wyroki WSA w Krakowie: z dnia 12 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 675/20; z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt III SA/Kr 1906/14.

14 B. Adamiak, komentarz do art. 145 k.p.a., Legalis 2021, pkt V, tezy 11 i 12; a także por. wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2020 r., sygn. akt I OSK 1685/20.

15 B. Adamiak, komentarz do art. 145 k.p.a., Legalis 2021, pkt V, teza 14.

swój interes prawny lub obowiązek. W orzecznictwie sądowym ugruntowany jest pogląd, że o istnieniu po stronie danego podmiotu interesu prawnego rozstrzygają przepisy prawa materialnego – np. u.o.z.o.z.

Trzeba mieć przy tym na uwadze fakt, że normy zawarte w u.o.z.o.z. obciążają określonymi obowiązkami organy ochrony zabytków oraz właściciele i posiadacze zabytków. Podmioty z drugiej z tych grup sprawują, zgodnie z art. 5 tej ustawy, opiekę nad danym zabytkiem, która polega w szczególności na zapewnieniu warunków do:

1. naukowego badania i dokumentowania zabytku;
2. prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku;
3. zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie;
4. korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości;
5. popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury.

Ustalenie stron postępowań konserwatorskich powinno mieć miejsce z uwzględnieniem art. 5 ww. ustawy. Stronami takich postępowań będą te podmioty, w odniesieniu do których wydana decyzja będzie miała wpływ na wykonywanie przez nie obowiązków i praw wynikających z u.o.z.o.z.<sup>16</sup>

**Zgodnie z art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.** w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, gdy wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznanie organowi, który wydał decyzję. Przesłanka jest związana ze swoistymi uchybieniami w postępowaniu i ma na celu ustalenie stanu faktycznego sprawy.

Wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. jest uwarunkowane **łącznie** zaistnieniem następujących okoliczności:

- ujawniono okoliczności faktyczne lub dowody;
- ujawnione fakty i dowody są nowe, istniały w dniu wydania decyzji, lecz nie były znane organowi;
- ujawnione fakty i dowody są istotne dla sprawy.

Przez dowody, o których mowa w cytowanym przepisie, należy oczywiście rozumieć te określone w art. 75 i art. 86 k.p.a. Okoliczności faktyczne natomiast to w istocie pewne fakty, stan (faktyczny lub prawny), który istnieje w określonym miejscu i czasie w rzeczywistości.

Dowody i okoliczności faktyczne muszą być nowe w tym sensie, że muszą stanowić nowość w postępowaniu – jako nowo odkryte przez organ lub po raz pierwszy zgłoszone przez stronę. Istniały one w dniu wydania decyzji, lecz nie mogły być znane organowi, przed którym toczyło się postępowanie: z powodu zaniedbań organu lub z przyczyn od niego niezależnych<sup>17</sup>. Nową okolicznością ani nowym dowodem nie

16 Por. wyroki NSA: z dnia 16 czerwca 2015 r., sygn. akt II OSK 2519/13; z dnia 10 stycznia 2014 r., sygn. akt II OSK 1880/12; z dnia 9 sierpnia 2013 r., sygn. akt II OSK 772/12; a także wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 września 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2350/16.

17 B. Adamiak, komentarz do art. 145 k.p.a., Legalis 2021, pkt V, teza 20.

będzie odmienna, nowa ocena okoliczności i dowodów znanych organowi w dacie wydania decyzji ostatecznej.

Podstawę wznowienia postępowania mogą stanowić tylko nowe okoliczności faktyczne i nowe dowody, istotne dla sprawy, tzn. bezpośrednio dotyczące przedmiotu sprawy i mające wpływ na treść rozstrzygnięcia decyzji w kwestiach zasadniczych.

Rozróżnienie na nowe dowody i nowe okoliczności faktyczne ma istotne znaczenie dla postępowania wznowieniowego. W szczególności nie można utożsamiać nowej okoliczności faktycznej z nowym dowodem. Na przykład ekspertyza wydana po wykonaniu decyzji o pozwoleniu na budowę nie może być uznana za nowy dowód, stanowiący podstawę do wznowienia postępowania, gdyż nie istniał on w dniu wydania decyzji. Nową okolicznością faktyczną mogą być natomiast fakty wynikające z ekspertyzy, jeżeli istniały w dniu wydania decyzji ostatecznej<sup>18</sup>.

**Zgodnie z art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a.** wznowia się postępowanie w sprawie decyzji ostatecznej, jeżeli decyzja wydana została bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu. Przesłanka ta odnosi się do instytucji współdziałania organów unormowanej w art. 106 k.p.a.

Istota tej instytucji wyraża się w tym, że w sytuacjach przewidzianych przez przepisy prawa materialnego organ prowadzący postępowanie główne występuje do organu współdziałającego o zajęcie stanowiska (uzgodnienie, opinię itp.) w formie zaskarżalnego postanowienia. W sprawach z zakresu ochrony zabytków jako przykłady takiego współdziałania należy wskazać uzgodnienie przez WKZ projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.), a także uzgodnienie projektu budowlanego, o którym mowa w art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.).

Należy podkreślić, że przepis art. 106 k.p.a. nie stanowi samoistnej podstawy do zajęcia stanowiska przez organ współdziałający. Sytuacje, w których przed wydaniem decyzji należy uzyskać stanowisko innego organu, określają przepisy prawa materialnego. Przepis art. 106 k.p.a. określa tylko tryb współdziałania – w szczególności podmiot uprawniony do wystąpienia o zajęcie stanowiska (organ prowadzący postępowanie główne), a także formę stanowiska organu współdziałającego (postanowienie, na które służy zażalenie).

Przesłanka wznowienia postępowania z art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a. dotyczy postępowania głównego, nie zaś postępowania organu współdziałającego. W przypadku wydania decyzji bez wymaganego prawem stanowiska innego organu organ prowadzący postępowanie główne będzie zobowiązany – po wznowieniu postępowania – wystąpić do organu współdziałającego, w trybie art. 106 k.p.a., o zajęcie stanowiska.

**Zgodnie z art. 145 § 1 pkt 7 k.p.a.** w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie, jeżeli zagadnienie wstępne zostało rozstrzygnięte przez właściwy organ lub sąd odmiennie od oceny przyjętej przy wydaniu decyzji (art. 100 § 2). Przesłanka

---

18 Por. wyrok NSA z dnia 29 marca 2006 r., sygn. akt II OSK 633/05.

ta związana jest z instytucją obligatoryjnego zawieszenia postępowania z powodu zaistnienia zagadnienia wstępnego, zgodnie z art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. Przez zagadnienie wstępne (prejudycjalne) należy rozumieć kwestię mającą istotne znaczenie dla sprawy, co oznacza, że bez jej rozstrzygnięcia przez inny organ lub sąd wydanie decyzji w danej sprawie jest niemożliwe. Musi zatem istnieć bezpośredni związek przyczynowy pomiędzy rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej a zagadnieniem wstępnym. Typowymi przykładami zagadnień wstępnych w postępowaniach w sprawach z zakresu ochrony zabytków jest ustalenie spadkobierców zmarłego właściciela nieruchomości oraz stwierdzenie nabycia prawa własności nieruchomości przez zasiedzenie.

Dla dopuszczalności wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 7 k.p.a. nie jest wystarczające samo zaistnienie w sprawie zakończonej decyzją ostateczną zagadnienia wstępnego. Konieczne jest również, by przed wydaniem takiej decyzji organ rozstrzygnął to zagadnienie wstępne we własnym zakresie i wydał decyzję bez zawieszenia postępowania. Podstawę prawną dla takiego działania stanowi przepis art. 100 § 2 k.p.a., który nakazuje organowi rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego we własnym zakresie, jeżeli zawieszenie postępowania mogłoby spowodować niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważną szkodę dla interesu społecznego. Kolejnym warunkiem wznowienia postępowania na podstawie ww. przesłanki jest rozpatrzenie – już po wydanie decyzji – zagadnienia wstępnego przez właściwy organ lub sąd odmiennie, niż ocenił je organ przy wydaniu decyzji.

**Zgodnie z art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.** w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowania, gdy decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione. Przesłanka ta odnosi się do sytuacji, w których dana decyzja, określana mianem zależnej, została wydana w oparciu i w następstwie innego rozstrzygnięcia (poprzedzającego).

Wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. będzie konieczne w sytuacji, gdy decyzja zależna została oparta na uprzednim rozstrzygnięciu właściwego sądu lub właściwego innego organu, które miało istotne znaczenie dla ustalenia stanu faktycznego i prawnego sprawy, a następnie rozstrzygnięcie to – już po wydaniu decyzji zależnej – zostało uchylone lub zmienione. Przesłanka nie zaistnieje natomiast w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji poprzedzającej. W takiej sytuacji należy rozważyć stwierdzenie nieważności decyzji zależnej<sup>19</sup>.

## PRZEBIEG POSTĘPOWANIA WZNOWIENIOWEGO

### Inicjatywa wznowienia postępowania

Wznowienie postępowania następuje z urzędu lub na żądanie strony (art. 147 k.p.a.), przy czym wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.

19 Pogląd taki wyraził NSA w uchwale z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 2/12.

następuje tylko na żądanie tej strony, która nie brała udziału w postępowaniu<sup>20</sup>. O wznowienie postępowania z urzędu może wystąpić także organizacja społeczna na podstawie art. 31 § 1 pkt 1 k.p.a. Postępowanie może być wznowione także na skutek wniesienia sprzeciwu przez prokuratora (art. 184 § 1 k.p.a.), przy czym wniesienie sprzeciwu na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. wymaga zgody strony.

Przepisy prawa nie określają treści wniosku strony o wznowienie postępowania. Niewątpliwie będzie do niego miał zastosowanie przepis art. 63 k.p.a. określający podstawowe elementy każdego podania. Konsekwentnie w przypadku braków formalnych wniosku o wznowienie w tym zakresie organ powinien wezwać stronę do ich uzupełnienia na podstawie art. 64 § 2 k.p.a.

Podanie o wznowienie postępowania wnosi się do organu administracji publicznej, który wydał w sprawie decyzję w pierwszej instancji (art. 148 § 1 k.p.a.). Organem właściwym do przyjęcia podania o wznowienie postępowania w sprawie zakończonej decyzją ostateczną będzie zatem zawsze organ, który orzekał w pierwszej instancji. W związku z tym należy wyróżnić tryb bezpośredni składania wniosku oraz tryb pośredni. W pierwszym przypadku ten sam organ jest właściwy do przyjęcia wniosku i do jego rozpatrzenia. Tryb ten będzie miał zastosowanie w sprawie zakończonej decyzją ostateczną w pierwszej instancji. Tryb pośredni składania wniosku będzie miał miejsce w sprawie zakończonej rozstrzygnięciem drugiej instancji. Do przyjęcia wniosku właściwy jest organ pierwszej instancji, do jego rozpatrzenia – organ drugiej instancji<sup>21</sup>. W przypadku trybu pośredniego organ właściwy do przyjęcia podania nie prowadzi w stosunku do niego żadnego postępowania, ograniczając się do przekazania wniosku organowi właściwemu.

Możliwość skutecznego złożenia przez stronę wniosku o wznowienie postępowania jest uzależniona od zachowania ustawowego terminu. Podanie o wznowienie postępowania wnosi się w terminie jednego miesiąca od dnia, w którym strona dowiedziała się o okoliczności stanowiącej podstawę do wznowienia postępowania (art. 148 § 1 *in fine*), przy czym termin do złożenia podania o wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. biegnie od dnia, w którym strona dowiedziała się o decyzji. Datą, w której strona dowiedziała się o decyzji, jest dzień, w którym strona powzięła wiadomość o istnieniu decyzji i zawartym w niej rozstrzygnięciu<sup>22</sup>. Źródło informacji w tym zakresie nie ma znaczenia, a dla otwarcia terminu do złożenia wniosku o wznowienie postępowania nie jest istotna data doręczenia decyzji stronie przez organ. Wznowienie postępowania z urzędu z inicjatywy organu, w tym z inicjatywy organizacji społecznej, a także na skutek wniesienia sprzeciwu przez prokuratora nie jest ograniczone terminem.

---

20 Por. wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 2013 r., sygn. akt II OSK 779/12.

21 B. Adamiak, komentarz do art. 148 k.p.a., Legalis 2021, teza 1.

22 Por. wyroki NSA: z dnia 26 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 2153/19; z dnia 16 września 2019 r., sygn. akt II OSK 2899/17; z dnia 13 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 2171/17; z dnia 12 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 983/15; z dnia 31 marca 2015 r., sygn. akt II OSK 2075/13; z dnia 28 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 1555/13; z dnia 22 sierpnia 2014 r., sygn. akt II OSK 475/13; z dnia 13 grudnia 2013 r., sygn. akt II OSK 1742/12; z dnia 24 lutego 2011 r., sygn. akt II OSK 374/10; z dnia 30 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1845/08; z dnia 2 kwietnia 2009 r., sygn. akt I OSK 518/08.



Treść przepisu art. 148 k.p.a. uzasadnia stwierdzenie, że strona we wniosku o wznowienie postępowania powinna wskazać podstawę wznowienia, gdyż od tego zależy w istocie treść żądania, a także ustalenie, czy strona złożyła wniosek w ustawowym terminie. Jednocześnie należy wskazać, że strona zobowiązana jest udowodnić, w jakim terminie dowiedziała się o okoliczności stanowiącej podstawę wznowienia lub o decyzji<sup>23</sup>.

## **FORMA WZNOWIENIA POSTĘPOWANIA. DWUETAPOWOŚĆ POSTĘPOWANIA WZNOWIENIOWEGO**

Zgodnie z art. 149 § 1 i § 3 k.p.a. wznowienie postępowania oraz odmowa wznowienia postępowania następują w drodze postanowienia, przy czym zażalenie przysługuje wyłącznie na postanowienie o odmowie wznowienia (§ 4). Postanowienie to zastępuje zawiadomienie o wszczęciu postępowania.

Postanowienie o wznowieniu postępowania stanowi podstawę do przeprowadzenia przez właściwy organ postępowania co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy (art. 149 § 2 k.p.a.). Najważniejszym skutkiem tego przepisu jest dwuetapowość postępowania wznowieniowego. Składa się ono z etapu wstępnego badania sprawy, który kończy się z momentem wydania postanowienia o wznowieniu, a także z etapu postępowania co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy, który rozpoczyna się po wydaniu tego postanowienia.

Przepis art. 150 k.p.a. normuje właściwość organu w sprawach wznowienia postępowania w obu jego etapach. Zarówno do przeprowadzenia etapu wstępnego, jak i etapu zasadniczego właściwy jest organ, który wydał w sprawie decyzję w ostatniej instancji (art. 150 § 1 k.p.a.). Oznacza to, że w sprawie wznowienia postępowania właściwy będzie organ pierwszej instancji albo organ wyższego stopnia w zależności od tego, w ilu instancjach orzekano w danej sprawie w postępowaniu zwykłym. Organ pierwszej instancji będzie zatem właściwy w sprawie wznowienia postępowania, w szczególności jeżeli:

- od decyzji nie wniesiono odwołania lub skutecznie zrzeczo się prawa do jego wniesienia;
- decyzja była ostateczna z mocy prawa;
- od decyzji wniesiono odwołanie po upływie określonego prawem terminu i jednocześnie terminu tego nie przywrócono, a organ odwoławczy stwierdził uchybienie terminu do wniesienia (art. 134 k.p.a.);
- od decyzji wniesiono odwołanie, jednakże organ odwoławczy stwierdził jego niedopuszczalność (art. 134 k.p.a.);
- od decyzji wniesiono odwołanie, jednakże organ odwoławczy umorzył postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.).

<sup>23</sup> Por. wyroki NSA: z dnia 28 stycznia 2015 r., sygn. akt 1555/13; z dnia 16 września 2013 r., sygn. akt II OSK 447/12; z dnia 10 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2397/11; z dnia 29 maja 2012 r., sygn. akt I OSK 833/11.



Organ wyższego stopnia będzie zatem właściwy w sprawie wznowienia postępowania, jeżeli w postępowaniu odwoławczym wydawał rozstrzygnięcie na podstawie art. 138 k.p.a. – z wyjątkiem rozstrzygnięcia o umorzeniu postępowania odwoławczego.

Od zasady tej wyjątek stanowi sytuacja, w której przyczyną wznowienia postępowania jest działalność organu (art. 150 § 2 k.p.a.). W takiej sytuacji o wznowieniu postępowania rozstrzyga organ wyższego stopnia, który równocześnie wyznacza organ właściwy do przeprowadzenia drugiego etapu postępowania wznowieniowego. Przesłanka działalności organu, który wydał w sprawie decyzję ostateczną, zaistnieje wtedy, gdy wada postępowania wskazana w art. 145 § 1 k.p.a. nastąpi na skutek działania lub zaniechania organu. Chodzi tu oczywiście o świadome i celowe działanie organu, np. celowe niezastosowanie przepisów o wyłączeniu pracownika lub organu, świadome dopuszczenie sfałszowanego dowodu czy świadome niezawiadomienie strony lub jej pełnomocnika o wszczęciu postępowania lub czynnościach tego postępowania.

## **ETAP WSTĘPNY – ZAKRES ROZPOZNANIA SPRAWY**

Zakres rozpoznania sprawy we wstępnym etapie postępowania wznowieniowego jest uzależniony od tego, czy jest ono wszczynane z urzędu, czy też na wniosek strony. W postępowaniu wznowianym z urzędu na tym etapie organ bada, czy w obrocie prawnym istnieje decyzja ostateczna, a także czy istnieje możliwość, że dotknięta jest ona wadami uzasadniającymi wznowienie postępowania. W postępowaniu wznowianym z urzędu wstępne badanie sprawy nie jest uzewnętrzniane, a o jego rezultatach strony dowiadują się o tyle, o ile organ uzna za zasadne wznowienie postępowania z urzędu i wyda postanowienie o wznowieniu.

W postępowaniu wznowianym na wniosek strony zakres rozpoznania w etapie wstępnym jest nieco szerszy i obejmuje ustalenie tego, czy:

- wniosek dotyczy decyzji ostatecznej będącej w obrocie prawnym;
- we wniosku została wskazana przyczyna wznowienia postępowania;
- wniosek pochodzi od strony;
- wniosek został złożony z zachowaniem terminu.

Od powyższego istnieją wyjątki uwarunkowane specyfiką niektórych przesłanek wznowienie:

- jeżeli wniosek o wznowienie postępowania został złożony na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., na etapie wstępnym organ nie bada, czy został złożony przez stronę postępowania<sup>24</sup>;
- jeżeli wniosek o wznowienie postępowania został złożony na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 i pkt 2 k.p.a., na etapie wstępnym organ bada, czy istnieje prawomocne orzeczenie sądu lub organu stwierdzające fałszerstwo lub przestępstwa,

---

24 J. Stankiewicz, komentarz do art. 149 k.p.a., red. R. Hauser, Legalis 2021, pkt II.

względnie – czy zaistniały okoliczności umożliwiające wznowienie postępowania pomimo braku takich orzeczeń (art. 145 § 2 i § 3 k.p.a.).

Na tym etapie nie bada się zaistnienia przesłanek wznowienia postępowania<sup>25</sup>.

## **ETAP POSTĘPOWANIA CO DO PRZYCZYŃ WZNOWIENIA ORAZ CO DO ROZSTRZYgniĘCIA ISTOTY SPRAWY – ZAKRES POSTĘPOWANIA WYJAŚNIAJĄCEGO**

Warunkiem skutecznego rozpoczęcia tego etapu jest – jak wskazano powyżej – wydanie postanowienia o wznowieniu postępowania. Jeżeli po wznowieniu postępowania organ zorientuje się, że popełnił błąd na etapie wstępnym i postępowanie zostało nieprawidłowo wznowione, powinien wydać decyzję o jego umorzeniu (art. 105 § 1 k.p.a.). Samo postanowienie o wznowieniu postępowania – jako niezaskarżalne – nie podlega wzruszeniu w nadzwyczajnych trybach postępowania.

W zasadniczym etapie postępowania wznowieniowego dokonuje się ustaleń w następującym zakresie:

- czy zaistniały wady uzasadniające wznowienie postępowania;
- jaki wpływ zaistniałe wadliwości miały na treść decyzji;
- czy występują negatywne przesłanki uchylenia decyzji<sup>26</sup>.

Przepis art. 146 k.p.a. określa ograniczenia uchylenia decyzji ostatecznej we wznowionym postępowaniu. Ograniczenia te są związane z upływem określonego czasu oraz z wpływem stwierdzonej wadliwości na treść ostatecznego rozstrzygnięcia. Z art. 146 § 1 k.p.a. wynika, że uchylenie decyzji z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a. nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło dziesięć lat, z pozostałych przyczyn zaś – jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło pięć lat. Przepis § 2 stanowi natomiast, że nie uchyla się decyzji także w przypadku, jeżeli w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej.

## **TREŚĆ ROZSTRZYgniĘĆ W DRUGIM ETAPIE POSTĘPOWANIA WZNOWIENIOWEGO**

Rozstrzygnięcia, jakie organ właściwy może wydać po przeprowadzeniu drugiego etapu postępowania wznowieniowego, określa art. 151 k.p.a. Zgodnie z art. 151 § 1 organ po przeprowadzeniu postępowania określonego w art. 149 § 2 wydaje decyzję, w której:

1. odmawia uchylenia decyzji dotychczasowej, gdy stwierdzi brak podstaw do jej uchylenia na podstawie art. 145 § 1 – w uzasadnieniu takiej decyzji należy

<sup>25</sup> Por. wyrok NSA z dnia 23 lutego 2010 r., sygn. akt I OSK 650/10.

<sup>26</sup> B. Adamiak, komentarz do art. 149 k.p.a., Legalis 2021, pkt III, a także komentarz do art. 151 k.p.a., pkt I.A.

wskazać, z jakich powodów organ uważa, iż w danej sprawie nie zaistniały przesłanki wznowienia postępowania; albo

2. uchyla decyzję dotychczasową, gdy stwierdzi istnienie podstaw do jej uchylecia na podstawie art. 145 § 1, i wydaje nową decyzję rozstrzygającą o istocie sprawy – w uzasadnieniu decyzji wydanej na podstawie tego przepisu organ powinien wyjaśnić, jakie przesłanki wznowienia postępowania w danej sprawie zaistniały oraz z jakich powodów konieczne jest uchycenie decyzji ostatecznej, tj. jaki wpływ mają one na treść decyzji ostatecznej. Orzeczenie o uchyceniu decyzji i o istocie sprawy następuje w jednym akcie, nie jest dopuszczalne orzeczenie tylko o uchyceniu decyzji ani tylko o istocie sprawy<sup>27</sup>. Ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy rozstrzygniętej decyzją ostateczną musi nastąpić w granicach przedmiotu tej sprawy.

Przez rozstrzygnięcie istoty sprawy nie należy rozumieć wyłącznie rozstrzygnięcia merytorycznego, ale również obejmuje ono rozstrzygnięcie niemerytoryczne (umozliwienie postępowania). Rozstrzygając w tym zakresie, organ powinien uwzględnić zmiany stanu prawnego, jakie zaistniały po wznowieniu postępowania<sup>28</sup>.

Ponadto, zgodnie z art. 151 § 2 k.p.a., w przypadku gdy w wyniku wznowienia postępowania nie można uchylć decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 146, organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie uchylił tej decyzji. Z treści tego przepisu wynika, że w sytuacji gdy uchycenie decyzji ostatecznej nie jest możliwe z powodu upływu określonego ustawowo terminu, w uzasadnieniu decyzji wydanej po wznowieniu postępowania organ odnosi się wyłącznie do tego terminu, nie dokonuje natomiast oceny wpływu wady na treść decyzji ostatecznej. W sytuacji gdy na skutek wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej, w uzasadnieniu rozstrzygnięcia organ powinien wskazać, jaka podstawa wznowienia w sprawie zaistniała, a następnie wyjaśnić, dlaczego wada nie ma wpływu na prawidłowość decyzji ostatecznej, a tym samym – dokonać oceny decyzji ostatecznej.

## **WSTRZYMANIE WYKONANIA DECYZJI OSTATECZNEJ**

Swoistą cechą postępowania wznowieniowego jest fakt istnienia przez czas jego trwania w obrocie prawnym decyzji ostatecznej, którą strona potencjalnie może wykonywać. Samo wznowienie postępowania nie wstrzymuje wykonania decyzji. Niemniej jednak na podstawie art. 152 k.p.a. organ może wstrzymać wykonanie decyzji ostatecznej w przypadku prawdopodobieństwa jej uchylecia. Prawdopodobieństwo to należy oceniać na tle stanu faktycznego i prawnego danej sprawy, na podstawie wstępnej analizy akt sprawy, z uwzględnieniem wagi samego uchycenia. Postanowienie o wstrzymaniu

---

27 B. Adamiak, komentarz do art. 151 k.p.a., Legalis 2021, pkt I.C.

28 B. Adamiak, komentarz do art. 151 k.p.a., Legalis 2021, pkt I, teza 3.

wykonania decyzji może być wydane dopiero po wznowieniu postępowania i jest za-  
skarżalne (art. 152 § 2 k.p.a.).

## **WZNOWIENIE POSTĘPOWANIA Z ART. 47 USTAWY O OCHRONIE ZABYTKÓW I OPIECE NAD ZABYTKAMI**

Zgodnie z art. 47 ust. 1 u.o.z.o.z. WKZ może wznowić postępowanie w sprawie wy-  
danego pozwolenia, o którym mowa w art. 36 ust. 1, a następnie zmienić je lub cofnąć  
w drodze decyzji, jeżeli w trakcie wykonywania badań, prac, robót lub innych działań  
określonych w pozwoleniu wystąpiły nowe fakty i okoliczności mogące doprowadzić  
do uszkodzenia lub zniszczenia zabytku.

Cytowany przepis normuje nadzwyczajny tryb postępowania całkowicie odrębny od  
uregulowanego w art. 145-152 k.p.a.<sup>29</sup> Odrębność ta wynika nie tylko z treści przesłanki  
wznowienia, która nie została wymieniona w Kodeksie, ale także z ukształtowania  
właściwości do orzekania w przedmiocie wznowienia oraz treści dopuszczalnych  
rozstrzygnięć, jakie organ właściwy może wydać po wznowieniu postępowania. Tryb  
określony w art. 47 ww. ustawy stosuje się wyłącznie do pozwoleń konserwatorskich,  
wydanych na podstawie art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z. Do wznowienia postępowania i wydania  
w nim decyzji właściwy jest zawsze WKZ, który po przeprowadzeniu postępowania  
wyjaśniającego może wyłącznie cofnąć lub zmienić wydane uprzednio pozwolenie.

W związku z tym, że tryb unormowany w ww. przepisie stanowi tryb odrębny  
od kodeksowej procedury wznowienia, WKZ nie będzie wydawał postanowienia  
o wznowieniu postępowania lub o jego odmowie. Zastosowanie w tym przypadku  
będą miały przepisy art. 61 i art. 61a k.p.a. Wznowienie postępowania i wydanie  
decyzji określonych w art. 47 u.o.z.o.z. nie jest ograniczone żadnym terminem – poza  
terminem ważności pozwolenia, a jednocześnie brak jest możliwości wstrzymania  
wykonania pozwolenia.

Warunkiem wznowienia postępowania na podstawie art. 47 u.o.z.o.z. jest wy-  
stąpienie nowych faktów i okoliczności na etapie realizacji pozwolenia. Przez nowe  
fakty i okoliczności należy rozumieć takie zdarzenia, których nie dało się przewidzieć  
w dniu wydawania tego pozwolenia (np. niespodziewane okoliczności, niedokładne  
rozpoznanie zabytku, zwłaszcza jego stanu technicznego). Zaistnienie tych faktów  
i okoliczności może wynikać zarówno z prowadzonych badań, prac, robót lub innych  
działań (np. odkrycie w toku badań konserwatorskich), jak i być przez nie spowo-  
dowane (np. na skutek robót budowlanych zawaliła się część budynku), przy czym  
konieczne jest stwierdzenie, że dalsze kontynuowanie prac zgodnie z pozwoleniem  
może doprowadzić do zniszczenia bądź uszkodzenia zabytku.

Po wznowieniu postępowania na podstawie ww. przepisu organ wydaje decyzję  
o zmianie albo cofnięciu pozwolenia. Pozwolenie może być zmienione lub cofnięte

<sup>29</sup> K. Zalasieńska, komentarz do art. 47 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, teza 1.

w całości lub części. Organ winien przy tym pamiętać, że granicą orzekania o zmianie pozwolenia jest przedmiot sprawy, której pozwolenie dotyczyło. Oznacza to, że organ nie może zmienić pozwolenia po wznowieniu postępowania, pozwalając na wykonanie prac, robót, badań i innych działań przy zabytku w zakresie innym i w sposób odmienny, niż wskazała strona we wniosku, na podstawie którego zostało uprzednio wydane pozwolenie konserwatorskie.

## STWIERDZENIE NIEWAŻNOŚCI DECYZJI

### Porównanie wznowienia postępowania ze stwierdzeniem nieważności decyzji

wznowienie postępowania	stwierdzenie nieważności decyzji
tryb dotyczy wyłącznie decyzji ostatecznej/postanowienia ostatecznego	tryb dotyczy zarówno decyzji ostatecznej, jak i nieostatecznej/postanowienia
podstawę stanowią wady formalnoprawne tkwiące w postępowaniu (wady postępowania)	podstawę stanowią wady o charakterze materialnoprawnym
wady mogą, lecz nie muszą uzasadniać wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego	wada powoduje eliminację decyzji z obrotu prawnego
właściwy w sprawie może być organ pierwszej instancji lub organ wyższego stopnia	właściwy w sprawie jest zawsze organ wyższego stopnia
może prowadzić do ponownego merytorycznego rozpoznania sprawy	nie służy ponownemu merytorycznemu rozpoznaniu sprawy
skutek <i>ex nunc</i> uchylenia decyzji	skutek <i>ex tunc</i> stwierdzenia nieważności decyzji

Skutek *ex tunc* stwierdzenia nieważności decyzji oznacza, że stwierdzenie to ma skutek z mocą wsteczną od daty wydania decyzji, tak jakby ona nigdy nie została wydana<sup>31</sup>. Uchylenie decyzji w postępowaniu wznowieniowym ma natomiast skutek wyłącznie od daty uchylenia.

---

30 Por. wyrok NSA z dnia 4 lipca 2017 r., sygn. akt II OSK 2461/15; wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 września 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1311/15.

31 Więcej na temat deklaratoryjnego charakteru decyzji o stwierdzeniu nieważności w: K. Glibowski, komentarz do art. 156 k.p.a., red. R. Hauser, Legalis 2021, pkt II, teza 10; a także w wyrokach NSA: z dnia 18 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 986/09; z dnia 16 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 689/09.

## ANALIZA PRZESŁANEK STWIERDZENIA NIEWAŻNOŚCI DECYZJI

### Przesłanki pozytywne stwierdzenia nieważności decyzji

**Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.** organ właściwy stwierdza nieważność decyzji, która wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości. Przesłanka ta odnosi się do wszystkich rodzajów właściwości, tj. zarówno właściwości rzeczowej, jak i miejscowej oraz instancyjnej.

Właściwość rzeczowa organu to prawo i obowiązek określonego organu lub rodzaju organów do załatwiania określonej kategorii spraw administracyjnych. Ustalana jest według przepisów o zakresie działania, tj. przepisów materialnego prawa administracyjnego. Właściwość instancyjna organu związana jest z zasadą dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.) i rozumiana jest jako zdolność organu do orzekania w pierwszej lub w drugiej instancji. Właściwość miejscowa organu natomiast to zdolność do załatwiania spraw indywidualnych należących do jego właściwości rzeczowej, powstałych na przypisanym temu organowi obszarze działania.

Przepis art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. dotyczy także właściwości wynikającej z porozumień administracyjnych na podstawie art. 96 ust. 2 u.o.z.o.z. Oznacza to, że w przypadku zawarcia takiego porozumienia WKZ w czasie jego obowiązywania nie może orzekać w sprawach przekazanych zgodnie z porozumieniem gminom, powiatom, związkom gmin, związkom powiatów, związkom powiatowo-gminnym albo związkom metropolitalnym położonym na terenie województwa.

**Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. organ właściwy stwierdza nieważność decyzji, która została wydana z rażącym naruszeniem prawa.** Przepisy nie zawierają definicji „rażącego naruszenia prawa” – treść tego pojęcia stanowi dorobek orzecznictwa. W judykaturze ugruntowany jest pogląd, że o rażącym naruszeniu prawa w rozumieniu cytowanego przepisu decydują łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony, oraz skutki, jakie wywołuje decyzja. Z rażącym naruszeniem prawa mamy do czynienia wtedy, gdy decyzja jest wydana wbrew oczywistym nakazom lub zakazom zawartym w danym przepisie, a ponadto wywiera skutki, które nie mogą być zaakceptowane w praworządnym państwie. Konsekwentnie ani oczywistość naruszenia prawa, ani nawet charakter przepisów, które zostały naruszone, nie są wystarczające wyłącznie do uznania, że nastąpiło rażące naruszenie prawa. Traktowanie naruszenia prawa jako „rażącego” może mieć miejsce tylko wyjątkowo, gdy jego waga jest znacznie większa niż stabilność ostatecznej decyzji, a stwierdzenie nieważności na tej podstawie może dotyczyć tylko przypadków ewidentnego bezprawia, którego nigdy nie można usprawiedliwiać ani tolerować. Nie chodzi w tego typu przypadkach o błędy w wykładni prawa, ale o przekroczenie prawa w sposób jasny

i niedwuznaczny, gdy charakter tego naruszenia powoduje, że decyzja nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządny państwa<sup>32</sup>.

Szczególnym przypadkiem rażącego naruszenia prawa jest skierowanie decyzji do osoby zmarłej. Pogląd taki niewątpliwie dominuje w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jednakże z punktu widzenia oceny stopnia wadliwości decyzji wydanej w stosunku do osoby zmarłej istotne znaczenie ma podział decyzji na kształtujące osobiste uprawnienia lub obowiązki administracyjne oraz na decyzje dotyczące praw lub obowiązków względem rzeczy. Rozróżnienie tych dwóch rodzajów spraw administracyjnych i w konsekwencji decyzji administracyjnych jest o tyle istotne, że w pierwszym przypadku śmierć strony uniemożliwia nawiązanie stosunku administracyjnoprawnego albo go unicestwia (zagadnienie materialnoprawne), w drugim przypadku zaś powoduje konsekwencje prawnoprocesowe, związane z prawem strony do udziału w postępowaniu, i może oznaczać konieczność wznowienia postępowania administracyjnego w oparciu o przepis art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.<sup>33</sup>

**Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.** organ właściwy stwierdza nieważność decyzji, która wydana została bez podstawy prawnej. Przepisy nie określają, kiedy decyzja została wydana bez podstawy prawnej – tak jak w przypadku przesłanki rażącego naruszenia prawa stanowi to dorobek orzecznictwa. Niewątpliwie decyzja jest wydana bez podstawy prawnej – w całości lub w części – w sytuacji gdy nie ma przepisu prawnego, który upoważnia administrację do określonego działania, albo przepis jest, ale nie spełnia wymagań podstawy prawnej działania organów tej administracji, polegającego na wydaniu decyzji lub postanowień, rozumianych jako indywidualne akty administracyjne zewnętrzne<sup>34</sup>.

**Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. organ właściwy stwierdza nieważność decyzji, która dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawę, którą załatwiono milcząco.** Instytucja stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie cytowanego przepisu zapewnia realizację zasady ochrony powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*) zakazującej kolejnego orzekania w tej samej sprawie. Powyższa przesłanka stwierdzenia nieważności zaistnieje w sytuacji, gdy kolejno po sobie wydane zostały dwie decyzje załatwiającej tę samą sprawę co do istoty, z których pierwsza ma charakter ostateczny. Z uwagi na fakt, że decyzja ostateczna ma powagę rzeczy osądzonej tylko co do tego, co w związku z podstawą prawną stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia, a ponadto tylko pomiędzy

---

32 Por. wyroki NSA: z dnia 21 lutego 2021 r., sygn. akt I OSK 3028/18; z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 2068/18; z dnia 29 maja 2020 r., sygn. akt I OSK 1383/19; z dnia 11 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 1129/17; z dnia 11 sierpnia 2017 r., sygn. akt II OSK 2839/16; z dnia 31 października 2017 r., sygn. akt I OSK 3481/15.

33 Por. wyroki NSA: z dnia 24 lutego 2021 r., sygn. akt I OSK 3028/18; z dnia 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt I OSK 681/19; z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 129/10.

34 B. Adamiak, komentarz do art. 156 k.p.a., Legalis 2021, pkt IV, teza 13.



tymi samymi stronami, dla zastosowania art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. konieczne jest ustalenie tożsamości spraw kolejno rozstrzyganych<sup>35</sup>.

W orzecznictwie sądowym oraz w doktrynie ugruntowany jest pogląd, że tożsamość sprawy administracyjnej należy analizować pod względem podmiotowym i przedmiotowym. Tożsamość podmiotowa będzie miała miejsce wtedy, gdy w sprawie występują te same strony, przy czym tożsamość podmiotowa spraw zapewniona jest w ramach następstwa prawnego stron. Tożsamość przedmiotowa natomiast zaistnieje w przypadku tożsamości podstawy prawnej, stanu faktycznego oraz praw i obowiązków stron, które z nich wynikają. Tożsamość podstawy prawnej będzie zachowana przy merytorycznej ciągłości zakresu i rodzaju regulacji prawnej danej dziedziny życia społecznego lub gospodarczego.

Powagi rzeczy osądzonej nie narusza natomiast wydanie decyzji merytorycznej w postępowaniu wznowieniowym lub w innym trybie nadzwyczajnym, gdyż takie rozstrzygnięcie musi zawierać w sobie orzeczenie o uchyleniu poprzedniej decyzji.

**Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.** organ właściwy stwierdza nieważność decyzji skierowanej do osoby niebędącej stroną w sprawie. Przesłanka ta jest konsekwencją przyjęcia przez ustawodawcę założenia, że decyzja może określać prawa i obowiązki tylko podmiotu mającego kwalifikacje strony. Decyzja skierowana do podmiotu niebędącego stroną kształtuje sytuację prawną osoby, której w świetle prawa materialnego nie powinna dotyczyć. Określona w art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. przesłanka stwierdzenia nieważności zaistnieje wtedy, gdy decyzja zostanie skierowana do podmiotu, który ma zdolność prawną, lecz nie jest stroną tego konkretnego postępowania.

W kontekście postępowań w sprawach z zakresu ochrony zabytków należy wyjaśnić, że przepisy u.o.z.o.z. określają przede wszystkim podmioty, które w danych postępowaniach mogą być wnioskodawcami albo zobowiązanymi do wykonania określonych działań. W postępowaniach takich wada decyzji, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a., będzie musiała być rozważana przede wszystkim w kontekście podmiotów umocowanych do złożenia wniosku lub predestynowanych do obciążenia określonymi obowiązkami.

**Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a. organ właściwy stwierdza nieważność decyzji, która była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały.** Przesłanka zaistnieje w przypadku, gdy rozstrzygnięcie z przyczyn prawnych bądź faktycznych nie może zostać wykonane. Co do zasady niewykonalność decyzji oznacza, że adresat decyzji jest trwale pozbawiony możliwości czynienia użytku z ustanowionych w niej praw lub trwale pozbawiony możliwości wykonania obowiązków. Niewykonalność będzie podstawą stwierdzenia nieważności decyzji, jeżeli będzie miała charakter trwały, tzn. istnieje już w dacie wydania aktu i trwa cały czas aż do momentu stwierdzenia jej nieważności. Niewykonalność powstała po dniu wydania decyzji może być podstawą innych działań, np. uchylenia czy stwierdzenia wygaśnięcia decyzji.

<sup>35</sup> Do kwestii ustalania tożsamości spraw odnosił się wielokrotnie NSA, m.in. w wyrokach: z dnia 13 lipca 2021 r., sygn. akt I OSK 3768/18; z dnia 15 czerwca 2021 r., sygn. akt II OSK 107/21; z dnia 11 maja 2021 r., sygn. akt I GSK 651/18; z dnia 7 stycznia 2021 r., sygn. akt I GSK 1622/20; z dnia 16 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1982/18; z dnia 27 stycznia 2016 r., sygn. akt I OSK 787/14; z dnia 10 lutego 2011 r., sygn. akt II OSK 264/10.

Szczególną uwagę należy zwrócić na kwestie związane z niewykonalnością decyzji o wpisie zabytku do rejestru. Wykonanie tej decyzji polega nie tylko na uczynieniu odpowiednich adnotacji w księdze rejestru, lecz także na wykonywaniu względem zabytku rejestrowego obowiązków określonych w u.o.z.o.z., w tym obowiązku uzyskania pozwolenia konserwatorskiego na działania wymienione w art. 36 ust. 1 ww. ustawy. W tym kontekście niezwykle istotna jest możliwość ustalenia granic terenu wpisanego do rejestru zabytków, a brak takiej możliwości przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności decyzji o wpisie zabytku do rejestru na podstawie art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a.<sup>36</sup>

**Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 6 k.p.a.** organ właściwy stwierdza nieważność decyzji, która w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą. Przesłanka ta obejmuje szczególną postać niewykonalności prawnej decyzji i dotyczy sytuacji, gdy karą jest zagrożony nie sam fakt podjęcia rozstrzygnięcia, ale przystąpienie do jego realizacji. Do zakresu pojęcia „czyn zagrożony karą” zaliczyć trzeba przede wszystkim te czyny, które są zagrożone sankcją karną przewidzianą w k.k., k.k.s., k.w. oraz w innych przepisach pozakodeksowych, a także czyny zagrożone karami administracyjnymi wymierzanymi przez organy administracji publicznej w trybie postępowania administracyjnego w formie decyzji administracyjnej.

**Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a.** organ właściwy stwierdza nieważność decyzji, która zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa. Konieczność stwierdzenia nieważności decyzji na tej podstawie istnieje wtedy, gdy przepis szczególnie ustanawia sankcję nieważności dla określonych wad aktu administracyjnego – innych niż wymienione w art. 156 § 1 pkt 1-6 k.p.a.

**Przesłanki negatywne stwierdzenia nieważności decyzji.** Przepis art. 156 § 2 k.p.a. normuje sytuacje, w których nie stwierdza się nieważności decyzji pomimo zaistnienia okoliczności wymienionych w art. 156 § 1. Przesłanką negatywną stwierdzenia nieważności decyzji jest **upływ 10 lat** od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia<sup>37</sup>, a także fakt, że decyzja wywołała **nieodwracalne skutki prawne**. Obie przesłanki negatywne dotyczą wszystkich podstaw stwierdzenia nieważności.

Wprowadzenie nieodwracalności skutków prawnych jako ograniczenia stwierdzenia nieważności decyzji wynika z tego, że decyzja nawet dotknięta nieważnością nie jest aktem pozornym i bezskutecznym, lecz pozostając w obrocie prawnym, może wywoływać skutki prawne. Niektóre z nich należy zachować właśnie z racji ich nieodwracalności, chociażby nawet były dotknięte ułomnościami. Negatywną przesłanką stwierdzenia nieważności decyzji są jej skutki prawne, co oznacza, iż chodzi o brak przepisów prawnych rangi ustawowej, które umożliwiłyby organowi podjęcie działań mających na celu cofnięcie, zniesienie czy też odwrócenie skutków prawnych spowodowanych przez decyzję dotkniętą nieważnością. Wprawdzie inne organy państwowe, działając na podstawie innych przepisów, mogłyby obalić te skutki prawne, ale takie

---

<sup>36</sup> Szerzej na temat stwierdzenia decyzji o wpisie do rejestru zabytków: J. Brudnicki, *Stwierdzenie nieważności decyzji o wpisie zabytku do rejestru*, „Ochrona Zabytków” 2016, nr 2.

<sup>37</sup> Przepis art. 156 § 2 k.p.a. w obecnym brzmieniu obowiązuje od dnia 16 września 2021 r. na mocy ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. poz. 1491).

działania nie będą dostępne organowi administracji publicznej, ponieważ wykraczają poza jego właściwość, zadania i kompetencje. Przesłanką negatywną stwierdzenia nieważności decyzji nie są natomiast wywołane przez nią skutki faktyczne – w tym wykonanie działań, na które na jej podstawie pozwolono.

## **POSTĘPOWANIE W SPRAWIE STWIERDZENIA NIEWAŻNOŚCI DECYZJI**

Postępowanie nieważnościowe może być wszczęte z urzędu lub na wniosek legitymowanego podmiotu (art. 157 § 2 k.p.a.). Rozstrzygnięcie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji/postanowienia – pozytywne i negatywne – następuje zawsze w drodze decyzji/postanowienia; przepisów o milczącym załatwieniu sprawy nie stosuje się (art. 158 § 1 k.p.a.).

Jeżeli nie można stwierdzić nieważności decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 156 § 2 k.p.a., organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji (art. 158 § 2 k.p.a.).

Trzeba w tym miejscu wskazać, że w dniu 16 września 2021 r. wszedł w życie przepis art. 158 § 3 k.p.a., zgodnie z którym, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, o której mowa w art. 156 § 2, upłynęło trzydzieści lat, nie wszczyna się postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. W obecnym stanie prawnym nie jest zatem możliwe w ogóle badanie decyzji administracyjnych, od których doręczenia lub ogłoszenia upłynął ww. czas w zakresie wad uzasadniających stwierdzenie nieważności decyzji<sup>38</sup>.

**Wstrzymanie wykonania decyzji ostatecznej.** Podobnie jak w przypadku wznowienia postępowania wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji nie wstrzymuje jej wykonania. Zgodnie natomiast z art. 159 § 1 k.p.a. organ właściwy w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wstrzyma z urzędu lub na żądanie strony wykonanie decyzji, jeżeli zachodzi prawdopodobieństwo, że jest ona dotknięta jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1. Wstrzymanie wykonania decyzji następuje w formie postanowienia, na które stronie służy zażalenie (art. 159 § 2).

## **UCHYLENIE LUB ZMIANA DECYZJI NA PODSTAWIE ART. 154 I ART. 155 K.P.A.**

### **Przepisy art. 154 k.p.a. i art. 155 k.p.a. – uwagi ogólne**

Zgodnie z art. 154 § 1 k.p.a. decyzja ostateczna, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, może być w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ

<sup>38</sup> Przepis art. 158 § 3 k.p.a. obowiązuje od dnia 16 września 2021 r., na mocy ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. poz. 1491).

administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Przepis art. 155 stanowi natomiast, że decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególnie nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony.

Zarówno przepis art. 154 k.p.a., jak i art. 155 k.p.a. mogą być stosowane tylko do decyzji ostatecznych. W trybach tych nie można natomiast uchylić ani zmienić postanowień ostatecznych z powodu braku stosownego odesłania w art. 126 k.p.a. **Tryby postępowania unormowane w ww. przepisach nie służą w żadnej mierze merytorycznej ocenie sprawy**, lecz wyłącznie ustaleniu, czy decyzje mogą być uchylone lub zmienione z powodu zaistnienia okoliczności w nich wskazanych. Przepis art. 154 k.p.a. odnosi się do decyzji nietworzących praw nabytych, natomiast art. 155 k.p.a. dotyczy aktów takie prawa tworzących.

Na podstawie art. 154 i art. 155 k.p.a. uchyleniu lub zmianie powinny podlegać decyzje prawidłowe, a także dotknięte wadami niekwalifikowanymi<sup>39</sup>. Przepisy te nie powinny być stosowane w celu usunięcia wad kwalifikowanych uzasadniających wznowienie postępowania lub stwierdzenie nieważności decyzji. Przesądza o tym przede wszystkim treść art. 145 § 1 i art. 156 § 1 k.p.a., które obligują właściwe organy do – odpowiednio – wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji w przypadku zaistnienia określonych wad proceduralnych lub materialnych. Granice rozstrzygnięć wyznacza zakres sprawy zakończonej decyzją ostateczną.

Dla stosowania cytowanych przepisów podstawowe znaczenie ma pojęcie nabycia praw z decyzji. Pojęcie nabycia praw oznacza, że na podstawie decyzji następuje jakieś przysporzenie na rzecz określonego podmiotu w jego sferze prawnej. Podmiotem tym będzie strona, a więc ta osoba, która odpowiada przesłankom z art. 28 i 29 k.p.a.<sup>40</sup> Przez nabycie praw z decyzji należy zatem rozumieć sytuację, w której decyzja nadaje prawo lub nakłada obowiązek. W razie gdy w rozstrzygnięciu nałożono na stronę obowiązek, to na stronie ciąży on tylko tej treści i w tych granicach.

W sprawach z zakresu ochrony zabytków typowymi przykładami decyzji tworzących prawa nabyte będą pozwolenia wydawane na podstawie art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z., a także decyzja nakładająca obowiązek przeprowadzenia przy zabytku prac konserwatorskich lub robót budowlanych zgodnie z art. 49 ust. 1 tej ustawy.

W sprawach z zakresu ochrony zabytków szczególnym przykładem decyzji tworzącej prawa nabyte jest decyzja o wpisie zabytku do rejestru. Decyzja ta nie nakłada na właścicieli i posiadaczy zabytków skonkretyzowanych obowiązków ani też nie przyznaje im skonkretyzowanych uprawnień, jednakże jej skutkiem jest ograniczenie w wykonywaniu prawa własności i innych praw do rzeczy objętych wpisem do rejestru. Ograniczenie to przejawia się m.in. w konieczności uzyskania w przewidzianej przez przepisy prawa formie akceptacji WKZ dla prowadzenia różnego rodzaju działań

---

39 J. Malanowski, komentarz do art. 154 k.p.a., red. R. Hauser, Legalis 2021, teza 4.

40 J. Borkowski, komentarz do art. 155 k.p.a., B. Adamiak/J. Borkowski, Legalis 2021, teza 4.

przy zabytku rejestrowym. Przesądza to o konieczności uznania decyzji o wpisie do rejestru zabytków za decyzję tworzącą prawa nabyte.

Brak nabycia praw z decyzji oznacza natomiast, że strona nie może wywieść z treści rozstrzygnięcia żadnych korzyści prawnych ani określić obowiązków, jakie na niej ciążyą. Typowym przykładem takiej decyzji będzie rozstrzygnięcie odmawiające uwzględnienia żądania strony.

Warunkiem zmiany lub uchylecia decyzji ostatecznej na podstawie ww. przepisów jest fakt, iż za takim rozstrzygnięciem przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony. Identyfikacja tych interesów następuje każdorazowo na tle stanu faktycznego danej sprawy. Przesłanka ta musi wystąpić łącznie z pozostałymi przesłankami zastosowania tych przepisów.

W odniesieniu do decyzji tworzących prawa nabyte przepis art. 155 k.p.a. przewiduje obowiązek uzyskania zgody strony (lub stron) na uchylene lub zmianę decyzji. Zgoda ta musi być wyraźna, a nie dorozumiana, w szczególności zaś nie można jej zastąpić brakiem sprzeciwu. Występując do stron o zgodę na zmianę lub uchylene decyzji ostatecznej tworzącej prawa nabyte, organ zobowiązany jest dokładnie określić, na czym ta zmiana lub uchylene ma polegać – strony postępowania w istocie muszą wyrazić zgodę na konkretną treść rozstrzygnięcia wydawanego na podstawie art. 155 k.p.a.

Ponadto warunkiem uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznej na podstawie art. 155 k.p.a. jest to, by przepisy szczególne nie sprzeciwiały się takiemu rozstrzygnięciu. Przepis ten nie będzie miał zatem zastosowania w przypadku istnienia normy wprost zakazującej uchylecia lub zmiany decyzji na podstawie art. 155 k.p.a. Ponadto przepis ten ma zastosowanie tylko do decyzji wydawanych w ramach uznania administracyjnego.

## **POSTĘPOWANIE W SPRAWIE UCHYLECIA LUB ZMIANY DECYZJI NA PODSTAWIE ART. 154 I ART. 155 K.P.A.**

Postępowanie w sprawie uchylecia lub zmiany decyzji na podstawie ww. przepisów może być wszczęte z urzędu lub na żądanie strony. Brak kumulatywnego zaistnienia przesłanek ich zastosowania uzasadnia wydanie decyzji odmownej.

Decyzje, o których mowa w cytowanych przepisach, są wydawane w ramach typowego uznania administracyjnego. Z treści zarówno art. 154, jak i art. 155 wynika, że organ właściwy może odmówić uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznej, nawet jeżeli zaistnieją wskazane w tych przepisach okoliczności pozwalające na takie uchylene lub zmianę. Oczywiście swoje stanowisko organ będzie zobowiązany w sposób wyczerpujący uzasadnić.

## **UCHYLECIE POZWOLENIA KONSERWATORSKIEGO NA PODSTAWIE ART. 47a USTAWY O OCHRONIE ZABYTEKÓW I OPIECIE NAD ZABYTEKAMI**

Zgodnie z art. 47a u.o.z.o.z. minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego po zasięgnięciu opinii Głównej Komisji Konserwatorskiej może z urzędu

uchylić lub zmienić pozwolenie, o którym mowa w art. 36 ust. 1, jeżeli realizacja działań określonych w tym pozwoleniu spowodowałaby:

1. uszczerbek dla wartości zabytku albo
2. uszkodzenie lub zniszczenie zabytku albo
3. niewłaściwe korzystanie z zabytku.

Unormowany w tym przepisie tryb dotyczy wyłącznie pozwoleń konserwatorskich, a wydanie decyzji należy do kompetencji ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Postępowanie w sprawie, o której mowa w ww. przepisie, może być wszczęte wyłącznie z urzędu, przy czym nie może to nastąpić po upływie dwóch lat od daty, w której pozwolenie stało się ostateczne.

Wszczęcie postępowania na podstawie art. 47a ustawy nie powoduje wstrzymania wykonania pozwolenia, jednakże minister może je wstrzymać w formie niezaskarżalnego postanowienia. Ponadto z istoty wydawanego w tym trybie rozstrzygnięcia wynika również to, że przepis może być stosowany wyłącznie w odniesieniu do prac niewykonanych<sup>41</sup>.

W postępowaniu prowadzonym na podstawie cytowanego przepisu organ nadzorczy ocenia wydane pozwolenie konserwatorskie wyłącznie w zakresie merytorycznym, mając na uwadze wpływ objętych pozwoleniem prac, robót budowlanych i innych działań na wartości zabytku<sup>42</sup>. Opinia Głównej Komisji Konserwatorskiej wydana w postępowaniu nie jest wiążąca, lecz jej zasięgnięcie jest obligatoryjne.

Decyzja na podstawie cytowanego przepisu jest wydawana w ramach uznania administracyjnego. Zawarte w tym przepisie sformułowanie „może uchylić lub zmienić” oznacza, że organ nadzorczy może nie uchylać (ani zmieniać) pozwolenia konserwatorskiego, nawet jeśli zaistnieją przesłanki, o których mowa w tym przepisie.

## **UCHYLENIE DECYZJI NA PODSTAWIE ART. 161 K.P.A.**

Zgodnie z art. 161 § 1 k.p.a. minister może uchylić lub zmienić w niezbędnym zakresie każdą decyzję ostateczną, jeżeli w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów państwa.

Przepis art. 161 k.p.a. reguluje nadzwyczajny tryb wzruszenia decyzji ostatecznej, przy czym ma on wśród tych trybów charakter szczególny. Dotyczy wyłącznie prawidłowych decyzji ostatecznych (lub dotkniętych wadami niekwalifikowanymi) i nie może być stosowany do postanowień. Celem przepisu jest ochrona dóbr o charakterze absolutnie szczególnym, których ranga uzasadnia postawienie ich ponad indywidualnym interesem strony, co w rezultacie w pełni uzasadnia ograniczenie lub likwidację jej określonych praw, jakie nabyła na podstawie wydanego wcześniej

---

41 K. Zalaśńska, komentarz do art. 47a u.o.z.o.z., Legalis 2020, teza 2.

42 O ocenie wartości w odniesieniu do zabytków architektury szerzej w: M. Witwicki, *Kryteria oceny wartości zabytkowej obiektów architektury jako podstawa wpisu do rejestru zabytków*, „Ochrona Zabytków” 2007, nr 1.

rozstrzygnięcia<sup>43</sup>. Przesłanką zastosowania art. 161 k.p.a. jest konieczność usunięcia stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobieżenie poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów państwa, przy czym zagrożenie tych dóbr powinno być realne i w sposób bezsporny dowiedzione. Tryb ma charakter subsydiarny, co oznacza, iż w oparciu o ten przepis właściwy organ może działać tylko wtedy, gdy w inny sposób nie można usunąć tego zagrożenia.

Postępowanie w sprawie uchylecia lub zmiany decyzji może zostać wszczęte z urzędu lub na wniosek strony, a sama decyzja może zostać zmieniona lub uchylona tylko w niezbędnym zakresie, tj. w takim, jaki będzie konieczny dla stworzenia warunków umożliwiających ochronę szczególnie istotnych wartości.

---

43 J. Stankiewicz, komentarz do art. 161 k.p.a., red. R. Hauser, Legis 2021, pkt I, teza 1.



# Organizacja i prowadzenie kontroli

## Wprowadzenie

Organy ochrony zabytków, w tym WKZ, zobowiązane 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.o.z., jest kontrola stanu zachowania i przeznaczenia zabytków. Ponadto zgodnie z art. 91 ust. 4 pkt 5 i 6 u.o.z.o.z. do zadań wykonywanych przez WKZ należy m.in. sprawowanie nadzoru nad prawidłowością prowadzonych prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i innych działań przy zabytkach oraz organizowanie i prowadzenie kontroli w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Podstawę prawną do prowadzenia kontroli stanowi art. 38 ust. 1 u.o.z.o.z., zgodnie z którym *„wojewódzki konserwator zabytków lub działający z jego upoważnienia pracownicy wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków prowadzą kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”*. Przepis art. 38 u.o.z.o.z. reguluje również zasady, zakres i przebieg procedury kontrolnej.

## I. PODMIOTY UPOWAŻNIONE DO PROWADZENIA KONTROLI

Zgodnie z art. 38 ust. 1 u.o.z.o.z. podmiotem uprawnionym do prowadzenia kontroli jest WKZ lub działający z jego upoważnienia pracownicy wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków.

Ponadto, stosownie do art. 42 u.o.z.o.z., czynności kontrolne może również podejmować Generalny Konserwator Zabytków, któremu ustawodawca przyznał uprawnienia do prowadzenia czynności kontrolnych, sporządzania z nich protokołu, wydawania zaleceń pokontrolnych oraz żądania przeprowadzenia postępowania służbowego lub innego przewidzianego prawem przeciwko osobom winnym dopuszczenia do powstania uchybień i poinformowania go w określonym terminie o podjętych działaniach zmierzających do usunięcia tych uchybień.

Warunkiem realizacji przez Generalnego Konserwatora Zabytków uprawnień zarezerwowanych dla WKZ jest stwierdzenie szczególnej wagi sprawy. Pojęcie szczególnej wagi sprawy należy interpretować w sposób ścisły, odnosząc do sytuacji wyjątkowej tak z faktycznego, jak i prawnego punktu widzenia. Z uwagi na fakt, że przepisy o właściwości mają charakter nie tylko porządkowy, ale przede wszystkim gwarancyjny, stosowanie unormowania zawartego w art. 42 u.o.z.o.z. powinno być wyjątkowe i ostrożne. Przy rozważaniu zasadności skorzystania z tego uprawnienia należy mieć również na uwadze niedopuszczalność wydania w tej samej sprawie zaleceń pokontrolnych przez WKZ, a zarazem Generalnego

Konserwatora Zabytków. Powyższe ograniczenie nie wyklucza natomiast przeprowadzenia czynności kontrolnych i dokonania ustaleń, które mogą stanowić podstawę do wszczęcia postępowania w trybie art. 47a u.o.z.o.z.<sup>44</sup>

## II. ZAKRES I CEL KONTROLI

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. Nadzór definiowany jest jako zespół kompetencji o charakterze materialnoprawnym służących przede wszystkim ochronie zabytków i zapobieganiu skierowanym przeciwko nim zagrożeniom, uprawniających organy kontrolujące do władczego wpływania na sytuację prawną podmiotów kontrolowanych<sup>45</sup>. Kontrola zaś określana jest jako ogół czynności polegających na ocenie stanu faktycznego – jego weryfikacji w odniesieniu do stanu wymaganego przepisami prawa.

Zgodnie z art. 38 u.o.z.o.z. celem kontroli jest ustalenie stanu faktycznego i jego weryfikacja w odniesieniu do stanu pożądanego poprzez sprawdzenie przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Ustaleń w tym zakresie dokonuje się poprzez ocenę stanu zachowania zabytku, warunków jego przechowywania i zabezpieczenia. Celem kontroli jest również określenie przyczyn zaistniałych nieprawidłowości i dokonanie ustaleń będących podstawą do podjęcia działań dążących do poprawy niezadowolającego stanu zabytku i doprowadzenie do stanu zgodnego z przepisami. W toku kontroli ocenie poddawane mogą być również prowadzone przy zabytku działania, w tym realizowane na podstawie pozwoleń konserwatorskich wydanych w trybie art. 36 u.o.z.o.z., w celu stwierdzenia, czy prowadzone są zgodnie z zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu i zatwierdzoną przez WKZ dokumentacją. Ustalenia te stanowią podstawę do formułowania wniosków określających, czy dany zabytek jest właściwie utrzymany i użytkowany. Innymi słowy, celem kontroli jest zbadanie, czy właściciel lub posiadacz zabytku wypełnia swe ustawowe obowiązki w zakresie opieki nad nim, wynikające w szczególności z art. 5 u.o.z.o.z. Celem kontroli jest także realizacja określonych w art. 4 u.o.z.o.z. obowiązków spoczywających na organach ochrony zabytków, polegających w szczególności na przeciwdziałaniu zniszczeniu lub uszkodzeniu zabytku i niewłaściwemu korzystaniu oraz zapewnieniu trwałego zachowania, zagospodarowania oraz utrzymania zabytków.

<sup>44</sup> K. Zalaszińska, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 165.

<sup>45</sup> K. Zalaszińska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, 2010.

### **III. ETAPY PROWADZENIA POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO**

Rozdział 4 u.o.z.o.z. określa cel, zakres i sposób przeprowadzenia czynności kontrolnych, uprawnienia kontrolującego oraz zobowiązania, jakie można nałożyć na podmiot kontrolowany w zależności od ustaleń dokonanych w toku kontroli. O skuteczności przeprowadzenia ww. czynności będą jednak również decydować poprzedzające je etapy i działania podjęte przez podmiot upoważniony do przeprowadzenia kontroli, nieujęte wprost w regulacjach tego rozdziału. Postępowanie kontrolne oparte jest na przepisach u.o.z.o.z. oraz zasadach prawdy obiektywnej i pisemności. Kontrolerzy, wykonując swoje obowiązki, zobligowani są do przestrzegania przepisów prawa – w szczególności przepisów u.o.z.o.z., standardów oraz wewnętrznych procedur w tym zakresie.

#### **1. Planowanie kontroli**

Choć regulacje ustawowe nie nakładają na WKZ obowiązku planowania i organizowania kontroli w określony sposób, to jednak ze względu na różnorodność i wielkość zasobu zabytkowego podlegającego kontrolom zasadne jest opracowywanie corocznego planu kontroli sporządzonego na podstawie analizy i identyfikacji najpilniejszych potrzeb z terenu właściwości wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków.

Wytypowanie przedmiotu kontroli oraz jej zakresu dokonywane powinno być w oparciu o:

- informacje dotyczące ewentualnych nieprawidłowości;
- wyniki wcześniejszych kontroli, w tym wykonania wydanych zaleceń pokontrolnych;
- wyniki badań i analiz określonych problemów oraz skarg i wniosków;
- możliwości organizacyjne i kadrowe wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków.

W celu zagwarantowania wykonalności założeń planu kontroli należy mieć na uwadze prawdopodobną konieczność prowadzenia także w trybie pilnym kontroli doraźnych, podejmowanych na skutek nagłych, niecierpiących zwłoki okoliczności wynikających np. z zagrożenia dla zabytku.

System planowania działalności kontrolnej wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków powinien uwzględniać również coroczne opracowywanie sprawozdań z wykazem zrealizowanych kontroli. Ponadto wskazane jest zamieszczenie w sprawozdaniu informacji o liczbie i przedmiocie nieprzeprowadzonych kontroli, jak również uzasadnienie odstępstwa od wykonania planu w tym zakresie oraz wskazanie propozycji sposobu jego realizacji w kolejnym roku.

#### **2. Przygotowanie kontroli**

Przed przeprowadzeniem kontroli kontrolujący zobowiązany jest dokonać analizy dokumentacji związanej z przedmiotem kontroli. Analizie podlegać winny m.in. decyzja

o wpisie do rejestru zabytków, karta ewidencyjna, nakazy i pozwolenia konserwatorskie, zalecenia konserwatorskie oraz wyniki wcześniejszych kontroli. W sytuacji gdy przedmiotem kontroli jest sprawdzenie zgodności działań podejmowanych przy zabytkach wpisanych do rejestru oraz prowadzonych badań archeologicznych z zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu i zatwierdzoną dokumentacją, konieczne jest zapoznanie się z aktami sprawy wydanego pozwolenia.

## Ustalenie podmiotów kontrolowanych

Kolejnym etapem przygotowania kontroli powinno być ustalenie podmiotów kontrolowanych, do których należy skierować zawiadomienie o kontroli. Zgodnie z art. 38 ust. 4 u.o.z.o.z. czynności kontrolne przeprowadza się bowiem w obecności kontrolowanej osoby fizycznej albo kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub upoważnionej przez niego osoby, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych.

Mając na uwadze, że postępowanie kontrolne prowadzone w trybie art. 38 u.o.z.o.z. nie podlega reżimowi k.p.a., nie dochodzi w nim do ustalenia stron postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a. Postępowanie to zasadniczo toczy się pomiędzy organem (WKZ) a podmiotem kontrolowanym. Oznacza to, że akt lub czynność z zakresu administracji publicznej, dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, musi dotyczyć uprawnień lub obowiązków kontrolowanej osoby fizycznej lub jednostki organizacyjnej.

Przy określaniu podmiotów kontrolowanych należy mieć więc na uwadze, że nie zawsze będą nimi właściciele zabytków. Obowiązki nakładane na podmiot władający zabytkiem i związane z jego utrzymaniem oraz eksploatacją są bowiem określane nie tylko przez przepisy prawa prywatnego, ale również przez przepisy prawa publicznego – przede wszystkim u.o.z.o.z.<sup>46</sup> Przepis art. 5 u.o.z.o.z. stanowi, że odpowiedzialność za zabytek ponosi aktualny jego dysponent – właściciel lub posiadacz. Posiadanie zabytku musi jednak mieć oparcie w stosunku prawnym łączącym posiadacza z właścicielem obiektu. Do opieki nad zabytkami zobowiązany może więc być szeroki krąg podmiotów posiadających tytuł prawny do korzystania z zabytku, który wynika z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu albo ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego. Podmiotem kontrolowanym może być m.in. dzierżawca zabytku, który w umowie dzierżawy zobowiązany jest w czasie jej trwania do prowadzenia przy zabytku prac konserwatorskich i robót budowlanych. W takiej sytuacji konieczne będzie zbadanie przez kontrolującego również umowy dzierżawy w celu ustalenia zakresu zobowiązania ciążącego na dzierżawcy. Ustalenia w zakresie podmiotów kontrolowanych powinny być potwierdzone stosowną dokumentacją dołączoną do akt sprawy.

46 Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 sierpnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Wr 239/18.

## Zawiadomienie o kontroli

Z dyspozycji art. 38 ust. 4 u.o.z.o.z. wynika obowiązek skutecznego zawiadomienia kontrolowanej osoby fizycznej albo kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej o planowanej kontroli w celu umożliwienia mu wzięcia w niej udziału. O skuteczności zawiadomienia będzie decydować jego doręczenie przed datą kontroli. Przy wyznaczaniu terminu kontroli należy więc uwzględnić niezbędny okres na doręczenie pisma przez operatora pocztowego.

Zawiadomienie powinno zawierać dane określające: podstawę prawną przeprowadzenia kontroli, kontrolowaną osobę fizyczną lub jednostkę organizacyjną, przedmiot i zakres kontroli, miejsce kontroli, termin przeprowadzenia kontroli, datę wystawienia, podpis osoby uprawnionej.

Natomiast w przypadku kontroli zabytków ruchomych wpisanych do rejestru lub znajdujących się w muzeach, bibliotekach oraz w zbiorach lub zasobach innych państwowych jednostek organizacyjnych i jednostek samorządu terytorialnego termin kontroli uzgadnia się z ich właścicielem lub posiadaczem (art. 38 ust. 3 pkt 2 u.o.z.o.z.). Choć przepisy nie precyzują formy dokonania takich uzgodnień, przyjęć należy, że powinna być ona pisemna.

W przypadku kontroli zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru, pozostających w zarządzie państw obcych albo użytkowanych przez przedstawicieli dyplomatycznych i konsularnych tych państw lub przez inne osoby zrównane z nimi na podstawie ustaw, umów lub powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych ustalenie terminu przeprowadzenia czynności kontrolnych musi poprzedzać uzyskanie zgody tych przedstawicieli lub osób na dokonanie kontroli (art. 38 ust. 5 u.o.z.o.z.).

Podkreślenia wymaga, że zawiadomienie o kontroli ma formę zwykłego pisma urzędowego o charakterze informacyjnym<sup>47</sup>, a podstawę prawną do jego wydania stanowi wyłącznie art. 38 u.o.z.o.z. Nie można go też utożsamiać z zawiadomieniem o wszczęciu postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 61 § 1 k.p.a. Wydawane w toku postępowania kontrolnego pisma nie przybierają bowiem formy postanowienia procesowego lub decyzji administracyjnej kończącej postępowanie w sprawie<sup>48</sup>.

## Upoważnienie do kontroli

Jeśli do przeprowadzenia czynności kontrolnych wyznaczony został pracownik wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków, konieczne jest udzielenie mu przez WKZ imiennego upoważnienia przed przystąpieniem do przeprowadzenia kontroli. Zgodnie z art. 38 ust. 2 u.o.z.o.z. upoważnienie zawiera dane określające: osobę lub osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli, kontrolowaną osobę fizyczną lub jednostkę organizacyjną, miejsce kontroli, zakres kontroli, podstawę prawną przeprowadzenia

---

47 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 506/15.

48 Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 22 marca 2018 r., sygn. akt IV SA/Wr 628/17.

kontroli. Upoważnienie powinno również określać datę przeprowadzenia kontroli, datę wystawienia i podpis osoby uprawnionej do jego udzielenia.

### 3. Przeprowadzenie kontroli

Realizacja kontroli odbywa się zgodnie z przepisami u.o.z.o.z. oraz procedurą określoną w wewnętrznych regulacjach wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków, mających jednak podrzędne znaczenie w stosunku do przepisów ustawowych.

#### Czynności kontrolne – uprawnienia WKZ

Organ kontrolujący zobowiązany jest dokonać w toku czynności kontrolnych ustaleń zgodnych z rzeczywistością poprzez rzetelne i bezstronne określenie stanu faktycznego, w tym stanu zachowania i użytkowania zabytku, czemu służy m.in. ogląd zabytku oraz prawo żądania wszelkich niezbędnych informacji, danych i dokumentów.

Katalog dopuszczalnych czynności określono w art. 38 ust. 3 u.o.z.o.z., przyznając WKZ prawo do:

- wstępu na teren nieruchomości, jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie zniszczenia lub uszkodzenia zabytku;
- oceny stanu zachowania, warunków przechowywania i zabezpieczenia zabytków ruchomych: wpisanych do rejestru, a także zabytków znajdujących się w muzeach, bibliotekach oraz w zbiorach lub zasobach innych państwowych jednostek organizacyjnych i jednostek samorządu terytorialnego, w terminie uzgodnionym z ich właścicielem lub posiadaczem;
- sprawdzania zgodności wszelkich działań podejmowanych przy zabytkach wpisanych do rejestru z zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu i z zatwierdzoną dokumentacją;
- sprawdzania zgodności prowadzonych badań archeologicznych z zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu i z zatwierdzoną dokumentacją;
- żądania ustnych lub pisemnych informacji w zakresie niezbędnym dla ustalenia stanu faktycznego dotyczącego zakresu kontroli;
- żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z zakresem kontroli;
- dokonania wpisu w dzienniku budowy w zakresie określonym przepisami Prawa budowlanego;
- wystąpienia z wnioskiem do właściwego miejscowo komendanta Policji o jej pomoc.

Uwzględniając fakt, że prawna forma ochrony zabytku ma wpływ na kształtowanie zakresu i charakteru obowiązków jego dysponenta, ustawodawca w ust. 3 art. 38 u.o.z.o.z. rozróżnił działania podejmowane w stosunku do zabytków wpisanych do rejestru od czynności realizowanych przy obiektach nieobjętych tą formą ochrony.

W ramach kontroli zabytków ruchomych zarówno wpisanych do rejestru, jak i nieobjętych tą formą ochrony prawnej, a znajdujących się w muzeach, bibliotekach oraz w zbiorach lub zasobach innych państwowych jednostek organizacyjnych i jednostek samorządu terytorialnego WKZ ocenia stan ich zachowania, warunki przechowywania i zabezpieczenia. Podkreślenia także wymaga, że kontrola dotycząca tych ostatnich nie ogranicza się do zabytków wpisanych do inwentarza muzeum czy wchodzących w skład narodowego zasobu bibliotecznego, ale wszystkich zabytków będących w posiadaniu ww. podmiotów niezależnie od stanu ich własności. Ustawodawca dopuszcza również możliwość prowadzenia kontroli we wszystkich kategoriach muzeów, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach<sup>49</sup>, tj.: muzeach państwowych, samorządowych oraz niepublicznych.

W przypadku zabytków nieruchomości niewpisanych do rejestru zabytków WKZ podejmuje czynności kontrolne wyłącznie w sytuacji uzasadnionego podejrzenia ich zniszczenia lub uszkodzenia. Skutkiem takiej kontroli może być zastosowanie art. 46 ust. 1 u.o.z.o.z., który uprawnia do wydania decyzji o wstrzymaniu prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych prowadzonych przy zabytku niewpisanym do rejestru albo na Listę Skarbów Dziedzictwa. Zastosowanie tego środka nadzoru konserwatorskiego możliwe jest jednak tylko wobec zabytków spełniających warunki uzasadniające dokonanie ich wpisu do rejestru.

W toku kontroli prowadzonej w celu sprawdzenia zgodności wszelkich działań podejmowanych przy zabytkach wpisanych do rejestru oraz prowadzonych badań archeologicznych z zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu i zatwierdzonej dokumentacją (art. 38 ust. 3 pkt 3 u.o.z.o.z.) ocenie podlega:

- zgodność zakresu i sposobu realizacji wskazanych w pozwoleniu prac, robót albo badań z pozwoleniem konserwatorskim;
- prawidłowość i kompletność prowadzonej dokumentacji przebiegu wymienionych w pozwoleniu prac albo badań;
- opracowanie wyników badań w sposób umożliwiający jednoznaczną identyfikację i dokładną lokalizację przestrzenną wszystkich czynności, użytych materiałów oraz dokonanych odkryć;
- przekazanie dokumentacji i wyników badań do WKZ albo Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w terminie określonym w warunkach pozwolenia od dnia zakończenia prac albo badań;
- realizacja warunków wskazanych w pozwoleniu konserwatorskim.

Ponadto podczas kontroli WKZ uprawniony jest do dokonywania wpisów w dzienniku budowy w zakresie określonym przepisami Prawa budowlanego (art. 38 ust. 3 pkt 6 u.o.z.o.z.) w celu utrwalenia zdarzeń i okoliczności istotnych dla przebiegu wykonywanych robót budowlanych. Wpis powinien być oznaczony datą i podpisany przez osobę go dokonującą z podaniem jej imienia, nazwiska, wykonywanej funkcji i nazwy jednostki organizacyjnej lub organu, który reprezentuje.

---

49 Tj. Dz.U. z 2020 r. poz. 902.



W uzasadnionych okolicznościach, na mocy art. 38 ust. 4a i 4b u.o.z.o.z., WKZ może wystąpić z wnioskiem do właściwego miejscowo komendanta Policji o jej pomoc, jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia czynności kontrolnych. Właściwy miejscowo komendant Policji jest obowiązany do zapewnienia kontrolerom pomocy Policji w toku wykonywania czynności kontrolnych.

Zgodnie z art. 107c ust. 1 u.o.z.o.z. osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która uniemożliwia lub utrudnia dostęp do zabytku organowi ochrony zabytków wykonującemu uprawnienia wynikające z ustawy, podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 do 2000 zł. Karę pieniężną, o której mowa w ust. 1, nakłada w drodze decyzji organ ochrony zabytków, któremu uniemożliwiono lub utrudniono dostęp do zabytku (art. 107c ust. 2 u.o.z.o.z.).

## **Udział kontrolowanego lub upoważnionego przez niego podmiotu**

Obligatoryjnym warunkiem przeprowadzenia skutecznej kontroli jest dokonanie czynności kontrolnych przy udziale kontrolowanej osoby fizycznej albo kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej (dalej: podmiot kontrolowany) lub upoważnionej przez niego osoby oraz umożliwienie mu czynnego uczestnictwa w postępowaniu kontrolnym, polegającego m.in. na zgłaszaniu uwag i składaniu wyjaśnień. Naruśzeniem art. 38 ust. 4 u.o.z.o.z. będzie prowadzenie kontroli nie tylko bez podmiotu kontrolowanego, ale również z udziałem osób nieposiadających upoważnienia do jego reprezentowania.

Gdy podmiot kontrolowany nie stawia się na kontrolę lub nie udostępnia obiektu, czynności kontrolne nie mogą być przeprowadzone nawet pomimo skutecznych doręczeń zawiadomień o kontroli<sup>50</sup>. W takiej sytuacji do akt sprawy należy dołączyć notatkę służbową wskazującą na okoliczności uniemożliwiające przeprowadzenie czynności kontrolnych, a następnie wyznaczyć kolejny termin kontroli. W notatce można opisać stan zabytku, jeśli okoliczności pozwalają na dokonanie takich ustaleń bez wejścia do zabezpieczonego obiektu lub na ogrodzony teren. Ustalenia te mogą posłużyć przy wyborze dalszych działań podejmowanych przez organ.

## **Protokół z kontroli**

Obowiązek spisania protokołu z czynności kontrolnych oraz sposób sporządzenia określa art. 39 u.o.z.o.z. Protokół spisywany jest przez osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli w toku dokonywania czynności kontrolnych lub bezpośrednio po ich zakończeniu w miejscu i dacie kontroli. Podmiot kontrolowany musi mieć bowiem możliwość skorzystania z przysługującego mu prawa – wynikającego z art. 39

<sup>50</sup> Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt II SAB/Kr 122/14; wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 lutego 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 1267/17.

ust. 3 u.o.z.o.z. – do wniesienia do protokołu umotywowanych zastrzeżeń i uwag, które wprowadza się do treści protokołu.

Protokół sporządzany jest w dwóch egzemplarzach (lub w liczbie odpowiadającej kontrolowanemu), z których jeden jest przekazywany podmiotowi kontrolowanemu. Zgodnie bowiem z ust. 1 ww. przepisu prawa kontrolujący zobowiązany jest doręczyć jeden egzemplarz protokołu kontrolowanemu. Jeśli protokół wręczany jest w miejscu i dacie kontroli, należy uczynić o tym wzmiankę w jego treści. Jeśli nie jest to możliwe, kopia protokołu potwierdzona za zgodność z oryginałem przekazywana jest kontrolowanemu niezwłocznie po przeprowadzeniu kontroli. Potwierdzenie doręczenia kopii protokołu należy dołączyć do akt sprawy.

Obligatoryjnym elementem zawartości protokołu są podpisy składane przez kontrolującego i podmiot kontrolowany. Niedopuszczalne jest przesyłanie protokołu do podpisania kontrolowanemu podmiotowi w terminie późniejszym.

Jeśli podmiot kontrolowany odmawia złożenia podpisu na protokole, kontrolujący wprowadza do jego treści wzmiankę o tym fakcie. Odmawiającemu podpisu przysługuje prawo przedstawienia pisemnych uwag WKZ w terminie 7 dni od dnia spisania protokołu (ust. 4).

Celem sporządzenia protokołu z kontroli jest rzeczowe i wyczerpujące opisanie stanu faktycznego stwierdzonego w toku kontroli, w tym ustalonych nieprawidłowości, z uwzględnieniem przyczyn ich powstania, zakresu i skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych (ust. 2). Protokół zawiera opis przebiegu kontroli, wnioski i uwagi kontrolującego oraz informacje o ewentualnym popełnieniu czynów, o których mowa w art. 108-118 u.o.z.o.z. Na protokół kontroli zabytku składa się więc porównanie i ocena rzeczywistego stanu obiektu ze stanem wymaganym przepisami u.o.z.o.z. Dokonane ustalenia winny być opisane rzeczowo i wyczerpująco, protokół stanowi bowiem podstawę i uzasadnienie do podjęcia dalszych czynności przez organ.

Ponadto w treści protokołu konieczne jest wskazanie podmiotu dokonującego kontroli oraz imienia, nazwiska i stanowiska służbowego pracownika upoważnionego do przeprowadzenia czynności w jej toku, a także określenie podmiotu kontrolowanego lub upoważnionej przez niego osoby. Niezbędne jest również podanie zakresu i przedmiotu kontroli oraz miejsca i daty jej przeprowadzenia.

Jeżeli w trakcie czynności kontrolnych na jaw wyjdą okoliczności wskazujące na popełnienie przestępstwa, wykroczenia lub czynu mogącego stanowić naruszenie przepisów innych ustaw, podmiot kontrolujący dokonuje o tym wzmianki w protokole z kontroli w celu zawiadomienia właściwych organów powołanych do ścigania przestępstw lub wykroczeń.

Za obligatoryjne również uznać należy wskazanie w treści protokołu osób odpowiedzialnych za stwierdzone nieprawidłowości, to do nich bowiem odnosić się będą późniejsze czynności organu. Nałożone przez ustawodawcę na podmiot kontrolujący zobowiązanie do określenia w treści protokołu przyczyn wystąpienia nieprawidłowości i osób odpowiedzialnych za te nieprawidłowości jest również niezbędne do zastosowania przepisów karnych u.o.z.o.z. wymagających ustalenia osób dopuszczających się czynów karalnych.

Podkreślenia wymaga, że prawidłowo sporządzony protokół kontroli nie stanowi źródła uprawnień i nie nakłada obowiązków na kontrolowanego<sup>51</sup>. Niewłaściwe jest zatem formułowanie już na etapie spisywania protokołu zaleceń w zakresie usunięcia opisanych w jego treści nieprawidłowości. Wyboru sposobu procedowania dokonuje się w dalszej części postępowania kontrolnego na podstawie ustaleń stanu faktycznego i oceny materiału dowodowego opisanych w treści protokołu, nie zaś w trakcie wykonywania czynności kontrolnych. Funkcja protokołu z kontroli ogranicza się bowiem do roli dowodowej. Nie stwierdza się w nim istnienia określonego obowiązku, ale dokonuje ustaleń faktycznych, które mogą w przyszłości prowadzić do wydania aktów władczych.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przeważa pogląd, że co do zasady protokół kontroli nie może stać się przedmiotem skargi do sądu. Jednakże gdyby z treści protokołu wynikały zalecenia lub wytyczne, których celem byłoby spowodowanie zmiany sposobu postępowania kontrolowanego podmiotu, to taki protokół mógłby zostać wyjątkowo zakwalifikowany jako czynność, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.)<sup>52</sup>.

## Kontrola a oględziny

Podkreślenia wymaga, że kontrola prowadzona w trybie art. 38 u.o.z.o.z. nie może być utożsamiana z oględzinami w rozumieniu art. 85 § 1 k.p.a., będącymi stosownie do art. 75 § 1 k.p.a. jednym ze środków dowodowych dopuszczanych w toku postępowania administracyjnego. W sytuacji zaś zastosowania w wyniku ustaleń z kontroli art. 40 ust. 2 u.o.z.o.z. i wszczęcia postępowania administracyjnego protokół z kontroli może stanowić dowód w ww. postępowaniu. Przeprowadzenie kontroli w trybie art. 38 ust. 1 nie jest jednak obligatoryjnym elementem mającym poprzedzać wszczęcie postępowania administracyjnego. W toku postępowania administracyjnego ustaleń faktycznych dokonuje się bowiem w ramach oględzin w trybie art. 85 § 1 k.p.a.

## 4. Skutki kontroli

Na podstawie ustaleń wynikających z kontroli i opisanych w treści protokołu WKZ dokonuje wyboru dalszego sposobu działania – uzależnionego od stwierdzonego stanu faktycznego i oceny materiału dowodowego. Formy dopuszczalnego działania określa art. 40 ust. 1-3 oraz art. 41 u.o.z.o.z.

51 Por. postanowienie NSA z dnia 26 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 3330/19.

52 Tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325; por. wyrok NSA z dnia 7 września 2010 r., sygn. akt II GSK 826/10.

## 4.1. Odstąpienie od dalszych czynności

W sytuacji niestwierdzenia nieprawidłowości w toku kontroli WKZ może odstąpić od podejmowania dalszych czynności, kończąc je na doręczeniu podmiotowi kontrolowanemu protokołu z kontroli. Jeśli natomiast ustalono, że zabytek jest w nieodpowiednim stanie zachowania, WKZ wydaje zalecenia pokontrolne lub stosownie do art. 40 ust. 2 u.o.z.o.z. odstępuje od ich wydania na rzecz decyzji, o której mowa w art. 43, art. 44 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 46 ust. 1, art. 49 ust. 1 lub art. 50 ust. 1 u.o.z.o.z.

## 4.2. Zalecenia pokontrolne

Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.o.z.o.z. na podstawie ustaleń wynikających z kontroli, w przypadku stwierdzenia, że zabytek jest w nieodpowiednim stanie zachowania, WKZ może wydać kontrolowanej osobie fizycznej lub kierownikowi kontrolowanej jednostki organizacyjnej zalecenia pokontrolne usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Zalecenia pokontrolne kierowane są do kontrolowanej osoby fizycznej lub kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej. Art. 40 ust. 1 u.o.z.o.z. nie dopuszcza możliwości skierowania zaleceń pokontrolnych do innych podmiotów, w tym upoważnionych przez kontrolowanego.

**Celem** wydania zaleceń jest zobowiązanie do podjęcia działań prowadzących do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, a tym samym zapewnienia trwałego zachowania zabytku oraz właściwego korzystania z niego, zagospodarowania i utrzymania. Zalecenia pokontrolne winny precyzyjnie określać zakres i sposób wykonania prac niezbędnych do ich usunięcia, adekwatny do opisanego w protokole stanu zabytku. Zakres wydanych zaleceń nie może przekraczać ustaleń wynikających z kontroli. Niedopuszczalne jest również pomijanie stwierdzonych w protokole nieprawidłowości i formułowanie zaleceń jedynie do części z nich. Ponadto zalecenia pokontrolne nie mogą sprowadzać się do zobowiązania właściciela lub posiadacza zabytku do wykonania zadań leżących w kompetencji WKZ poprzez np. zobligowanie do dokonania oceny stanu technicznego budynku czy ustalenia przyczyn postępującej w nim destrukcji technicznej. Zgodnie z art. 39 ust. 2 u.o.z.o.z. to organ zobligowany jest do ustalenia stanu faktycznego, w tym ewentualnych nieprawidłowości, ich przyczyn, zakresu i wpływu, oraz dostosowania do nich adekwatnego środka nadzoru.

Zakres zaleceń pokontrolnych powinien być również dostosowany do uprawnień i obowiązków posiadacza zabytku wynikających z rodzaju tytułu prawnego do korzystania z zabytku<sup>53</sup>. W sytuacji gdy kontrolowanym jest osoba dysponująca zabytkiem na podstawie ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego, skuteczność wydanych zaleceń uzależniona będzie od ustalenia przez WKZ formy i zakresu władania, zobowiązań i praw, jakie nakłada na posiadacza.

---

53 Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 sierpnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Wr 239/18, Legalis.

Obligatoryjnym elementem zaleceń jest **określenie terminu** ich wykonania. Powinien on zostać ustalony w taki sposób, aby wykonanie zaleconych działań prowadziło do osiągnięcia celu wynikającego z art. 40 u.o.z.o.z., tj. podjęcia działań, które pozwolą na usunięcie stwierdzonych przy zabytku nieprawidłowości, a tym samym zapobiegną jego zniszczeniu lub uszkodzeniu. Podkreślić również należy, że określenie nieprecyzyjnego terminu realizacji zaleceń, bez wskazania daty dziennej i miesięcznej, utrudnia skuteczne egzekwowanie wykonania nałożonych zobowiązań.

## Kontrola a postępowanie administracyjne

Zalecenia pokontrolne wydane w trybie przepisów u.o.z.o.z. nie podlegają reżimowi k.p.a. i w związku z tym nie przybierają formy postanowienia procesowego lub decyzji administracyjnej kończącej postępowanie w sprawie<sup>54</sup>. Już z samego sformułowania art. 40 ust. 1 i 2 u.o.z.o.z. należy wywodzić ten pogląd. Powyższy przepis prawa jednoznacznie bowiem rozdziela narzędzia nadzoru konserwatorskiego pomiędzy decyzje administracyjne wymienione w ust. 2 oraz zalecenia pokontrolne. Zalecenia pokontrolne zalicza się do działań podejmowanych w trybie pozaprocesowym, tj. w postępowaniu nieregulowanym przepisami k.p.a. Same zaś zalecenia stanowią akt lub czynność z zakresu administracji publicznej i dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, innych niż w przypadku decyzji lub postanowienia, o których mowa w art. 3 § 2 p.p.s.a. Akty te mają charakter publicznoprawny, podejmowane są w sprawach indywidualnych, w których nie orzeka się w drodze decyzji administracyjnej lub postanowienia.

### 4.3. Decyzje administracyjne

Wyniki kontroli, o której mowa w art. 38 u.o.z.o.z., mogą stanowić zarówno podstawę do sformułowania zaleceń pokontrolnych, jak i do zastosowania władczych środków nadzoru konserwatorskiego przyjmujących formę decyzji administracyjnych. Oznacza to, że w konsekwencji postępowanie kontrolne może stanowić element postępowania administracyjnego zakończony wydaniem decyzji i wówczas pełni ono funkcję postępowania wyjaśniającego, a sporządzony protokół ma wartość dowodową w rozumieniu przepisów k.p.a.<sup>55</sup> Przy czym zalecenia pokontrolne, choć stanowią instytucję o znaczeniu podstawowym, mają jedynie charakter fakultatywny. Rolą WKZ jest wybór odpowiedniego środka przymusu służącego ochronie zabytku, adekwatnego jednak do stanu zabytku i stwierdzonych nieprawidłowości.

54 Por. postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 22 marca 2018 r., sygn. akt IV SA/Wr 629/17; wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 505/15; wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 lutego 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 1267/17.

55 Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 895/18.

Jeśli charakter stwierdzonych nieprawidłowości wypełnia przesłanki określone w **art. 49 ust. 1 u.o.z.o.z.**, WKZ wydaje decyzję nakazującą osobie fizycznej lub jednostce organizacyjnej posiadającej tytuł prawny do korzystania z zabytku wpisanego do rejestru, wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu albo ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego, przeprowadzenie w terminie określonym w tej decyzji prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy tym zabytku. Za obligatoryjne uznać należy wydanie decyzji w trybie art. 49 u.o.z.o.z., jeżeli jej wykonanie jest niezbędne ze względu na zagrożenie zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem tego zabytku. Przy takim stanie faktycznym niedopuszczalne jest zastępowanie decyzji nakazowej zaleceniami pokontrolnymi.

Ponadto zgodnie z art. 40 ust. 2 u.o.z.o.z., jeżeli charakter stwierdzonych nieprawidłowości uzasadnia wydanie decyzji nakazowej, organ może odstąpić od wydania zaleceń pokontrolnych i wydać decyzję, o której mowa w art. 43, art. 44 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 46 ust. 1 lub art. 50 ust. 1 u.o.z.o.z.

W przypadku stwierdzenia prowadzenia przy zabytku działań bez pozwolenia konserwatorskiego lub niezgodnie ze wskazanym w nim zakresem i warunkami obowiązkiem WKZ jest wstrzymanie prac na podstawie **art. 43 ust. 1 u.o.z.o.z.** i wydanie jednej z decyzji, o których mowa w art. 44 ust. 1 u.o.z.o.z. Jeśli natomiast kontrolujący ustalili w toku czynności kontrolnych, że przy zabytku wpisanym do rejestru wykonano prace konserwatorskie lub restauratorskie, roboty budowlane, badania konserwatorskie, badania architektoniczne lub inne działania, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 6-8 i 10-12, bez wymaganego pozwolenia konserwatorskiego lub w sposób odbiegający od zakresu i warunków określonych w pozwoleniu, WKZ wydaje decyzję nakazującą przywrócenie zabytku do poprzedniego stanu lub uporządkowanie terenu, określając termin wykonania tych czynności, albo zobowiązującą do doprowadzenia zabytku do jak najlepszego stanu we wskazany sposób i w określonym terminie (**art. 45 ust. 1 u.o.z.o.z.**).

WKZ może także wydać decyzję o wstrzymaniu prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku niewpisanym do rejestru albo na Listę Skarbów Dziedzictwa, jeżeli zabytek ten spełnia warunki uzasadniające dokonanie wpisu do rejestru (**art. 46 ust. 1 u.o.z.o.z.**).

W przypadku wystąpienia zagrożenia polegającego na możliwości zniszczenia, uszkodzenia, kradzieży, zaginięcia lub nielegalnego wywiezienia za granicę zabytku ruchomego wpisanego do rejestru WKZ może wydać na podstawie **art. 50 ust. 1 u.o.z.o.z.** decyzję o zabezpieczeniu tego zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia. Jeśli zagrożenie zabytku nie ma charakteru przejściowego i nie istnieje możliwość jego ustąpienia, wówczas zabytek ruchomy może być w drodze decyzji przejęty przez WKZ na własność Skarbu Państwa z przeznaczeniem na cele kultury, oświaty lub turystyki, za odszkodowaniem odpowiadającym wartości rynkowej tego zabytku.

#### **4.5. Żądanie przeprowadzenia postępowania służbowego**

Poza wydaniem zaleceń pokontrolnych lub zastosowaniem administracyjnego środka nadzoru konserwatorskiego WKZ – zgodnie z art. 40 ust. 3 u.o.z.o.z. – w przypadku kontroli jednostki organizacyjnej może skierować żądanie przeprowadzenia postępowania służbowego lub innego przewidzianego prawem przeciwko osobom winnym dopuszczenia do powstania uchybień i poinformowania go w określonym terminie o podjętych działaniach zmierzających do usunięcia tych uchybień.

#### **4.6. Zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa**

Zgodnie z art. 41 u.o.z.o.z. w razie stwierdzenia, że działanie lub zaniechanie kontrolowanej osoby fizycznej albo kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub jej pracownika narusza przepisy art. 108-118 u.o.z.o.z., WKZ kieruje odpowiednio do Policji, Prokuratury albo sądu zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia.

### **5. Monitorowanie wykonania nałożonych zobowiązań**

Monitorowanie wykonania zobowiązań nałożonych zarówno zaleceniami pokontrolnymi, jak i decyzją administracyjną jest niezbędnym narzędziem umożliwiającym podjęcie dalszych działań w celu wyegzekwowania niezrealizowanych w terminie zobowiązań. Monitorowanie odbywa się w trybie analogicznym do przeprowadzenia kontroli na podstawie art. 38 u.o.z.o.z.

W sytuacji upływu terminu wykonania zaleceń podjąć należy działania prowadzące do wyegzekwowania nałożonego obowiązku np. poprzez wszczęcie postępowania administracyjnego w trybie art. 107e w sprawie nałożenia kary administracyjnej. Konieczne może okazać się również wszczęcie postępowania w trybie art. 49 u.o.z.o.z. w sytuacji stwierdzenia, że na skutek niezrealizowanych zaleceń stan za- bytku pogorszył się w stopniu uzasadniającym wykorzystanie ww. środka nadzoru, lub skierowanie do organów ścigania zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa bądź wykroczenia. Natomiast niewykonanie w terminie zobowiązania nałożonego decyzjami administracyjnymi, o których mowa w art. 40 ust. 2 u.o.z.o.z., może pod- legać egzekucji na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> Tj. Dz.U. z 2020 r. poz. 1427.



## IV. UPRAWNIENIA KONTROLOWANEGO

### 1. Zastrzeżenia do zaleceń

Poza prawem do udziału w czynnościach kontrolnych oraz wnoszenia do protokołu umotywowanych zastrzeżeń i uwag ustawodawca zagwarantował kontrolowanemu możliwość zakwestionowania zaleceń pokontrolnych.

W celu zagwarantowania kontrolowanemu prawa obrony swojego interesu ustawą z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie u.o.z.o.z. oraz niektórych innych ustaw<sup>57</sup> (która weszła w życie 1 stycznia 2018 r.) dodano art. 40 ust. 2a umożliwiający wniesienie zastrzeżeń do zaleceń. Prawo to, które przysługuje kontrolowanej osobie fizycznej lub kierownikowi kontrolowanej jednostki organizacyjnej, może być zrealizowane w terminie 14 dni od dnia otrzymania zaleceń poprzez pisemne zgłoszenie umotywowanych zastrzeżeń do zaleceń pokontrolnych oraz dodatkowych wyjaśnień lub przedstawienie dodatkowej dokumentacji. WKZ zobowiązany jest zbadać zgłoszone zastrzeżenia w celu oceny zasadności zmiany wydanych zaleceń pokontrolnych i zgodnie z art. 40 ust. 2b zająć wobec nich stanowisko. W przypadku stwierdzenia zasadności całości lub części zastrzeżeń (pkt 1) WKZ zmienia zalecenia pokontrolne. Natomiast jeśli nie jest możliwe uwzględnienie zastrzeżeń w całości (pkt 2), odmawia zmiany zaleceń pokontrolnych. Stanowisko w sprawie zastrzeżeń wraz z uzasadnieniem WKZ przekazuje kontrolowanej osobie fizycznej lub kierownikowi kontrolowanej jednostki organizacyjnej w terminie 14 dni od dnia ich otrzymania.

### 2. Skarga do WSA

Z uwagi na fakt, że zalecenia pokontrolne wydane w trybie przepisów u.o.z.o.z. nie podlegają reżimowi k.p.a. i w związku z tym nie przybierają formy postanowienia procesowego lub decyzji administracyjnej kończącej postępowanie w sprawie, zobowiązanemu podmiotowi nie przysługuje prawo wniesienia odwołania do organu wyższej instancji w celu zweryfikowania ich prawidłowości, a tym samym ochrony interesu prawnego. Choć złożenie zastrzeżeń do zaleceń pokontrolnych stanowi pewną formę ochrony tego interesu, nie przewiduje jednak instancyjnej kontroli w tym zakresie. Podmiot kontrolowany, do którego skierowano zalecenia pokontrolne, może natomiast dochodzić swych praw w drodze skargi do sądu administracyjnego złożonej w trybie art. 52 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Skuteczność wniesienia skargi na tego rodzaju akt uzależniona jest od zachowania 30-dniowego terminu wskazanego w art. 53 § 2 p.p.s.a. od dnia, w którym skarżący dowiedział się o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 1595.

<sup>58</sup> Por. postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 22 marca 2018 r., sygn. akt IV SA/Wr 629/17; a także wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 maja 2016 r., sygn. akt II SA/Po 113/16.

## **Administracyjne kary pieniężne w sprawach z zakresu ochrony zabytków**

### **Administracyjne kary pieniężne w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków<sup>59</sup> i opiece nad zabytkami oraz w świetle regulacji zawartych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>60</sup>**

#### **Wstęp**

Celem niniejszego artykułu jest próba analizy wybranych zagadnień związanych z administracyjnymi karami pieniężnymi, które są wymierzane za delikty administracyjne określone w u.o.z.o.z. W podstawowym zakresie chciałabym się odnieść również do regulacji ogólnych zawartych w dziale IVa k.p.a. – poświęconych administracyjnym karom pieniężnym.

#### **Uwagi ogólne**

W uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 1595) wskazano, że wyposażenie WKZ w kompetencję do orzekania o administracyjnych karach pieniężnych za naruszenie obowiązków związanych z opieką nad zabytkiem umożliwi pełniejszą realizację jednego z podstawowych zadań państwa, o którym mowa w art. 5 Konstytucji RP, a jakim jest ochrona dziedzictwa narodowego. Powyższą nowelizacją ustawodawca dodał nowy rozdział 10a pt. „Administracyjne kary pieniężne”. Na mocy tej nowelizacji dotychczasowe wykroczenia określone w uchylonych regulacjach u.o.z.o.z. zawarte w art. 113, art. 113b, art. 114, art. 117 i art. 119 stały się deliktami uregulowanymi w tym nowym rozdziale<sup>61</sup>.

<sup>59</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 710.

<sup>60</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 735 oraz 1491.

<sup>61</sup> Zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 1595) utrata mocy przez art. 113 i art. 114, art. 117 oraz art. 119 nowelizowanej ustawy nastąpi z dniem 1 stycznia 2024 r.

Kary administracyjne pieniężne należą do grupy sankcji administracyjnych o szczególnym charakterze. Nie jest łatwo określić ich **charakter prawny**<sup>62</sup>. Z przedstawionym zagadnieniem łączy się pojęcie **odpowiedzialności administracyjnej** za delikt. Pomimo że pojęcie to było uczynione przedmiotem licznych analiz, nadal istnieje problem z dokładnym określeniem istoty tej odpowiedzialności administracyjnej<sup>63</sup>. Przedstawiciele doktryny w swoich rozważaniach zwracają uwagę na szczególny **cel** tej odpowiedzialności, który odróżnia ją od pozostałych odpowiedzialności (cywilnej, karnej, pracowniczej itd.)<sup>64</sup>. Jest to ochrona szeroko rozumianego interesu publicznego, a nie zindywidualizowane odszkodowanie (zadośćuczynienie) czy odpłata w rozumieniu prawa karnego. Ponadto wspólną cechą tej odpowiedzialności jest sankcja administracyjna<sup>65</sup>. Mając na względzie odpowiedzialność administracyjną rozumianą w znaczeniu wąskim, należy przyjąć, że jest to odpowiedzialność za delikt administracyjny, za który organ wymierza administracyjną karę pieniężną<sup>66</sup>.

Wprowadzenie do u.o.z.o.z. administracyjnych kar pieniężnych służy realizacji różnych funkcji. Podstawowa to charakter prewencyjny. Zabytki stanowią bowiem zasób nieodnawialny – raz utracona substancja autentyczna jest niemożliwa do odtworzenia. Stąd zarówno środki nadzoru konserwatorskiego, jak i wprowadzone w 2018 r. administracyjne kary pieniężne służą zniechęceniu do naruszania obowiązków związanych z ochroną zabytków (np. wykonywanie prac bez pozwolenia) oraz służą zapobieżeniu naruszania określonych obowiązków w przyszłości (np. naruszenie obowiązku informacyjnego). Nie można również pominąć funkcji represyjnej oraz redystrybucyjnej<sup>67</sup>.

62 Por. m.in. I. Niżnik-Dobosz, *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*, (w:) *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 136; A. Jaworowicz-Rudolf, *Funkcje sankcji administracyjnej i odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska*, Warszawa 2012, s. 223; a także M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 10; D. Danecka, *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Warszawa 2018, s. 115; W. Fill, *Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych*, „PiP” 2009, nr 6, s. 73-75; B. Wierzbowski, *Problem kar administracyjnych w demokratycznym państwie prawnym*, (w:) *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, tom I, Warszawa 2012, s. 962.

63 W. Wincenciak, *Odpowiedzialność prawna w prawie budowlanym*, (w:) *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, Warszawa 2013, s. 512; D. Danecka, *Konwersja odpowiedzialności...*, s. 42.

64 Por. m.in. E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013, s. 109; J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, red. J. Boć, Wrocław 2008, s. 394; D. Danecka, *Konwersja odpowiedzialności...*, s. 43 – i przywołana tam literatura.

65 Na temat sankcji i realizowanych przez nią funkcji por. I. Niżnik-Dobosz, *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*, (w:) *Sankcje administracyjne...*, s. 136; A. Jaworowicz-Rudolf, *Funkcje sankcji administracyjnej i odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska*, Warszawa 2012, s. 223; M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 100.

66 Por. D. Danecka, *Konwersja odpowiedzialności...*, s. 47.

67 Szerzej o funkcjach administracyjnych kar pieniężnych u.o.z.o.z. por.: *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, dr hab. Katarzyna Zalaśńska, 2020, wyd. elektroniczne; por. wyrok NSA z dnia 21 lutego 2012 r., sygn. akt II FSK 1442/10, Legalis.

## DZIAŁ IVa KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO: ADMINISTRACYJNE KARY PIENIĘŻNE

Na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw<sup>68</sup> zostały dodane nowe regulacje zawarte w dziale IVa, który został opatrzony tytułem „Administracyjne kary pieniężne”.

### Reguła kolizyjna – art. 189a k.p.a.

Przyjęte rozwiązania w omawianym dziale – w świetle reguły kolizyjnej wyrażonej w art. 189a § 2 i § 3 k.p.a. – stanowią uzupełnienie regulacji przewidzianych w przepisach szczególnych zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali* (przepis szczególny ma pierwszeństwo zastosowania przed przepisem ogólnym). Nowe regulacje będą stosowane jedynie w przypadku, gdy określone aspekty związane z wymierzaną karą administracyjną nie zostały odrębnie uregulowane przez ustawodawcę w przepisach materialnych. Natomiast przepisy działu IVa k.p.a. w sposób **bezwarunkowy** nie będą stosowane wobec kar określonych w art. 189a § 3 k.p.a., tj. w przypadku wykroczeń, odpowiedzialności dyscyplinarnej, porządkowej lub z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

### Pojęcie administracyjnej kary pieniężnej, pojęcie deliktu administracyjnego – 189b k.p.a.

Administracyjna kara pieniężna jest sankcją o charakterze pieniężnym. Organ administracji publicznej jest zobowiązany do jej nałożenia w drodze **aktu administracyjnego** o charakterze indywidualnym i konkretnym adresowanym do podmiotu odpowiedzialnego za **delikt** – do osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki nieposiadającej osobowości prawnej. Delikt oznacza **zachowanie bezprawne** polegające na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu określonych normami prawa powszechnie obowiązującego.

### Zasada stosowanie względniejszego prawa – 189c k.p.a.

Regulacja stanowi swoiste zabezpieczenie w przypadkach, gdy ustawodawca w przepisach materialnych nie wprowadziłby przepisów przejściowych. Z problemami

<sup>68</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 935.

intertemporalnymi są związane następujące sytuacje na etapie postępowania administracyjnego – w szczególności:

1. W dacie popełnienia czynu obowiązuje przepis stanowiący podstawę wymierzenia sankcji, w chwili wydania decyzji zaś jest on wyeliminowany z obrotu prawnego. Ustawodawca może całkowicie uchylić karalność albo określić inny rodzaj odpowiedzialności o charakterze represyjnym. W świetle brzmienia art. 189c k.p.a. organ administracji publicznej będzie zobowiązany do oceny naruszenia prawa oraz konsekwencji z niego wynikających zarówno w chwili popełnienia deliktu, jak i w chwili wydania decyzji administracyjnej. W pierwszej kolejności organ dokonuje analizy, czy nadal pozostaje w mocy norma prawna (istniejąca w chwili naruszenia) ustanawiająca karę administracyjną za delikt. Negatywne ustalenia odnośnie do obowiązywania tej podstawy na etapie orzekania będą prowadziły do niemożności dalszego prowadzenia postępowania oraz wydania decyzji wymierzającej karę.
2. W dacie popełnienia czynu i w dacie wydania decyzji przepis uległ zmianie, przy czym pierwotna treść regulacji może mieć charakter względniejszy bądź surowszy dla sprawcy deliktu<sup>69</sup>. W chwili orzekania obowiązuje podstawa prawna uprawniająca do nałożenia kary – w świetle art. 189c organ jest zobowiązany do zbadania, która regulacja jest bardziej korzystna dla odpowiedzialnego: czy istniejąca w dniu wydania orzeczenia, czy obowiązująca w dacie popełnienia deliktu. W tym przypadku organ będzie musiał zbadać oraz dokonać wyboru różnych momentów czasowych, tj. stanu prawnego z chwili dokonania naruszenia bądź z chwili orzekania. W celu dokonania prawidłowej oceny regulacji względniejszej należy najpierw hipotetycznie wymierzyć adresatowi karę na podstawie przepisów (nie tylko biorąc pod uwagę regulacje określające wysokość administracyjnej kary), które obowiązywały w czasie, gdy dopuścił się naruszenia prawa, a następnie uczynić to samo na podstawie przepisów obowiązujących w momencie wydania decyzji.

### **Miarkowanie administracyjnej kary pieniężnej – art. 189d k.p.a.**

W art. 189d pkt 1-7 k.p.a. w katalogu zamkniętym ustawodawca uregulował okoliczności, które organ powinien uwzględnić przy wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej względnie oznaczonej. Przywołany przepis wskazuje tzw. dyrektywy wymiaru kary pieniężnej. Stanowią je normatywne przesłanki mające wpływ na ustalenie wysokości administracyjnej kary pieniężnej, określane również mianem tzw. czynników korygujących karę pieniężną. Ich zastosowanie powoduje

---

<sup>69</sup> L. Staniszevska, *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Poznań 2017, s. 253.

zindywidualizowanie odpowiedzialności administracyjnej<sup>70</sup>. W świetle przesłanki wskazanej w art. 189d pkt 1 k.p.a. organ wymierzający karę jest zobowiązany uwzględnić stopień i wagę naruszenia prawa. Wprawdzie szacowanie stopnia i wagi naruszenia prawa oraz interesu publicznego powinno się odbywać w każdej sprawie indywidualnie, w odniesieniu do konkretnego rodzaju naruszenia, jednakże można spróbować dokonać ogólnej analizy sposobu jej badania. Niewątpliwie waga naruszenia prawa, zwana również zakresem naruszenia prawa, stanowi zwrot niedookreślony. Podkreśla się, że waga naruszenia prawa jest podobna do „społecznej szkodliwości czynu” zdefiniowanej w prawie karnym<sup>71</sup>. Można przyjąć następującą zależność między zakresem naruszenia prawa, stopniem społecznej szkodliwości oraz wagą naruszenia prawa: mianowicie im zakres naruszenia prawa jest mniejszy, tym mniejszy jest stopień społecznej szkodliwości deliktu administracyjnego, a zatem waga również będzie niższa. Ponadto waga naruszenia prawa pozwala na odróżnienie czynów błahych od poważnych oraz podlega ona stopniowaniu. Może być zatem znikomą, nieznaczna bądź wysoka. W celu dokonania jej oceny należy wziąć pod uwagę takie okoliczności, jak: skutek i rodzaj naruszenia, rozmiar grożącej lub wyrządzonej szkody, sposób i okoliczności popełnienia deliktu, wagę naruszonych przez sprawcę obowiązków, rodzaj naruszonych reguł ostrożności oraz czas trwania naruszenia<sup>72</sup>. Okoliczność wskazana w kolejnym punkcie komentowanego przepisu, tj. częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszania zakazu tego samego rodzaju co niedopełnienie obowiązku albo naruszenie zakazu, w następstwie którego ma być nałożona kara (art. 189d pkt 2 k.p.a.), zobowiązuje organ administracji publicznej wymierzający karę do wzięcia pod uwagę dotychczasowego zachowania odpowiedzialnego. Przy czym należy uwzględnić nie tylko okoliczność, czy strona była już wcześniej ukarana administracyjną karą pieniężną za naruszenie nakazu lub zakazu tego samego rodzaju, lecz przede wszystkim czy strona kiedykolwiek się dopuściła naruszenia tego samego rodzaju<sup>73</sup>. Przesłanka ta wpłynie na podwyższenie wymierzonej kary w myśl zasady, że surowszej odpowiedzialności podlega ten, który powraca do popełnienia tego samego rodzaju naruszenia<sup>74</sup>. Art. 189d pkt 3 k.p.a. stanowi, że w przypadku gdy to samo zachowanie podlega ukaraniu na gruncie prawa karnego, wykroczeń albo karnoskarbowego, kara wymierzona za wykroczenie, wykroczenie karnoskarbowe, przestępstwo bądź przestępstwo karnoskarbowe z uwagi na te same funkcje, jakie spełniają ww. kary, powinna być brana pod uwagę przy wymierzaniu administracyjnej kary pieniężnej. Okoliczność wskazana przez ustawodawcę w komentowanym przepisie powinna być brana pod uwagę w kontekście realizacji funkcji kary i ewentualnie wpływać na jej obniżenie. Dokonuje się porównania

70 Por. R. Stankiewicz, (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. prof. dr hab. R. Hauser, prof. dr hab. M. Wierzbowski, Warszawa 2021, s. 1427.

71 L. Staniszevska, *Administracyjne kary pieniężne...*, Poznań 2017, s. 233.

72 Ibidem, s. 234-235.

73 R. Stankiewicz, (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 1430.

74 B. Adamiak, (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2017, s. 967.

deliktu oraz kary administracyjnej wymierzonej z jego tytułu z karą za popełnione przestępstwo bądź wykroczenie. Jednocześnie należy podkreślić, że w regulacji tej posłużono się zwrotem „uprzednie ukaranie”, nie zaś „prawomocne skazanie”. Zatem okoliczność ta może być brana pod uwagę przy wymierzeniu kary, w sytuacji gdy uprzednie orzeczenie z tytułu ww. naruszeń jeszcze się nie uprawomocniło. W przeciwnym przypadku w razie uprawomocnienia się ukarania albo skazania – zgodnie z art. 189f § 1 ust. 2 k.p.a. – organ administracji publicznej powinien zastosować obligatoryjne odstępianie od jej wymierzenia. Stopień przyczynienia się strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna, do powstania naruszenia prawa, określony został w art. 189d pkt 4 k.p.a. Przyczynienie się jest kategorią obiektywną (dotyczącą związku przyczynowego, niezależną od elementów podmiotowych, takich jak wina czy warunki osobiste sprawcy i poszkodowanego)<sup>75</sup>. Zatem za przyczynienie się należy uznać takie zachowanie odpowiedzialnego za delikt, które pozostaje w związku przyczynowym z powstałym naruszeniem. Może to być zarówno działanie, jak i zaniechanie. Przyczynienie się sprawcy może polegać na przyczynieniu się do powstania naruszenia oraz do zwiększenia rozmiarów naruszenia. Zadaniem organu jest dokonanie analizy, czy strona, działając z rozeznanie, doprowadziła do naruszenia prawa, czy związane to było z działaniem innych osób, których konsekwencji strona nie mogła przewidzieć. Wyłączne przyczynienie się strony do powstania naruszenia prawa przemawia za podwyższeniem wysokości wymierzonej kary pieniężnej. Brak lub niski stopień przyczynienia się strony do powstania naruszenia prawa musi zostać uwzględniony przy wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej jako okoliczność łagodząca. Niekiedy może stanowić przesłankę wykluczającą odpowiedzialność administracyjno-karną, jeżeli organ stwierdzi brak występowania związku przyczynowego między naruszeniem prawa a zachowaniem strony. W jednym z wyroków WSA w Warszawie z dnia 11 czerwca 2021 r. (sygn. akt VII SA/Wa 457/21) wskazano, że stosując tę przesłankę, należy uzależnić wysokość administracyjnej kary pieniężnej „*od ustalenia, czy strona samodzielnie doprowadziła do naruszenia prawa – wtedy kara powinna być wyższa, czy też naruszenie prawa współdeterminowane jest działaniem innych osób lub zaistnieniem innych zjawisk – wtedy kara powinna być niższa* (por. A. Cerbera, J. G. Firlus [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, s. 1247)” (wyrok nieprawomocny). W orzeczeniu tym sąd wskazał również, że organ wymierzający karę na współwłaściciela zabytku powinien uwzględniać jego udział we współwłasności<sup>76</sup>. Odpowiedzialny za delikt, jeśli podjął działania dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa, powinien podlegać łagodniejszej karze zgodnie z art. 189d pkt 5 k.p.a. Należy wziąć pod uwagę działania, które będą miały taki cel, o ile

75 R. Stankiewicz, (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 1430.

76 Badanie stopnia przyczynienia się nie oznacza, że poddawana analizie będzie wina odpowiedzialnego za delikt. W doktrynie oraz w orzecznictwie sądowo-administracyjnym stopniowo podkreślano, że należy skłaniać się ku przyjęciu kompromisowego rozwiązania – modelu odpowiedzialności obiektywnej, ale nie absolutnej, tj. konstrukcji zbliżonej do anglosaskiego modelu *strict liability*, opierającego się na domniemaniu winy (por. wyrok WSA z dnia 2 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Bk 706/11, orzeczenie dostępne na stronie: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/>; oraz wyrok TK z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12; Dz.U. poz. 926).



nie mają charakteru pozornego<sup>77</sup>. Do sytuacji, w której sprawca deliktu podjął działania choćby dlatego, że chciał uniknąć wysokiej kary, regulacja ta również odnajdzie zastosowanie. Z kolei w przypadku gdy odpowiedzialny za delikt nadal prowadził działania utrwalające stan niezgodny z prawem, organ powinien podwyższyć wymierzaną karę. W art. 189d pkt 6 k.p.a. uregulowano, że wysokość osiągniętej korzyści lub straty, której strona uniknęła, powinna obciążać podmiot odpowiedzialny za delikt. Korzyść oznacza każde przysporzenie majątku dla siebie lub innej osoby albo uniknięcie straty. Osiągnięcie korzyści powinno być definiowane w kontekście korzyści realnie uzyskanej, co wyraźnie odrywa to pojęcie od wartości rynkowej<sup>78</sup>. W świetle tej regulacji surowiej należy karać podmiot, który popełnił delikt w celu chęci maksymalizacji swych zysków kosztem dóbr publicznych. Należy podkreślić, że okoliczność wymieniona w tym przepisie będzie brana pod uwagę przy wymierzeniu kar za naruszenia prawa, które są uzależnione od osiągnięcia korzyści lub uniknięcia straty przez podmiot podlegający ukaraniu<sup>79</sup>. Obowiązek uwzględnienia w przypadku osoby fizycznej warunków osobistych strony, na którą administracyjna kara pieniężna jest nakładana, określa art. 189d pkt 7 k.p.a. Ustawodawca nie zdefiniował jednak pojęcia „warunków osobistych”. W doktrynie wykształcił się pogląd, że organ wymierzający karę powinien ustalić oraz wziąć pod uwagę takie okoliczności, jak sytuacja osobista, zdrowotna, mieszkaniowa, zawodowa oraz ogólna sytuacja finansowa. Powyższa przesłanka powinna być brana pod uwagę przy wymierzaniu kary osobie fizycznej oraz osobie fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą<sup>80</sup>. W ramach prowadzonego postępowania organ administracji publicznej powinien podjąć działania zmierzające do uzyskania ww. informacji o sytuacji strony postępowania. Jednakże należy podkreślić, że organy administracji publicznej – z wyjątkiem organów podatkowych – nie zostały wyposażone w instrumenty służące do uzyskiwania rzeczywistych informacji dotyczących sytuacji finansowej stron postępowania administracyjnego. Tym samym uzyskane informacje w tym zakresie będą musiały opierać się na zaufaniu do oświadczeń złożonych przez strony. Ciężar dowodowy spoczywa w całości na stronie postępowania administracyjnego<sup>81</sup>.

## **Przedawnienie administracyjnych kar pieniężnych – art. 189g k.p.a.**

### **Przedawnienie orzekania**

**W art. 189g § 1 k.p.a.** wprowadzono jednolity, 5-letni termin przedawnienia nakładania (karalności) administracyjnych kar pieniężnych. Po upływie tego terminu nie jest możliwe wszczęcie i prowadzenie postępowania. W przypadku wszczętego

<sup>77</sup> R. Stankiewicz, (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 1430.

<sup>78</sup> L. Staniszevska, *Administracyjne kary pieniężne...*, s. 238.

<sup>79</sup> Druk Sejmowy nr 1403-a.

<sup>80</sup> Por. D. Danecka, *Konwersja odpowiedzialności...* – i przywołana tam literatura, s. 135.

<sup>81</sup> L. Staniszevska, *Administracyjne kary pieniężne...*, s. 241.

postępowania organ powinien umorzyć postępowanie. Ponadto co do zasady powinno się uznawać, iż przepisy k.p.a. znajdują zastosowanie nie tylko w zakresie odnoszonym do długości oraz momentu początkowego biegu terminu przedawnienia, lecz także odnośnie do prawideł służących jego obliczaniu<sup>82</sup>. Ustawodawca w art. 189g § 1 k.p.a. wprowadził dwa oznaczone momenty uruchomienia biegu terminu przedawnienia: dzień naruszenia prawa albo dzień wystąpienia skutków naruszenia prawa.

Ustalenie momentu naruszenia prawa przez jednostkę jest jedną z podstawowych okoliczności faktycznych, które zobowiązany jest ustalić organ administracji publicznej prowadzący postępowanie w sprawie. W tym zakresie konieczne jest rozpoznanie charakteru deliktu. Z uwagi na wielość i postaciowe zróżnicowanie czynów, które stanowić mogą delikty administracyjne zagrożone administracyjną karą pieniężną, moment naruszenia prawa, a w konsekwencji rozpoczęcie biegu terminu przedawnienia, nie zawsze jest okolicznością łatwą do ustalenia. W okresie pięciu lat od momentów omówionych powyżej powinna zostać wydana przez organ decyzja w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, która nabyła cechę ostateczności. **Jej derogacja z systemu może zaś w szeregu przypadków skutkować tym, że dany podmiot nie zostanie ukarany właśnie ze względu na instytucję przedawnienia.** Zasygnalizowania wymaga, że upływ terminu przedawnienia karalności po dacie wydania przez organ ostatecznej decyzji, o ile rozstrzyga ona merytorycznie kwestie odpowiedzialności administracyjnej, jest z punktu widzenia art. 189g § 1 k.p.a. nieistotny.

## Przedawnienie wykonania (ściągalności)

Początek biegu terminu tego przedawnienia rozpoczyna się z dniem, w którym kara powinna być wykonana. Może zostać wykonana najwcześniej z dniem uzyskania przez decyzję cechy ostateczności<sup>83</sup>, chyba że decyzji nieostatecznej nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Termin przedawnienia wykonania kary kończy się z upływem tego dnia w ostatnim roku, który odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim roku nie było – w dniu poprzedzającym bezpośrednio ten dzień. W razie upływu tego terminu niedopuszczalne jest przymusowe dochodzenie wykonania kary w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2021 r. poz. 11, z późn. zm.), o czym świadczy użyty w przepisie zwrot „nie podlega egzekucji”.

W przepisach **art. 189h i art. 189j k.p.a.** ustawodawca uregulował kwestie związane z przerwaniem oraz zawieszeniem biegu terminu przedawnienia nałożenia kary pieniężnej oraz przerwaniem biegu terminu jej egzekucji.

---

<sup>82</sup> Choć powyższe ustalenia nie implikują wniosku, jakoby w omawianym zakresie znajdowała zastosowanie instytucja z art. 58 k.p.a., tj. przywrócenie terminu. Termin przedawnienia nadal posiada charakter materialnoprawny.

<sup>83</sup> Kary pieniężne nakładane za delikty przeciwko zabytkom są uiszczane w terminie 14 dni od dnia uzyskania przynajmniej ostateczności zgodnie z art. 107f u.o.z.o.z.

## Zaległa kara administracyjna – art. 189i k.p.a.

Ustawodawca w art. 189i § 1 k.p.a. wprowadził pojęcie i definicję zaległej administracyjnej kary pieniężnej. Zgodnie z nią przez zaległą karę administracyjną pieniężną należy rozumieć karę niezapłaconą w terminie. Regulacja będzie stosowana w przypadku, w którym administracyjna kara pieniężna nie wygasła oraz gdy minął termin zapłaty należności pieniężnej.

Zasadą jest bowiem, że ostateczna decyzja administracyjna nakładająca administracyjną karę pieniężną powoduje powstanie po stronie adresata decyzji obowiązku jej wykonania polegającego na uiszczeniu kary na rachunek bankowy określony w decyzji. Organ nakładający karę nie jest uprawniony do wyznaczenia terminu zapłaty kary, chyba że możliwość taką przewidują przepisy szczególne. Niezapłacona w terminie może być także administracyjna kara pieniężna, której został nadany rygor natychmiastowej wykonalności bądź podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy w przypadku decyzji nieostatecznych. Niezapłacenie jej w terminie sprawia, że od dnia następnego po upływie terminu płatności nalicza się odsetki za zwłokę w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. Wniesienie skargi do sądu administracyjnego nie będzie wpływało na wstrzymanie naliczania odsetek.

## Ulgi w zakresie wykonywania kary pieniężnej – art. 189k k.p.a.

Przepis **art. 189k § 1 k.p.a.** stanowi o fakultatywnej możliwości odroczenia kary pieniężnej. Na wniosek strony w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem strony lub ważnym interesem publicznym organ może:

- odroczyć termin wykonania kary lub rozłożyć ją na raty;
- odroczyć wykonanie kary zaległej lub rozłożyć ją na raty;
- umorzyć karę w całości lub w części;
- umorzyć odsetki za zwłokę w całości lub w części.

Powyższa regulacja jest wzorowana na przepisach art. 67a-67b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r.

Organem właściwym w sprawie udzielenia ulgi w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej jest organ, który nałożył na adresata decyzji ww. sankcję, tj. organ właściwy, który wydał ostateczną decyzję administracyjną w przedmiocie nałożenia kary bez względu na to, czy w warunkach konkretnej sprawy był to organ pierwszej, czy drugiej instancji.

Sprawa udzielania ulgi jest sprawą administracyjną rozstrzyganą co do istoty w drodze decyzji administracyjnej, przy czym nie jest to ponowne wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej, stąd w tym postępowaniu nie jest dopuszczalne kwestionowanie ani jej wysokości, ani tym bardziej zasadności jej nałożenia. Postępowanie w przedmiotowej sprawie prowadzone jest na wniosek strony. Nie jest więc uprawnione prowadzenie go z urzędu, chyba że przemawia za tym szczególnie ważny interes strony, a w toku

postępowania wyrazi ona na to zgodę (art. 61 § 2 k.p.a.). Natomiast na stronie spoczywa obowiązek wykazania zaistnienia przesłanek uprawniających do zastosowania ulgi, tj. wszystkich istotnych okoliczności sprawy. Ważna w tym przypadku jest inicjatywa strony zmierzająca do aktywnego dostarczania materiału dowodowego. Zgromadzenie materiału dowodowego, w oparciu o który organ administracyjny podejmuje decyzję, wymaga współdziałania ze strony dłużnika, który będąc zainteresowany pomyślnym rozpoznaniem wniosku, powinien przedłożyć wszelkie niezbędne dokumenty oraz te, które w jego ocenie przemawiają za pozytywnym rozstrzygnięciem jego sprawy<sup>84</sup>. Udzielenie ulgi jest uzasadnione spełnieniem jednej z poniższych przesłanek – **ważnym interesem strony** lub **ważnym interesem publicznym**. W ramach definicji tych pojęć będzie można stosować orzecznictwo sądowo-administracyjne stosowane do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, zwłaszcza odnoszące się do ulg przewidzianych w art. 67a tej ustawy, w których ustawodawca także nakazał rozważać udzielenie ulgi w przypadkach uzasadnionych „ważnym interesem podatnika”.

- **Pojęcie ważnego interesu strony** – nie może ograniczać się tylko do sytuacji nadzwyczajnych lub do zdarzeń losowych uniemożliwiających uregulowanie kary. Pojęcie to powinno uwzględniać również aktualną sytuację ekonomiczną strony, wysokość uzyskiwanych przez nią dochodów oraz wydatków, a w tym względzie także wydatków ponoszonych w związku z ochroną zdrowia własnego lub członków najbliższej rodziny (koszty leczenia)<sup>85</sup>.
- **Przesłanka interesu publicznego** – kategoria ta wymaga rozważenia kwestii udzielenia ulgi jako formy pomocy udzielonej przez państwo. Organ dokonuje analizy, biorąc pod uwagę sytuację strony, jej najbliższych i osób od niej zależnych, i ocenia, czy państwo nie poniesie w efekcie kosztów większych aniżeli w przypadku zaniechania egzekucji kary<sup>86</sup>.

Dodania wymaga, że wnioski o udzielenie ulgi może być ponawiany w razie zaistnienia zmiany okoliczności, zmiany względów zdrowotnych, zawodowych lub bytowych strony i każdorazowo podlega ocenie organu (zmiana okoliczności). Odmowa udzielenia ulgi nie korzysta z powagi rzeczy osądzonej.

## Odstąpienie od wymierzania kary – art. 189f k.p.a.

Decyzja o odstąpieniu od nałożenia kary nie wyłącza odpowiedzialności za delikt, lecz jedynie odnosi się do karalności. W takiej decyzji organ odstępuje od wymierzania

---

84 Na przykład we wniosku o umorzenie należności pieniężnej strona powinna wykazać swój ważny interes, szczególnie fakt, że z uwagi na swoją sytuację majątkową i wysokość dochodów nie jest w stanie uiścić należności w sposób jednorazowy, a ściągnięcie jej w drodze egzekucji spowodowałoby dla niej nadmierne obciążenie majątkowe lub inne ciężkie skutki.

85 Por. wyrok NSA z dnia 18 października 2016 r., sygn. akt II FSK 2579/14; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 października 2014 r., sygn. akt I SA/Gl 421/14, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.

86 Por. wyroki NSA: z dnia 22 kwietnia 1999 r., sygn. akt SA/Sz 850/98; z dnia 10 marca 2009 r., sygn. akt I FSK 31/08; z dnia 9 czerwca 2016 r., sygn. akt II FSK298/14, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.

kary i udziela pouczenia (zrealizowana jest funkcja prewencyjna kary). W przepisie przewidziano przesłanki zastosowania tej regulacji:

1. Waga naruszenia prawa jest znikoma<sup>87</sup>, a strona zaprzestała naruszeń prawa (strona może dokonać zaprzestania naruszeń tylko w przypadku deliktów wieloczynowych, deliktów z zaniechania i deliktów trwałych – okoliczność ta nie będzie miała zastosowania do deliktów jednoczynowych i skutkowych). Zaprzestanie naruszeń prawa może mieć miejsce do chwili wydania decyzji przez organ, zatem również przed wszczęciem postępowania oraz w jego toku, a także wynikać z inicjatywy strony. Lub:
2. Na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna za to samo naruszenie prawa przez inny uprawniony organ administracji publicznej<sup>88</sup> albo strona została prawomocnie ukarana za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna<sup>89</sup> (art. 189f § 1 pkt 2 k.p.a.).

Należy dodać, że w obu sytuacjach przywołanych w art. 189f § 1 pkt 2 k.p.a. organ administracji publicznej będzie musiał dokonać analizy, czy uprzednia administracyjna kara pieniężna, prawomocnie orzeczona kara grzywny za przestępstwo czy wykroczenie spełnia analogiczne cele w porównaniu do celu wymierzanej administracyjnej kary pieniężnej.

### **Fakultatywne odstępianie – art. 189f § 2 k.p.a.**

Możliwe jest fakultatywne odstępianie od nałożenia kary. Wówczas organ administracji w drodze postanowienia będzie mógł wyznaczyć stronie termin do przedstawienia dowodów potwierdzających – o ile pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałyby zostać nałożona administracyjna kara pieniężna odnośnie do usunięcia naruszenia prawa lub powiadomienia właściwych podmiotów o stwierdzonych naruszeniach prawa<sup>90</sup>.

<sup>87</sup> Naruszeniem znikomym będzie naruszenie, które nie niesie za sobą społecznego niebezpieczeństwa. Wpływ na ocenę znikomości naruszenia będą miały zatem m.in. takie elementy przedmiotowe, jak waga dobra chronionego przez normę sankcjonowaną, czas trwania naruszenia, wpływ naruszenia na poszanowanie prawa, zasięg naruszenia, liczba podmiotów, na które naruszenie ma wpływ, znaczenie następstw naruszenia. Organ musi rozważyć, czy wystarczające będzie pouczenie strony dla osiągnięcia prewencyjnego celu kary administracyjnej.

<sup>88</sup> To samo zdarzenie lub stan rzeczy podlega co najmniej dwukrotnej ocenie na podstawie różnych norm prawa administracyjnego, co będzie prowadziło do podlegania przez ten sam podmiot, w związku z tym samym zdarzeniem lub stanem rzeczy kilku ujemnym konsekwencjom, realizowanych w formach i procedurze właściwych dla organów administracji. Organ administracji wówczas odstępuje od wymierzenia kary i poprzestaje na pouczeniu.

<sup>89</sup> Ta sama osoba w związku z tym samym zdarzeniem lub stanem rzeczy może być pociągnięta jednocześnie do odpowiedzialności karnej i odpowiedzialności administracyjnej (tzw. podwójne karanie).

<sup>90</sup> Sformułowanie to oznacza obowiązek powiadomienia podmiotów, których prawa zostały naruszone w wyniku zachowania naruszającego przepisy prawa, ale też powiadomienia właściwych organów, które mają obowiązki stosowania środków przewidzianych przepisami prawa. Zakres tych podmiotów wynika z regulacji materialnoprawnej (por. B. Adamiak, (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2017, s. 970).

Zgodnie z komentowanym przepisem organ powinien wszcząć postępowanie administracyjne w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, w toku prowadzonego postępowania zaś ustalić, czy miał miejsce delikt administracyjny zagrożony administracyjną karą pieniężną. Następnie organ może dokonać oceny celów kary i jeśli uzna, że ta okoliczność jest spełniona, wówczas w drodze postanowienia określi termin dla strony do przedstawienia dowodów usunięcia naruszenia prawa lub powiadomienia właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa. Następnie organ bada, czy postanowienie zostało wykonane w wyznaczonym terminie. Jeżeli ocena jest pozytywna, organ odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej w decyzji administracyjnej.

### **Wyłączenie odpowiedzialności siła wyższa – art. 189e k.p.a.**

W prawie administracyjnym pojęcie to nie zostało zdefiniowane. Występuje w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740, z późn. zm.). Siła wyższa to zdarzenie o charakterze przypadkowym lub naturalnym (żywiolowym), nie do uniknięcia, takim, nad którym człowiek nie panuje. Obejmuje zwłaszcza zdarzenia o charakterze katastrofalnych działań przyrody i zdarzenia nadzwyczajne w postaci zaburzeń życia zbiorowego, takich jak wojna, zamieszki krajowe. Siłę wyższą należy zawsze rozumieć jako zdarzenia i okoliczności, których strona nie mogła przewidzieć lub których nie mogła przewyżyczyć. W tej sytuacji organ nie wszczynają postępowania administracyjnego w przypadku naruszenia prawa na skutek siły wyższej, jeśli zaś ta okoliczność ujawniła się w toku postępowania – podlega ono umorzeniu jako bezprzedmiotowe.

### **Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami**

Określony w **art. 107a** komentowanej ustawy delikt administracyjny polegający na naruszeniu **obowiązku polegającego na powiadomieniu o zdarzeniu** przed dniem 1 stycznia 2018 r. stanowił wykroczenie, o którym mowa w art. 113 ustawy, zagrożone karą grzywny. Komentowany przepis art. 107a u.o.z.o.z. stanowi zabezpieczenie dla realizacji obowiązku informacyjnego zawartego w art. 28 ustawy<sup>91</sup>. Regulacja ta została wprowadzona również po to, aby chronić zabytki przed samowolnym działaniem ich właścicieli. W komentowanym przepisie art. 107a ww. ustawy organ bierze pod uwagę skuteczne zawiadomienie WKZ nie później niż w terminie 14 dni od dnia powzięcia wiadomości o nim. Odnośnie do formy zawiadomienia ustawodawca nie przesądził

---

91 Komentarz do art. 107a u.o.z.o.z., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, dr hab. Katarzyna Zalasieńska, 2020, wyd. elektroniczne.



żadnej konkretnie<sup>92</sup>. Należy rozumieć, że zabezpieczenie zabytku powinno odbywać się w sposób odpowiedni do okoliczności. Podmiotem odpowiedzialnym za delikt z art. 107a ustawy jest właściciel lub posiadacz zabytku. Przy wyjaśnieniu pojęcia „zniszczenia zabytku” z pomocą przychodzi orzecznictwo Sądu Najwyższego. W wyroku z dnia 24 czerwca 1993 r. wyrażono pogląd, że zniszczenie zabytku polega na takim uszkodzeniu, przy którym nie jest możliwe przywrócenie do stanu poprzedniego (por. wyrok SN, sygn. akt III KRN98/93, s. 47). Zniszczenie zabytku utożsamione zostało również z unicestwieniem rzeczy lub wartości (historycznej, artystycznej, naukowej), które wyróżniały obiekt jako zabytek<sup>93</sup>. Z kolei uszkodzenie zabytku polega na zmianie właściwości lub stanu zabytku, które powoduje, że zabytek stale lub czasowo nie może służyć celom, do których był przeznaczony (wyrok SN z dnia 24 czerwca 1993 r., sygn. akt III KRN 98/93). Uszkodzenie zabytku to fizyczne naruszenie jego integralności, które nie powoduje jego unicestwienia lub naruszenia jego wartości charakteryzujących obiekt jako zabytek<sup>94</sup>. Natomiast zaginięcie oznacza utratę zabytku bez możliwości ustalenia jego miejsca położenia. „Kradzież” to zabór zabytku w celu jego przywłaszczenia, przy czym pojęcie to obejmuje nie tylko kradzież zwykłą w rozumieniu art. 278 § 1 Kodeksu karnego, ale również kradzież z włamaniem (art. 279 § 1 Kodeksu karnego) oraz rozbój (art. 280 § 1 ww. ustawy). Zmiana stanu prawnego dotyczącego zabytków będzie oznaczała zmianę w zakresie podmiotu posiadającego tytuł prawny do korzystania z zabytku wynikający w szczególności z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu albo ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego. Zatem zmiana ta będzie odnosiła się do podmiotu odpowiedzialnego za zachowanie obiektu, w tym za realizację obowiązków wynikających z art. 5 u.o.z.o.z. W przypadku zmian dotyczących stanu prawnego wynikających z umowy sprzedaży zabytku obowiązek zawiadomienia obciąża nowego właściciela<sup>95</sup>. B. Gadecki wskazuje, że zagrożenia dla zabytku przykładowo wymienia ustawodawca w rozporządzeniu Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytku na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 2153). Natomiast zmiana miejsca przechowania zabytku to zmiana nie tylko miejscowości, lecz także ulicy w danej miejscowości czy nawet numeru posesji<sup>96</sup>.

Delikt określony w art. 107 e u.o.z.o.z. przed dniem 1 stycznia 2018 r. w postaci naruszenia **obowiązku wykonania zaleceń pokontrolnych** stanowił wykroczenie, o którym mowa w art. 119 ww. ustawy, zagrożone karą grzywny. Zalecenia pokontrolne określone w art. 40 ust. 1 u.o.z.o.z. wskazują dysponentowi zabytku konieczne z punktu widzenia ochrony działania zapobiegające możliwej destrukcji danego zabytku<sup>97</sup>. Ich celem jest zapewnienie zachowania zabytków w należytych stanie. Przedmiot ww. obowiązków

92 Ibidem.

93 B. Gadecki i przywołana tam literatura, (w:) B. Gadecki, K. Zeidler, M. Trzciniński, O. Jakubowski, *Praktyczne aspekty zwalczania przestępczości*, Gdańsk 2019, s. 47.

94 Ibidem, s. 48.

95 Komentarz do art. 107a u.o.z.o.z., *Ustawa o ochronie zabytków...*

96 B. Gadecki i przywołana tam literatura, (w:) B. Gadecki, K. Zeidler, M. Trzciniński, O. Jakubowski, *Praktyczne aspekty zwalczania...*, s. 74.

97 Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 621/18, Legalis.



zazwyczaj stanowią działania w postaci bieżącej konserwacji zabytku oraz działania o charakterze porządkowym, które pozwalają na utrzymanie obiektu w stanie nie pogorszonym<sup>98</sup>. Kara administracyjna, o której mowa w komentowanym przepisie, może być nałożona w związku z zaniechaniem wykonania zaleceń pokontrolnych wymagalnych po dniu 1 stycznia 2018 r. Ponadto zalecenia pokontrolne powinny zostać wydane po dniu wejścia w życie komentowanej nowelizacji, aby nie narazić się na zarzut naruszenia zasady o niedziałaniu prawa wstecz. Kara administracyjna jest wymierzona za zaniechanie uczynieniu zadość obowiązкови wykonania zalecenia pokontrolnego rozumianego jako **jednego aktu** formalnie określającego obowiązki ciężące na adresacie<sup>99</sup>. Należy podkreślić, że zalecenia pokontrolne są wydawane po przeprowadzeniu kontroli zabytku przez organ ochrony zabytków (art. 40 ust. 1 ww. ustawy). Zatem w przypadku wszczęcia postępowania w sprawie nałożenia kary za delikt określony w tym przepisie prawidłowe działanie organu powinno przebiegać w następujący sposób: jedna kontrola, jedno zalecenie pokontrolne oraz jedna decyzja nakładająca administracyjną karę pieniężną za niewykonanie zaleceń pokontrolnych. Tytułem przykładu ryzykownym z punktu widzenia zakazu wielokrotnego karania będzie wszczęcie i prowadzenie postępowań, w następstwie których organ wyda kilka decyzji administracyjnych za niewykonanie poszczególnych obowiązków wskazanych w zaleceniach pokontrolnych, które zostały wydane po przeprowadzeniu jednej kontroli jednego zabytku, np. w sytuacji, w której adresat zaleceń był zobowiązany do realizacji tych obowiązków w różnych terminach<sup>100</sup>. Stroną tego postępowania i podmiotem odpowiedzialnym za delikt będzie podmiot zobowiązany do realizacji zaleceń pokontrolnych. Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.o.z.o.z. zalecenia pokontrolne są kierowane do kontrolowanej osoby fizycznej lub kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że zakres zaleceń pokontrolnych powinien być dostosowany do uprawnień i obowiązków aktualnego posiadacza zabytku wynikających z rodzaju tytułu prawnego względem zabytku<sup>101</sup>. Z powyższego twierdzenia wynika zatem, że podmiotem odpowiedzialnym za delikt z art. 107e ww. ustawy może być nie tylko właściciel zabytku, ale również posiadacz zabytku dysponujący tytułem prawnym na podstawie stosunku zobowiązaniowego, jeśli aktualnie spoczywają na nim obowiązki i prawa względem zabytku, podlegał kontroli z art. 38 ust. 1 ww. ustawy i był adresatem zaleceń pokontrolnych.

Przed dniem 1 stycznia 2018 r. uniemożliwienie/utrudnienie dostępu do zabytku, jak wskazano w obowiązującym **art. 107c** omawianej ustawy, stanowiło wykroczenie, o którym mowa w art. 114 ww. ustawy, zagrożone karą grzywny. Uniemożliwianie dostępu oznacza zachowanie całkowicie wykluczające dostęp do zabytku<sup>102</sup>. Z kolei przez wyrażenie

98 Komentarz do art. 107e u.o.z.o.z., *Ustawa o ochronie zabytków...*

99 Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 czerwca 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 2967/18, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.

100 Należy zacytować, iż „*brak jest możliwości rozszczępienia odpowiedzialności ciężącej na adresacie zalecenia pokontrolnego na określoną liczbę obowiązków dotyczących zabytku wymienionych w zaleceniu pokontrolnym i odpowiadającym im sankcji*”, por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 czerwca 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 2967/18, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/>

101 Por. wyr. WSA we Wrocławiu z dnia 23 sierpnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Wr 239/18, Legalis.

102 M. Kulik, komentarz do art. 114 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, teza 2, LEX; W. Kotowski, B. Kurzępa, *Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz*, s. 843.

„utrudnienie dostępu do zabytku” rozumie się każde zachowanie, które ogranicza dostęp do zabytku<sup>103</sup>. Możliwość wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za zachowanie bezprawne wskazane w komentowanym przepisie ma zapewnić prawidłowe i sprawne działanie służb konserwatorskich, realizację spoczywających na nich obowiązków m.in. w zakresie przeprowadzenia badań zabytku ruchomego na podstawie art. 29 u.o.z.o.z., przeprowadzenia kontroli zabytku nieruchomego na podstawie art. 38 ust. 1 ww. ustawy bądź wszczęcia postępowania nakazowego na podstawie art. 49 ust. 1 ww. ustawy<sup>104</sup>.

Zgodnie z przepisem art. 36 ust. 1 pkt 1-5 u.o.z.o.z. obligatoryjnie pozwolenia udzielanego przez właściwego WKZ wymaga podejmowanie działań wskazanych w tych przepisach. Z kolei w świetle **art. 107d ust. 1 i ust. 2 ww. ustawy** podjęcie działań bez pozwolenia bądź w sposób niezgodny z zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu WKZ podlega karze pieniężnej. Przed dniem 1 stycznia 2018 r. działania bez pozwolenia/niezgodne z jego zakresem lub warunkami, jak wskazano w obowiązującym **art. 107d ust. 1 i ust. 2** omawianej ustawy, stanowiły wykroczenia, o którym mowa w art. 117 ww. ustawy, zagrożone karą grzywny. Istotne jest, że dla nałożenia kary **nie ma znaczenia**, czy w ramach prowadzonych prac doszło do zniszczenia bądź uszkodzenia zabytku. Skutki tego naruszenia będą brane pod uwagę na etapie miarkowania wysokości kary.

Przepisy te nie wskazują wprost podmiotu, któremu należy przypisać odpowiedzialność za delikt administracyjny. Obie regulacje zawarte w art. 107d ust. 1 i 2 rozpoczynają się od podobnego stwierdzenia, że odpowiedzialności administracyjnej podlega: „kto bez pozwolenia” oraz „kto podejmuje działania niezgodnie z zakresem lub warunkami określonymi pozwolenia”. Ponadto należy wskazać, że w postępowaniu administracyjnym organ administracji publicznej, jak już wspomniano powyżej, nie bada winy sprawcy deliktu, ale raczej związek przyczynowy odpowiedzialny za delikt (art. 189d pkt 4 k.p.a.). Co więcej, kwestia przypisania odpowiedzialności za delikt określony w art. 107d ust. 1 i ust. 2 ustawy nie może być również badana w oderwaniu od regulacji związanych z udzielaniem pozwoleń konserwatorskich wymienionych w art. 36 ust. 1 pkt 1-5 u.o.z.o.z. (por. art. 36 ust. 5 ww. ustawy). Powyższe – poza stopniem przyczynienia się strony – będzie miało wpływ na kwestię przypisania odpowiedzialności za delikty wymienione w art. 107d ust. 1 i 2. Tym samym kwestia przypisania odpowiedzialności nie może być oderwana od praw, którymi dysponuje aktualny posiadacz zabytku. Zatem w przypadku deliktu określonego w art. 107d ust. 1 u.o.z.o.z. nie zawsze odpowiedzialny za zachowanie bezprawne względem zabytku powinien być właściciel zabytku. Nielegalne działania względem rzeczy mogły bowiem zostać podjęte przez podmiot dysponujący innym tytułem prawnym do zabytku, np. przez jego najemcę (który otrzymałby to pozwolenie, jeśliby się o nie ubiegał). Z kolei

103 Komentarz do art. 107c u.o.z.o.z., *Ustawa o ochronie zabytków...*; B. Gadecki i przywołana tam literatura, (w:) B. Gadecki, K. Zeidler, M. Trzciniński, O. Jakubowski, *Praktyczne aspekty zwalczania...*, s. 76.

104 Komentarz do art. 107c u.o.z.o.z., *Ustawa o ochronie zabytków...*; tytułem przykładu uniemożliwieniem udostępnienia zabytku może być wielokrotne przekładanie terminu kontroli przez dysponenta zabytku prawidłowo zawiadomionego o tym fakcie. Wówczas po przeprowadzeniu szczegółowej analizy organ powinien rozważyć wydanie decyzji w sprawie nałożenia kary.

ustalenie odpowiedzialnego za delikt z art. 107d ust. 2 u.o.z.o.z. w przeważającej większości przypadków powinno być uzależnione od tego, jaki podmiot został uczyniony adresatem udzielonego pozwolenia konserwatorskiego. Natomiast często zdarza się, że adresatem jednego spośród ww. pozwoleń jest np. właściciel zabytku, działania przy zabytku zaś faktycznie zostały wykonane przez inny podmiot, np. wykonawcę prac niedysponującego tytułem prawnym do zabytku, ale związanego z tym właścicielem (adresatem pozwolenia) zobowiązaniem o charakterze cywilnoprawnym do wykonania prac. Nie wydaje się zatem, aby zasadna była możliwość przypisania w tej sytuacji odpowiedzialności za stwierdzone zachowanie bezprawne rzeczywistemu wykonawcy prac. Choć zasygnalizowania wymaga, że nie można wykluczyć, że w skrajnych sytuacjach należało będzie przypisać odpowiedzialność faktycznemu sprawcy naruszenia, o ile okoliczności danej sprawy będą absolutnie wykluczały możliwość określenia stopnia przyczynienia się do stwierdzonego naruszenia podmiotu, który dysponuje tytułem prawnym do zabytku.

## Ochrona zabytkowej zieleni

Przedmiotem ochrony konserwatorskiej są zarówno wpisane do rejestru zabytków **parki, ogrody i inne formy zaprojektowanej zieleni** (zabytki, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. g u.o.z.o.z.), jak i **zielenie niekomponowana** na terenie nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków (zielenie towarzysząca budynkom wpisanych do rejestru zabytków w granicach działki, na terenie zespołów budowlanych, w układach urbanistycznych i ruralistycznych).

Ochronie zieleni rosnącej na nieruchomościach wpisanych do rejestru zabytków mają służyć pozwolenia konserwatorskie na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych w zabytkowych parkach, ogrodach i przy innych formach komponowanych zieleni oraz kontrola nad usuwaniem drzew i krzewów z terenów wpisanych do rejestru zabytków. Usunięcie drzew i krzewów z wpisanych do rejestru zabytków parków, ogrodów i innych form komponowanej zieleni wymaga uzyskania **dwóch decyzji WKZ: pozwolenia** na podstawie art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z. oraz **zezwolenia** na podstawie art. 83a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody (dalej: u.o.p.). Usunięcie drzew i krzewów z terenów wpisanych do rejestru zabytków innych niż parki, ogrody i inne formy komponowane zieleni wymaga uzyskania **jedynie zezwolenia** na podstawie przepisów u.o.p.

**Pozwolenia WKZ** na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 i pkt 11 u.o.z.o.z. wydawane są jedynie w stosunku do obiektów będących komponowanymi formami zieleni, co wynika wprost z ich treści – nieuprawnione jest na podstawie ww. przepisów u.o.z.o.z. prowadzenie postępowań i wydawanie pozwoleń na usunięcie drzew i krzewów rosnących na terenie układów urbanistycznych wpisanych do rejestru zabytków, nieruchomości wpisanych jako działki towarzyszące budynkom czy na terenie zespołów budowlanych (o ile komponowana zielenie nie została wskazana jako przedmiot ochrony w takim zespole).

Mając na uwadze ustawową definicję prac konserwatorskich (działania mające na celu zabezpieczenie i utrwalenie substancji zabytku, zahamowanie procesów jego destrukcji oraz dokumentowanie tych działań – art. 3 pkt 6 u.o.z.o.z.), stwierdzić należy, że pozwolenia na usunięcie drzew z terenu zabytkowych parków/ogrodów winny być wydawane **w głównej mierze na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1**. Pozwolenia na podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, zarezerwować należy dla takiej wycinki drzew i krzewów, która nie jest pracami konserwatorskimi – nie przyczynia się do zabezpieczenia, utrwalenia substancji ogrodowej, uczytelnienia kompozycji, zahamowania destrukcji (np. niekontrolowanego zarastania). W praktyce wydanie pozwolenia konserwatorskiego na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 11 może wynikać z konieczności zaakceptowania przez organ konserwatorski istotnej społecznie inwestycji celu publicznego czy działań związanych z bezpieczeństwem publicznym (zapewnienie drogi pożarowej, kolizja z liniami przesyłowymi).

Prawidłowe zakwalifikowanie prac, których dotyczy wnioski o udzielenie pozwolenia, i procedowanie w oparciu o właściwą podstawę prawną ma swoje konsekwencje dla możliwości ewentualnego wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za podejmowanie działań bez pozwolenia WKZ bądź niezgodnie z zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu. Przepis art. 107d u.o.z.o.z. ogranicza możliwość wymierzenia kary pieniężnej do działań, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1-5 ww. ustawy.

**Istotą postępowania** administracyjnego w sprawach dotyczących pozwolenia na prowadzenie prac konserwatorskich w zabytkowym parku jest ustalenie, jaki wpływ na wartość zabytku będzie miał zakres prac objętych wnioskiem. Aby prawidłowo ocenić skutki planowanych prac dla zabytku, należy:

1. Mieć dobrze rozpoznany obiekt oraz wiedzieć, jakie jego indywidualne cechy decydują o jego tożsamości i są nośnikami walorów zabytkowych.
2. Znać jego aktualny stan zachowania.
3. Znać dokładny zakres prac, jakie mają być prowadzone.

Do rozpoznania wartości zabytku pomocne będą wszelka dokumentacja ewidencyjna, inwentaryzacje, źródła kartograficzne, ikonograficzne, wiedza o analogicznych obiektach o podobnych rozwiązaniach stylistycznych z tego samego okresu. Oceniając, czy proponowane prace nie doprowadzą do zniszczenia zabytku lub uszczerbienia jego wartości, należy pamiętać, że w przypadku komponowanej zieleni ochronie podlega zarówno forma, rysunek – układ przestrzenny tego założenia, jak i żywa, podlegająca zmianom substancja budująca zabytek – rośliny, ukształtowanie terenu, układ wodny. W celu ustalenia aktualnego stanu zachowania obiektu nie ma ustawowego obowiązku przeprowadzenia oględzin w toku postępowania. Jeżeli jednak organ uzna, że dla prawidłowego rozpatrzenia wniosku potrzebne są oględziny, powinien przeprowadzić taki dowód, zapewniając stronie możliwość udziału w nim z zachowaniem wszelkich reguł postępowania administracyjnego.

Pozwolenie konserwatorskie na prace przy zabytku – jako decyzja wydawana w ramach tzw. **uznania administracyjnego** – powinna być zgodna z zasadami ogólnymi k.p.a., tj. realizować zasadę przekonywania, zasadę dochodzenia prawdy obiektywnej poprzez rozważenie w całości materiału dowodowego, ale przede wszystkim winna zostać przez organ szczególnie starannie uzasadniona (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 października 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 501/19). Granicą dopuszczalności wykonania wnioskowanych prac winien być art. 4 u.o.z.o.z. Ustalenie, że objęte wnioskiem działania przy zabytku prowadziłyby do powstania zagrożenia powodującego zniszczenie bądź uszczerbek dla wartości zabytku, powinno skutkować odmową wydania pozwolenia.

**Podmiotem uprawnionym do złożenia wniosku** o wydanie pozwolenia na prace konserwatorskie w zabytkowym parku/ogrodzie jest osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna posiadająca tytuł prawny do korzystania z zabytku wpisanego do rejestru wynikający z (art. 36 ust. 5 u.o.z.o.z.):

1. Prawa własności (poświadczone przez np. odpis z księgi wieczystej, akt notarialny, postanowienie sądu o nabyciu spadku, o zasiedzeniu nieruchomości, akt własności ziemi).

2. Użytkowania wieczystego (poświadczone przez wpis w księdze wieczystej).
3. Trwałego zarządu (regulowana przez art. 43 ustawy o gospodarce nieruchomościami forma władania nieruchomością państwową lub samorządową przez państwową lub samorządową jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej).
4. Ograniczonego prawa rzeczowego (użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz hipoteka – art. 244 § 1 k.c.; powstają przede wszystkim w drodze umów).
5. Stosunku zobowiązaniowego (zobowiązanie polega na tym, że wierzyciel może żądać od dłużnika świadczenia, a dłużnik powinien świadczenie spełnić – art. 353 § 1 k.c.).

**Przepisy u.o.z.o.z. nie precyzują, jakim podmiotom przysługuje status strony postępowania w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 36 ust. 1 tej ustawy. Odwołać zatem należy się do ogólnej zasady ustanowionej w art. 28 k.p.a. w nawiązaniu do art. 36 ust. 5 u.o.z.o.z. i przyjąć, że stronami postępowania** prowadzonego na podstawie art. 36 u.o.z.o.z. są osoby posiadające interes prawny wynikający z dysponowania zabytkiem wpisanym do rejestru. W niektórych wypadkach status strony będzie również przysługiwał właścicielom nieruchomości sąsiednich – wtedy kiedy objęte wnioskiem działanie oddziałuje w bezpośredni sposób także na nieruchomość sąsiednią objętą tą samą ochroną konserwatorską (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 czerwca 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 632/20; wyroki NSA z dnia: 5 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 2073/11, i 16 czerwca 2015 r., sygn. akt II OSK 2519/13). Przesłanką decydującą o przyznaniu statusu strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia konserwatorskiego jest wpływ inwestycji na chronione wartości zabytkowe, co należy rozstrzygać przy uwzględnieniu indywidualnych okoliczności sprawy. W przypadku prac konserwatorskich lub innych prac mających wpływ na wygląd parku podzielonego pomiędzy kilku różnych właścicieli zakres planowanych działań i ich oddziaływanie na obiekt jako całość objętą tą samą ochroną konserwatorską może uzasadniać uznanie za stronę postępowania właściciela sąsiedniej nieruchomości, na której położona jest część parku.

**Wymogi formalne wniosku** o wydanie pozwolenia **określa** rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 2018 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków.

Podstawą do oceny wpływu planowanych prac na zabytek jest **program prac** stanowiący obligatoryjny element wniosku. Powinien zostać przygotowany niezwykle starannie w oparciu o dane terenowe, dostępną dokumentację, studia i analizy układu: historyczne, kompozycyjne, układu roślinnego. Ma on przede wszystkim pozwolić ocenić skutki planowanych prac dla zabytku. Z programu prac konserwatorskich powinno wynikać, że planowane w obiekcie działania poprzedziło wszechstronne rozpoznanie obiektu, na które składają się zarówno prace terenowe, takie jak szczegółowa



inwentaryzacja drzewostanu (z odnotowaniem śladów dawnego układu w postaci karp i odrostów korzeniowych z karp) i ogólna inwentaryzacja terenu, jak też prace studialne obejmujące badania historyczne, kwerendę bibliograficzną i archiwalną. Program powinien prezentować zebrane w terenie aktualne dane o zabytkowym założeniu zieleni oraz materiały historyczne, tak aby możliwe było prześledzenie przemian układu przestrzennego, wyznaczenie jego faz i zdefiniowanie najbardziej wartościowej części przeznaczanej do rewaloryzacji. Niezbędna jest również analiza stopnia zachowania oryginalnej substancji założenia ogrodowego i ustalenie, jaka część historycznej kompozycji (układu przestrzennego, drogowego, wodnego, historycznych nasadzeń, składu gatunkowego, elementów architektury ogrodowej) przetrwała i powinna być obowiązkowo zachowana. Brak ustawowych regulacji dotyczących uprawnień do sporządzania programów prac konserwatorskich sprawia, że jakość tych opracowań jest bardzo różna, często niewystarczająca dla oceny wpływu prac na zabytek. Pomocne w tej sytuacji mogą być opracowane przez specjalistów z Narodowego Instytutu Dziedzictwa **wytyczne rekomendowane przez Generalnego Konserwatora Zabytków** dotyczące przygotowania dokumentacji (wykonywania mapy zasadniczej, inwentaryzacji szaty roślinnej, opracowania projektu gospodarki drzewostanem) dla prac w parkach, ogrodach i innych formach zaprojektowanej zieleni oraz wytyczne dotyczące postępowania w sytuacji zaistnienia szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi na terenie parków, ogrodów i innych form zaprojektowanej zieleni. Powyższe wytyczne stanowią wsparcie merytoryczne i mogą być przekazane w formie zaleceń konserwatorskich właścicielom obiektów czy działającym w ich imieniu projektantom – osobom opracowującym programy prac. Mogą również stanowić punkt odniesienia i być pomocne organom konserwatorskim do oceny programów prac przedłożonych wraz z wnioskami o udzielenie pozwolenia. Trzeba pamiętać, że wytyczne **są wiążące dla WKZ, ale nie mają charakteru przepisów powszechnie obowiązujących**, a więc organ konserwatorski nie może wezwać wnioskodawcy do opracowania programu w sposób zalecany w ww. wytycznych czy uzależnić wydania pozwolenia od przedłożenia programu opracowanego zgodnie z wytycznymi; nie może też odmówić pozwolenia, uzasadniając odmowę niespełnieniem standardów opracowania programu prac. Natomiast WKZ może **odmówić wydania pozwolenia, jeśli uzna, że dokumentacja nie jest wystarczająca do oceny wpływu** projektowanych prac na zachowanie walorów zabytkowych parku.

Wspomniane wyżej rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 2018 r. szczegółowo określa, **jakie elementy powinno zawierać pozwolenie** na prowadzenie prac konserwatorskich (§ 12), rozróżniając elementy obligatoryjne, wymienione w ust. 1 ww. przepisu, i uznaniowe (ust. 2 cyt. przepisu), w tym różne warunki, pod jakimi udzielane jest pozwolenie. Należy zwrócić uwagę na przepis art. 36 ust. 2a u.o.z.o.z. mówiący, że WKZ może uzależnić podjęcie działań objętych pozwoleniem od przekazania przez wnioskodawcę w oznaczonym terminie określonych informacji dotyczących działań wymienionych w pozwoleniu, zastrzegając odpowiedni warunek w treści pozwolenia. Do warunku stosuje się art. 162 § 1 k.p.a., co oznacza, że WKZ stwierdza wygaśnięcie pozwolenia, jeżeli strona nie dopełniła warunku.



W sytuacji gdy treść decyzji nie określa wprost zakresu i sposobu prowadzenia wskazanych w pozwoleniu prac, tylko odsyła do załączonego do wniosku programu prac konserwatorskich, powinien on zostać **opisany** jako **załącznik** do pozwolenia, **ostemplowany i podpisany**. W pozwoleniu należy też wskazać termin jego ważności – brak określenia terminu ważności pozwolenia konserwatorskiego jest rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. i stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności decyzji (por. wyrok NSA z dnia 31 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 2855/17).

Pozwolenia konserwatorskie mogą określać **warunki, które zapobiegą uszkodzeniu lub zniszczeniu** zabytku (art. 36 ust. 3 u.o.z.o.z.). Warunki, o których mowa w tym przepisie, mogą odnosić się jedynie do tego zakresu prac, którego dotyczy wniosek i który obejmuje program prac konserwatorskich; mogą dotyczyć sposobu wykonania prac, o które strona wnioskowała. Określenie warunku polegającego na wykonaniu nasadzeń w zamian za usuwane drzewa może zostać uznane za niedopuszczalną ingerencję w zakres żądania strony. Postępowanie o udzielenie pozwolenia konserwatorskiego jest postępowaniem skargowym (wszczynanym na wniosek strony) i to wniosek strony wyznacza zakres prowadzonego postępowania oraz wiąże organ.

Podkreślić też należy, że WKZ może uzależnić wydanie pozwolenia od przeprowadzenia na koszt wnioskodawcy niezbędnych badań konserwatorskich, architektonicznych lub archeologicznych tylko w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 11 (podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku), a nie na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 (prowadzenie prac konserwatorskich) – zatem jedynie w niewielkiej części postępowań dotyczących wpisanych do rejestru parków, ogrodów i innych komponowanych form zieleni.

Jednym z instrumentów ochrony terenów zielonych i zadrzewień, mającym na celu zapobieganie nadmiernemu i nieuzasadnionemu wycinaniu drzew, jest uregulowana w u.o.p. instytucja **zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu**.

W ustawie zostały zdefiniowane **terminy „drzewo” i „krzew”** odpowiednio jako *„wieloletnia roślina o zdrewniałym jednym pędzie głównym (pniu) albo zdrewniałych kilku pędach głównych i gałęziach tworzących koronę w jakimkolwiek okresie podczas rozwoju rośliny”* i *„wieloletnia roślina rozgałęziająca się na wiele równorzędnych zdrewniałych pędów, nietworząca pnia ani korony, niebędąca pnączem”*. Stosując przepisy u.o.p., właśnie tak należy rozumieć te pojęcia. Definicja drzewa niesie za sobą następujące konsekwencje: aby roślina została uznana za drzewo, może w danym momencie być pozbawiona korony, nie musi zachowywać żywotności i może być przewrócona lub połamana. Z ustawowej definicji krzewu wynika natomiast, że nie jest ustawowo ograniczona możliwość usuwania pnączy (np. bluszczu). Na gruncie u.o.p. zdefiniowano też terminy **„wywrot” i „złom”** odpowiednio jako *„drzewo lub krzew wywrócone w wyniku działania czynników naturalnych, wypadku lub katastrofy w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym, lub katastrofy budowlanej”* i *„drzewo, którego pień uległ złamaniu, lub krzew, którego pędy uległy złamaniu w wyniku działania czynników naturalnych, wypadku lub katastrofy w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym, lub katastrofy budowlanej”*. Zatem złamane lub przewrócone drzewo będzie mogło

być uznane za złom lub wywrot, jeżeli do zniszczenia dojdzie na skutek konkretnych zjawisk wymienionych w ww. definicjach. W przypadku gdy przewrót się lub złamanie drzewa będzie skutkiem działań człowieka, takich jak np. niszczenie bryły korzeniowej, przewrócone drzewo nie będzie miało statusu wywrotu.

**Usunięcie drzewa lub krzewu** z terenu nieruchomości lub jej części może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia wydanego na wniosek:

1. **posiadacza nieruchomości – za zgodą właściciela tej nieruchomości;**
2. właściciela urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 k.c. – jeżeli drzewo lub krzew zagrażają funkcjonowaniu tych urządzeń (art. 83 ust. 1 u.o.p.).

Zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, a w przypadku gdy zezwolenie dotyczy usunięcia drzewa lub krzewu z **terenu nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków** – WKZ (art. 83a ust. 1 u.o.p.). Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 19 października 2015 r. (sygn. akt II OPS 3/15) rozwiązała wątpliwości i zasadniczo zakończyła spory kompetencyjne pomiędzy organami samorządowymi a WKZ dotyczące organu właściwego do rozpatrzenia wniosku o usunięcie drzewa rosnącego na terenie nieruchomości, która znajduje się na obszarze wpisanego do rejestru zabytków historycznego zespołu budowlanego, historycznego układu urbanistycznego lub ruralistycznego, wskazując, że tym organem jest WKZ.

**Istotą postępowania** prowadzonego przez WKZ na podstawie art. 83a ust. 1 u.o.p. jest obowiązek dokonania oceny, czy wycięcie drzewa **nie narusza wymogów ochrony przyrody**, w szczególności terenów zielonych i zadrzewień oraz czy **nie jest to sprzeczne z wymogami ochrony zabytku** nieruchomego wpisanego do rejestru zabytków. WKZ, uzasadniając decyzję, musi zatem uwzględnić zarówno aspekty przyrodnicze planowanego działania, jak i względy konserwatorskie: ocenić, czy usunięcie drzewa jest uzasadnione ważnym celem, i wziąć pod uwagę, jaki wpływ będzie miało na zabytek. Szczególnym przypadkiem i przykładem szukania kompromisu pomiędzy walorami zabytkowymi, historycznymi a przyrodniczymi i krajobrazowymi jest podejście do **kwestii usuwania zieleni na rynkach miast** objętych ochroną konserwatorską. Podczas rozpatrywania spraw dotyczących usunięcia drzew i krzewów z przestrzeni rynkowych, zwłaszcza w toku ich rewitalizacji, nie należy eliminować zieleni, bezwzględnie dążąc do odtworzenia historycznego wyglądu centralnych placów miast z okresu przed XX wiekiem, kiedy zielen funkcjonowała w tych przestrzeniach w bardzo ograniczonej formie bądź nie była obecna. Niszczenie – w ramach prac rewitalizacyjnych i modernizacyjnych – pochodzących z okresu międzywojennego form zieleni miejskiej na placach, ulicach, skwerach należy uznać za niedopuszczalne. Powyższe kwestie były przedmiotem wytycznych i rekomendacji Generalnego Konserwatora Zabytków w pismach z 2 sierpnia 2018 r. i z 23 lipca 2021 r. skierowanych do WKZ.

Decyzja w przedmiocie zezwolenia na usunięcie drzew co do **zasady zależy od uznania organu**. Organ administracji, działając w granicach uznania administracyjnego, powinien rozważyć, które spośród prawnie dopuszczalnych rozstrzygnięć jest w danym wypadku celowe, a powinno to nastąpić na podstawie wszechstronnie i wyczerpująco zgromadzonego materiału dowodowego, po szczególnie wnikliwym i starannym

rozważeniu interesów społecznego i indywidualnego. Instytucja zezwoleń na wycięcie drzew jest wyjątkiem od generalnej zasady zachowania drzew jako elementu przyrody podlegającego ochronie prawnej, a w przypadku nieruchomości wpisanych do rejestru zabytku – również jako elementu współtworzącego zabytek i składającego się na jego wartość. Zezwolenie na wycięcie drzew nastąpić może jedynie w sytuacji, gdy przyczyna zamierzonego usunięcia drzewa zostanie przez organ uznana za ważną, uzasadniającą rezygnację z przewidzianej ustawą ochrony drzew (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 grudnia 2018 r., sygn. akt II SA/Lu 691/18). Organ winien załatwić sprawę, mając na względzie **interes społeczny i słuszny interes obywateli**, ale jednocześnie nie ma obowiązku spełnienia każdego żądania obywatela. Działając w ramach uznania, organ winien przeprowadzić wnikliwe postępowanie zmierzające do oceny stwierdzonego stanu faktycznego i starannie uzasadnić rozstrzygnięcie – organ powinien wyraźnie wskazać, dlaczego określone okoliczności przemawiające za decyzją zostały uznane za rozstrzygające, a jednocześnie dlaczego inne okoliczności prowadzące do przeciwnych wniosków nie zostały wzięte pod uwagę. Wyczerpującego uzasadnienia wymaga zarówno zezwolenie na usunięcie drzewa (lub odmowa zezwolenia), jak i ewentualne nałożenie obowiązku wykonania nasadzeń zamiennych, ich gatunek i ilość.

**Wnioskodawcą** może być posiadacz nieruchomości (za zgodą jej właściciela) oraz właściciel urządzeń przesyłowych, o których mowa w art. 49 § 1 k.c. – **jeżeli drzewo lub krzew** zagrażają funkcjonowaniu tych urządzeń. Posiadaczem rzeczy jest zarówno ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą (posiadacz zależny) – art. 336 k.c.

### **Zgody właściciela nieruchomości na usunięcie drzewa/krzewu nie musi dołączyć:**

- spółdzielnia mieszkaniowa, która ma obowiązek poinformować o zamiarze złożenia wniosku, wyznaczając co najmniej 30-dniowy termin na zgłaszanie uwag;
- wspólnota mieszkaniowa, w której powołano zarząd – ma obowiązek poinformowania członków wspólnoty tak jak spółdzielnia mieszkaniowa (wspólnoty nie większe niż 3 lokale, działające bez zarządu – konieczna zgoda wszystkich współwłaścicieli);
- zarządca nieruchomości Skarbu Państwa;
- użytkownik wieczysty;
- posiadacz nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (niebędący spółdzielnią mieszkaniową, wspólnotą mieszkaniową lub zarządcą nieruchomości Skarbu Państwa) – pojęcie nie jest bezpośrednio definiowane w obowiązujących przepisach prawa; w orzecznictwie przyjmuje się, że sytuacja taka występuje, *„kiedy właściciel nieruchomości nie żyje i nie przeprowadzono lub nie zostało zakończone postępowanie spadkowe”* (wyrok NSA z dnia 27 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 2172/12).

**Strony postępowania.** W orzecznictwie sądowym jednolicie wskazuje się, że stroną postępowania w przedmiocie usunięcia drzew i krzewów jest **posiadacz**

nieruchomości, a jeśli nie jest on jednocześnie właścicielem – to także jej **właściciel**, gdyż przysługuje im interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. (wyrok NSA z dnia 17 października 2019 r., sygn. akt II OSK 2442/18). Jeżeli nieruchomość, na której rosną drzewa i krzewy objęte wnioskiem, stanowi przedmiot współwłasności, stronami postępowania powinni być wszyscy współwłaściciele nieruchomości, gdyż każdy z nich, z racji przysługującego mu prawa własności, będzie miał swój własny interes prawny w takim postępowaniu. **Właściciel nieruchomości sąsiedniej** nie jest stroną postępowania w sprawie usunięcia drzew i krzewów z nieruchomości, ale jeżeli **drzewo rośnie na granicy** dwóch nieruchomości, wszyscy sąsiedzi, pomiędzy którymi rośnie drzewo lub krzew, będą stronami postępowania w przedmiocie zezwolenia na jego usunięcie (ponieważ zgodnie z art. 154 § 1 k.c. domniemywa się, że m.in. drzewa i krzewy rosnące na granicy służą do wspólnego użytku sąsiadów). W sytuacji gdy **liczba stron postępowania** o wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu przekracza 20, o decyzji i innych czynnościach organu można powiadomić w formie publicznego ogłoszenia (art. 83a ust. 7 u.o.p.).

Organ prowadzący postępowanie ma **obowiązek uzgodnienia** zezwolenia na usunięcie:

- drzewa w pasie drogowym drogi publicznej – z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (z wyłączeniem obcych gatunków topoli);
- drzewa lub krzewu na obszarach objętych ochroną krajobrazową w granicach parku narodowego albo rezerwatu przyrody – odpowiednio z dyrektorem parku narodowego albo regionalnym dyrektorem ochrony środowiska.

Obowiązek uzgodnienia realizuje się poprzez **przekazanie projektu zezwolenia wraz z aktami sprawy**, w tym dokumentacją fotograficzną drzewa lub krzewu, do właściwego organu. Obowiązuje zasada milczącego uzgodnienia (niewyrażenie stanowiska w terminie 30 dni, a w przypadku przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego – 60 dni, od dnia otrzymania projektu zezwolenia uznaje się za uzgodnienie zezwolenia).

**Wymogi formalne** wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu określa art. 83b ust. 1 u.o.p. Jeśli wniosek nie zawiera wszystkich wymaganych elementów, **WKZ ma obowiązek wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku** w terminie nie krótszym niż 7 dni od dnia otrzymania wezwania, na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. Wezwanie do usunięcia braku powinno wskazywać, na czym polega brak. Nieuzupełnienie wniosku w określonym w wezwaniu terminie skutkuje pozostawieniem podania bez rozpatrzenia, o czym należy powiadomić wnioskodawcę pisemnie. Wezwanie w trybie art. 64 § 2 k.p.a. może służyć wyłącznie **usunięciu braków formalnych** pisma wynikających ściśle z art. 83b ust. 1 u.o.p. Nie można w tym trybie wezwać wnioskodawcy do przedłożenia fotografii drzew wnioskowanych do usunięcia albo do załączenia ekspertyzy dendrologicznej (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 maja 2020 r., sygn. akt IV SAB/Po 24/20). Uzupełnienie przez wnioskodawcę podania po upływie terminu określonego w wezwaniu, a przed poinformowaniem strony o pozostawieniu podania bez rozpatrzenia skutkuje obowiązkiem rozpatrzenia sprawy (wyrok NSA z dnia 9 lipca 2020 r., sygn. akt I OSK 27/20).

Pozostawienie podania bez rozpoznania w oparciu o art. 64 § 2 k.p.a. jest czynnością materialno-techniczną. Prawidłową formą poinformowania wnioskodawcy o pozostawieniu podania bez rozpatrzenia jest zwykle pismo – organ nie wydaje decyzji ani postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania (wyrok NSA z dnia 26 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 3043/19; wyrok WSA w Lublinie z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. akt II SAB/Lu 26/19).

**Oględziny** przed wydaniem zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu są obowiązkowe. Zgodnie z art. 83c ust. 1 u.o.p. ich zakres musi objąć ustalenia co do występowania w obrębie drzew/krzewów gatunków chronionych: grzybów, roślin i zwierząt. W przypadku stwierdzenia, że usunięcie drzewa lub krzewu spowoduje **naruszenie zakazów w stosunku do gatunków chronionych** (m.in. zakazu umyślnego niszczenia; umyślnego zrywania lub uszkodzania; niszczenia siedlisk lub ostoi; umyślnego niszczenia jaj, postaci młodocianych lub form; umyślnego płoszenia lub niepokojenia w miejscach noclegu, w okresie lęgowym w miejscach rozrodu lub wychowu młodych lub w miejscach żerowania zgrupowań ptaków migrujących lub zimujących – art. 51 i 52 u.o.p.), **postępowanie zawieszają się** do czasu przedłożenia zezwolenia na czynności podlegające zakazom w stosunku do tych gatunków. Zawieszenie następuje poprzez wydanie postanowienia na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. do czasu rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska lub Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Jednocześnie, na podstawie art. 100 § 1 k.p.a., organ powinien wystąpić do GDOŚ lub RDOŚ o rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego **lub zobowiązać do tego stronę**. Na postanowienie w sprawie zawieszenia postępowania przysługuje zażalenie na podstawie art. 101 § 3 k.p.a.

Oględziny służą też **ustaleniu stanu faktycznego sprawy**, zweryfikowaniu przyczyny usunięcia drzewa podanej we wniosku, ocenie stanu zdrowotnego drzewa. Prowadzone są w trybie art. 79 k.p.a. Zgodnie z art. 81 k.p.a. okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów. W orzecznictwie utrwalony jest pogląd, że zachowanie wymagań art. 79 i art. 81 k.p.a. niezależnie od wagi i treści przeprowadzonego dowodu jest bezwzględny obowiązek organu administracji publicznej (wyrok NSA z dnia 15 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 1602/17). Naruszenie tego obowiązku – w szczególności jeżeli przeprowadzone bez udziału strony i kwestionowane przez nią dowody stanowiły podstawę rozstrzygnięcia sprawy – stanowi naruszenie przepisów o postępowaniu administracyjnym mające istotny wpływ na wynik sprawy (zob. wyroki NSA: z dnia 8 lipca 2014 r., sygn. akt I OSK 2874/12; z dnia 22 listopada 2006 r., sygn. akt II OSK 375/06; z dnia 13 lutego 1986 r., sygn. akt II SA 2015/85). Z **ogłędzin** sporządza się **protokół**. Przeprowadzenie oględzin bez zapewnienia możliwości udziału w nich stronie postępowania jest pozbawieniem strony jej praw procesowych i narusza art. 10 k.p.a. Strona ma prawo – nie obowiązek – brać udział w oględzinach. Zatem jeśli prawidłowo powiadomiona nie weźmie w nich udziału, nie ma powodu ich powtarzać. Wymagania formalne dotyczące protokołów określa art. 68 k.p.a. Oględziny drzewa i protokół z oględzin

są **podstawowym (i często jedynym) materiałem dowodowym**, w oparciu o który podejmowane jest rozstrzygnięcie. Protokół powinien zatem zawierać jak najwięcej danych, aby decyzja poddawała się weryfikacji przez organ drugiej instancji i sąd administracyjny. Pomocne i praktyczne może być opracowanie formularza służącego ocenie stanu drzewa i uwzględniającego wszystkie istotne kwestie i aspekty, na które podczas oględzin należy zwrócić uwagę (przykładowy formularz w publikacji *Drzewa w krajobrazie. Podręcznik praktyka*, red. K. Witkoś-Gnach i P. Tyszko-Chmielowiec, Fundacja EkoRozwoju, Wrocław 2014).

**Opinia biegłego.** W toku postępowania organ nie ma obowiązku zasięgać opinii biegłego ani zlecać przeprowadzenia specjalistycznych badań, o ile jest w stanie wyczerpująco i rzetelnie ocenić stan drzewa we własnym zakresie. Zgodnie z art. 84 § 1 k.p.a., gdy w sprawie wymagane są wiadomości specjalne, organ administracji publicznej może zwrócić się do biegłego lub biegłych o wydanie opinii. Powyższy przepis pozostawia zatem uznaniu organu ocenę konieczności zasięgnięcia opinii. Zebranie pełnego materiału dowodowego (w tym zasięgnięcie opinii biegłego czy wykonanie pogłębionej diagnostyki przy użyciu urządzeń pomiarowych, jeśli są konieczne) jest obowiązkiem organu. Ciężarem przeprowadzenia dowodu nie można obarczać strony postępowania (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 262/19; wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2019 r., sygn. akt II OSK 2667/17). Po zakończeniu postępowania wyjaśniającego organ ma obowiązek **zawiadomić stronę o możliwości ustosunkowania się do zebranego materiału dowodowego**. Konkretyzację i uzupełnienie obowiązków organu administracji wynikających z art. 10 k.p.a. stanowi art. 79a k.p.a. nakładający na organ obowiązek wskazania stronie zależnych od niej przesłanek rozstrzygnięcia decyzji, które nie zostały spełnione, a może to skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Celem tego przepisu jest zapobieganie sytuacjom, w których strona dysponuje dodatkowymi dowodami (lub może je uzyskać) i może wykazać zasadność swojego żądania. **Zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu** ma postać sformalizowaną, ściśle określoną przepisem art. 83d u.o.p. Należy zwrócić uwagę, by poza oczywistymi elementami, takimi jak imię, nazwisko i adres albo nazwa i siedziba wnioskodawcy, miejsce usunięcia i nazwę gatunkową drzewa lub krzewu, obwód pnia (każdego z pni, jeśli jest ich więcej) lub powierzchnia zajęta przez krzewy, znalazły się w sentencji decyzji **wysokość opłaty** za usunięcie drzewa lub krzewu (albo informacja o nienaliczeniu opłaty ze wskazaniem podstawy prawnej zwolnienia z niej) i **termin usunięcia** drzewa lub krzewu (nie: termin ważności zezwolenia). Właściwym rachunkiem bankowym do wniesienia opłaty z tytułu usunięcia drzew i krzewów, naliczonej w zezwoleniu wydanym na podstawie u.o.p., jest **rachunek bankowy gminy**, z terenu której są usuwane drzewa i krzewy (art. 402 ust. 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska). Zezwolenie **uzależnione od wykonania nasadzeń zastępczych** powinno dodatkowo zawierać elementy określone w art. 83d ust. 2 u.o.p. Podkreślić przy tej okazji trzeba, że na podstawie u.o.p. **nie udziela się zezwolenia na przesadzenie** drzewa/krzewu – jest to zezwolenie na **usunięcie**



**pod warunkiem przesadzenia.** Zezwolenie może określać dodatkowo warunki techniczne sadzenia lub przesadzenia drzewa lub krzewu.

Przepisy ustawy **Prawo budowlane i u.o.p.** nie regulują kwestii kolejności uzyskiwania decyzji administracyjnych: **pozwolenia na budowę i zezwolenia na usunięcie drzew.** Nie ma konieczności posiadania zezwolenia na usunięcie drzew, by móc się ubiegać o pozwolenie na budowę, i odwrotnie – do wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew z powodu planowanej inwestycji nie trzeba dołączyć pozwolenia budowlanego. Zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów może być wydane przed uzyskaniem decyzji stanowiącej podstawę realizacji konkretnej inwestycji budowlanej. Wówczas – zgodnie z art. 83d ust. 5 u.o.p. – zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu **może zostać wykonane pod warunkiem uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub pozwolenia na budowę,** które kolidują z drzewami lub krzewami będącymi przedmiotem zezwolenia. Przepisu nie stosuje się do inwestycji liniowych celu publicznego. Organy konserwatorskie powinny pouczać strony o treści powyższego przepisu, udzielając zezwoleń w opisanej wyżej sytuacji.

**Pozwolenie konserwatorskie na prowadzenie robót budowlanych oraz zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów** z powodu realizacji inwestycji objętej tym pozwoleniem mogą być – w świetle przepisów – udzielone w dowolnej kolejności. Skłaniać można by się było i rekomendować uzyskiwanie pozwolenia konserwatorskiego jako pierwszego. Wyeliminowałoby to sytuacje, w których kwestia usunięcia drzew jest rozpatrywana z powodu inwestycji i tak niemającej szansy na realizację ze względów konserwatorskich.

U.o.p. zawiera szereg **wyjątków od obowiązku uzyskania zezwolenia** na usunięcie drzew/krzewów (art. 83f ust. 1). Obejmuje to m.in. takie rośliny, które są usuwane „*na podstawie decyzji właściwego organu*”, wydawanej w oparciu o odpowiednie przepisy prawa materialnego (Prawo wodne, ustawa o transporcie kolejowym, Prawo lotnicze). Podkreślić należy, że w ww. przypadkach zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu nie jest wymagane **dopiero od momentu wydania** przez właściwy organ Wód Polskich lub starostę **nakazu usunięcia** określonego drzewa będącego przeszkodą bądź zagrożeniem. Jeżeli taki nakaz nie został wydany, ich usunięcie odbywa się na podstawie art. 83a ust. 1 u.o.p.

Generalną zasadą określoną w u.o.p. jest **obowiązek ponoszenia opłat za usunięcie** drzew i krzewów. Środki finansowe z tego tytułu mają służyć zrekompensowaniu zmian w środowisku, które wywołuje wycinka drzew i krzewów. Opłata jest naliczana w decyzji według określonych reguł (art. 85 u.o.p.) przy zastosowaniu stawek zawartych w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw środowiska (aktualnie obowiązuje rozporządzenie z dnia 3 lipca 2017 r.). Biorąc pod uwagę, że np. gatunki klonów znajdują się w 3 różnych grupach o innych stawkach opłaty, tym istotniejsze jest prawidłowe określanie gatunku drzewa objętego zezwoleniem.

**Decyzje warunkowe z naliczeniem opłaty.** Termin uiszczenia opłaty odracza się na okres 3 lat od dnia upływu terminu wskazanego w zezwoleniu na przesadzenie drzew/krzewów lub na wykonanie nasadzeń zastępczych (art. 84 ust. 3 u.o.p.). Po upływie tego okresu powinna nastąpić kontrola żywotności nasadzeń.



Postępowanie wszczynane **po upływie trzyletniego okresu odroczenia opłaty** jest odrębnym postępowaniem administracyjnym, o wszczęciu którego należy powiadomić stronę. Ma ono na celu kontrolę wywiązania się z nałożonego obowiązku i ocenę skuteczności przyjęcia się nowych nasadzeń albo przesadzonych drzew lub krzewów. Zagadnieniem ocenianym przez organ administracji jest wystąpienie podstaw do umorzenia opłaty o ustalonej wysokości, której termin płatności został w zezwoleniu odroczone. W zależności od poczynionych podczas kontroli ustaleń WKZ może:

- **umorzyć należność** – jeżeli wszystkie rośliny zachowały żywotność lub nie zachowały jej z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości (art. 84 ust. 4 u.o.p.);
- **odmówić umorzenia należności** – jeżeli wszystkie rośliny nie zachowały żywotności z przyczyn zależnych od posiadacza nieruchomości (art. 84 ust. 5 u.o.p.);
- **przeliczyć opłatę proporcjonalnie** i jej część (za rośliny żywotne lub obumarłe z przyczyn niezależnych) umorzyć, a odmówić umorzenia pozostałej części (za rośliny obumarłe z przyczyn zależnych) (art. 84 ust. 5 u.o.p.).

W orzecznictwie sądowym dotychczas jednolicie prezentowany był pogląd, że **obowiązek nasadzeń zastępczych nie zostanie skutecznie wykonany, jeżeli strona samowolnie zmodyfikuje nałożone na nią obowiązki** i dokona nasadzeń na innej nieruchomości bądź posadzi rośliny innego gatunku lub wielkości, niż to zostało określone w decyzji (np. wyrok NSA z dnia 31 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 1965/15; wyrok NSA z dnia 24 września 2015 r., sygn. akt II OSK 169/14; wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2019 r., sygn. akt II OSK 578/17). Niemniej jednak pojawiły się ostatnio orzeczenia, w których podnosi się, że nie można tak samo traktować i obarczać takim samym skutkiem całkowitego braku wykonania nasadzeń lub braku zachowania żywotności nasadzeń oraz dokonania nasadzeń z pewnymi odstępstwami od warunków zezwolenia (por. wyroki WSA w Rzeszowie z dnia 8 stycznia 2020 r., sygn. akt SA/Rz 1123/19, i z dnia 15 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 1211/19; a także wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 1283/19).

Organ ma obowiązek przeprowadzić **postępowanie wyjaśniające w celu ustalenia, czy nasadzenia nie zachowały żywotności z przyczyn niezależnych od posiadacza** nieruchomości. U.o.p. nie zawiera legalnej definicji przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości, a tym samym przyczyn tych należy upatrywać w zdarzeniach mających charakter nadzwyczajny, którym posiadacz nieruchomości nie mógł zapobiec pomimo dołożenia należytej staranności (por. wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2019 r., sygn. akt II OSK 578/17). Susza nie jest przyczyną niezachowania żywotności drzew/krzewów niezależną od strony (wyrok NSA z dnia 24 września 2019 r., sygn. akt II OSK 2189/18). Obumarciu drzewa na skutek niewłaściwie wybranej przez stronę lokalizacji nasadzeń obciąża stronę (wyrok NSA z dnia 24 września 2019 r., sygn. akt II OSK 2190/18).

Prowadząc postępowanie po upływie okresu odroczenia opłaty, WKZ **nie może ponownie naliczać, weryfikować, zmieniać wysokości opłaty naliczonej według stawek obowiązujących w dacie wydania zezwolenia**. Opłata ta może być jedynie

przeliczana w sposób proporcjonalny do liczby drzew lub powierzchni krzewów, które nie zostały wykonane zgodnie z zezwoleniem (wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 3122/18).

WKZ może również wydać decyzję o umorzeniu opłaty lub pobraniu opłaty (odmowie umorzenia opłaty) **przed upływem trzyletniego okresu odroczenia** w przypadkach określonych w art. 84 ust. 6 i ust. 7 u.o.p. **Obowiązek wykonania nasadzeń zamiennych w zamian za usunięcie drzew zwolnionych z opłaty** również podlega kontroli organu (art. 86 ust. 2 i ust. 3 u.o.p.).

Pełen katalog przypadków, w których nie nalicza się opłat za usunięcie drzew i krzewów, zawarta jest w art. 86 ust. 1 u.o.p. Do najczęściej występujących przesłanek zwolnienia z opłaty należą:

- zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia w istniejących obiektach budowlanych lub funkcjonowania urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 k.c. – obiekt budowlany (rozumiany zgodnie z definicją zawartą w p.b.) lub urządzenie przesyłowe musi się znajdować w zasięgu (rzeczywistego, nie hipotetycznego) zagrożenia powodowanego przez drzewo;
- obumarciu lub brak rokowań na przeżycie z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości – zanim zastosuje się tę przesłankę, należy ocenić, czy do obumarcia/pogorszenia kondycji drzewa doszło rzeczywiście bez ingerencji i niezależnie od działań posiadacza nieruchomości;
- zabiegi pielęgnacyjne drzew lub krzewów na terenach zieleni (rozumianych zgodnie z definicją zawartą w u.o.p.);
- odnowa i pielęgnacja drzew rosnących na terenie nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków – wycinka związana z przebudową gatunkową, wiekową nasadzeń.

Przepisy u.o.p. nie dają podstawy do udzielania czy wymagania zezwoleń na **prowadzenie cięć pielęgnacyjnych, cięć redukcyjnych czy zakładanie wiązań elastycznych** w koronach drzew. Zatem prace te prowadzone przy drzewach rosnących na terenach wpisanych do rejestru zabytków niebędących parkami, ogrodami czy innymi formami zaprojektowanej zieleni będą się odbywały bez udziału organu konserwatorskiego. Dopuszczalny zakres i sposób prowadzenia prac określa art. 87a u.o.p.

**Podsumowanie.** Usunięcie drzew i krzewów z wpisanych do rejestru zabytków parków, ogrodów i innych form komponowanej zieleni wymaga uzyskania dwóch decyzji WKZ. Każda z powyższych decyzji administracyjnych wydawana jest na żądanie strony (organ nie prowadzi postępowania z urzędu) na odrębny wniosek:

1. Wniosek złożony w trybie u.o.p., który winien spełniać wymogi formalne określone w tej ustawie; oraz
2. Wniosek wniesiony na podstawie u.o.z.o.z. i rozporządzenia wykonawczego do niej, spełniający wymagania określone w tych aktach.

Praktyka pokazuje, że w większości przypadków do WKZ wpływa jeden wniosek, który rozpatrywany jest i jako wniosek o wydanie zezwolenia z u.o.p., i jako wniosek o wydanie pozwolenia z u.o.z.o.z. **Podkreślić należy, że jeden wniosek nie może**

**inicjować tych dwóch postępowań.** W przypadku złożenia przez wnioskodawcę jednego z ww. wniosków wystarczającym działaniem jest procedowanie sprawy zgodnie ze złożonym wnioskiem i pouczenie o konieczności uzyskania odrębnej decyzji na podstawie wniosku złożonego w trybie przepisów drugiej z powyższych ustaw oraz poinformowanie o konsekwencjach prawnych niewywiązania się z tego obowiązku. Jeśli organ ma wątpliwości, który wniosek został złożony, powinien wezwać stronę do sprecyzowania wniosku i wyjaśnienia żądania.

**Zgłoszenie zamiaru usunięcia drzewa** ma zastosowanie w przypadku **osób fizycznych**, które chcą usunąć drzewa z własnej nieruchomości **na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej** (art. 83f ust.1 pkt 3a). Ze zwolnienia takiego skorzysta zatem również osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą, ale chcąc usunąć drzewo bez związku z nią (np. planująca zmianę aranżacji domowego ogródka). Osoby takie mają obowiązek zgłosić zamiar usunięcia drzewa, jeżeli obwód jego pnia mierzonego **na wysokości 5 cm** przekracza 80 lub 65 lub 50 cm (w zależności od gatunku). Obowiązek zgłoszenia **nie dotyczy krzewów**. Zgłoszenia może dokonać **właściciel** – posiadacz niebędący właścicielem nie korzysta z tego prawa (art. 83f ust. 4 u.o.p.).

Wymogi formalne zgłoszenia są niezwykle skromne: ma ono zawierać imię i nazwisko wnioskodawcy, oznaczenie nieruchomości, z której drzewo ma być usunięte, oraz rysunek albo mapkę określającą usytuowanie drzewa na nieruchomości. Wynika z tego, że w odróżnieniu od wniosku o wydanie zezwolenia zgłoszenie nie musi zawierać **zgody wszystkich współwłaścicieli** nieruchomości na usunięcie drzewa. Zgłaszający w żaden sposób nie musi też wykazać się tytułem prawnym do nieruchomości (oświadczeniem o posiadaniu tytułu prawnego).

Ogłędziny powinny odbyć się w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia (ale ustawodawca nie wiąże żadnych skutków z przekroczeniem tego terminu) i należy podczas nich ustalić **nazwę gatunku drzewa** oraz **obwód pnia ustalonego na wysokości 5 cm**. Z oględzin sporządza się protokół, w którym winny znaleźć się ww. dane oraz **data oględzin**. Oględziny prowadzone w związku ze zgłoszeniem powinny się odbyć w obecności zgłaszającego. W terminie **14 dni od dokonania oględzin** (liczonym zgodnie z art. 57 § 1 k.p.a.) WKZ może – w drodze decyzji administracyjnej – wnieść sprzeciw (art. 83f ust. 8 u.o.p.). Po upływie tego terminu organ traci kompetencje do wydania decyzji o sprzeciwie. Za dzień wniesienia sprzeciwu uznaje się dzień nadania decyzji administracyjnej w placówce pocztowej albo wprowadzenia do systemu teleinformatycznego (art. 83f ust. 11 u.o.p.).

Przesłanki do wniesienia sprzeciwu dzielą się na **uznaniowe** (art. 83f ust. 14 u.o.p.) i **obligatoryjne** (art. 83f ust. 15 u.o.p.). Jeszcze raz należy podkreślić, że w zamkniętym katalogu fakultatywnych i obligatoryjnych przesłanek uzasadniających wniesienie sprzeciwu nie ma takiej, która łączyłaby możliwość wniesienia sprzeciwu z brakiem zgody wszystkich współwłaścicieli nieruchomości lub z niewykazaniem tytułu prawnego do nieruchomości (por. K. Gruszecki, *Komentarz do art. 83(f) ustawy o ochronie przyrody*, (w:) *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2020, stan prawny: 14 kwietnia 2020 r.).

Decyzja o sprzeciwie powinna spełniać wszystkie wymogi art. 107 k.p.a., w tym w szczególności być **przekonująco uzasadniona**. Jako że wśród przesłanek dopuszczających możliwość wniesienia sprzeciwu jest szczególna lokalizacja, jaką jest obszar ochrony konserwatorskiej, WKZ powinien wskazać, jakie racje konserwatorskie stoją na przeszkodzie realizacji uprawnienia do usunięcia drzewa z nieruchomości stanowiącej własność osoby fizycznej w celu niezwiązanym z prowadzeniem działalności gospodarczej. W uzasadnieniu winna być zawarta ocena wpływu zamierzenia na wygląd i wartości zabytkowe chronionego obszaru wpisanego do rejestru zabytków wraz ze znaczeniem zieleni dla zachowania walorów tego obszaru. Ocena ta nie może być dokonywana w oderwaniu od stanu zachowania drzewa i walorów przyrodniczych, niemniej dobra kondycja drzewa nie może być jedyną przesłanką braną przez organ pod uwagę (bo taka nie została wymieniona w ustawie jako powód wniesienia sprzeciwu).

Przed upływem terminu na wniesienie sprzeciwu WKZ może wydać zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu. W przypadku nieusunięcia drzewa przed upływem 6 miesięcy od dnia oględzin można to zrobić dopiero po dokonaniu ponownego zgłoszenia.

Zgodnie z art. 83f ust. 16 u.o.p. wydanie **ostatecznej** decyzji administracyjnej o sprzeciwie stanowi podstawę wystąpienia z wnioskiem o wydanie zezwolenia, o którym mowa w art. 83 ust. 1. Wówczas jeżeli właściciel nieruchomości otrzyma zezwolenie na usunięcie drzewa na skutek rozpatrzenia wniosku w „zwykłym” (nie „zgłoszeniowym”) postępowaniu, nie ponosi opłaty za usunięcie drzewa.

## **Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w kontekście ochrony zabytków oraz ochrony krajobrazu – uwarunkowania prawne**

### **Podstawy prawne uwzględniania w planowaniu przestrzennym regulacji dotyczących ochrony zabytków**

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy należy do jej zadań własnych. Stanowi o tym art. 3 ust 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 74 – dalej jako: u.p.z.p.). Władze gminy, określając kierunki prowadzenia polityki przestrzennej, a także dopuszczalne przeznaczenie terenu, wyznaczenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie mają jednak całkowitej swobody regulacyjnej. Obowiązane są do uwzględniania wymogów co do treści planów miejscowych wynikających z przepisów prawa, gdyż muszą być zgodne z ustawami odrębnymi, które regulują tak bezpośrednio, jak i pośrednio sprawy szczegółowe z zakresu gospodarki przestrzennej. Szczególne znaczenie przyjmuje tutaj ochrona zabytków.

Dwoma głównymi aktami planowania przestrzennego na poziomie gminnym są powiązane ze sobą:

- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej: studium) oraz
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej: plan miejscowy).

Są to akty o odmiennej randze prawnej. Studium uwarunkowań sporządza się obligatoryjnie i obejmuje ono cały obszar gminy. Plan miejscowy co do zasady sporządzany jest fakultatywnie i obejmować może zarówno cały obszar gminy, jak i teren bardzo niewielki, nawet stanowiący konkretną działkę. Plan miejscowy sporządza się obowiązkowo tylko w nielicznych, wskazanych w ustawie przypadkach. Jednym z nich jest uchwalenie parku kulturowego.

Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, a więc powszechnie obowiązującym źródłem prawa – wiąże wydawane decyzje administracyjne. Dotyczy to przede wszystkim decyzji o pozwoleniu na budowę, gdyż zgodność z planem miejscowym jest głównym kryterium dopuszczalności wydania pozwolenia na budowę. Jeżeli plan miejscowy przewiduje bardzo restrykcyjne ustalenia dotyczące wysokości, gabarytów albo możliwości zabudowy lub rozbudowy obiektów budowlanych – wiąże również inne organy w zakresie określenia możliwości zagospodarowania terenu – w tym WKZ, co oznacza, że konserwator nie może zwolnić z zakazów przewidzianych planem. Natomiast studium nie ma takiego charakteru i jest aktem planowania określanym

jako „akt kierownictwa wewnętrznego”. W szczególności ustalenia studium nie mogą być podstawą wydania lub odmowy decyzji o warunkach zabudowy. Należy jednak przypomnieć, że zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1538) warunkiem lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej jest jej niesprzeczność ze studium uwarunkowań<sup>105</sup>.

Przeznaczenie terenu w studium uwarunkowań, które jest aktem wewnętrznie obowiązującym w gminie, ma jednak znaczenie przy uchwalaniu planu miejscowego. Zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące przy sporządzaniu planu miejscowego. Konkretyzację tego wymogu zawiera art. 20 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którego obecnym brzmieniem plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

**Tak więc już na poziomie studium uwarunkowań organy ochrony zabytków muszą zweryfikować, czy ustalenia te we właściwy sposób zapewniają ochronę zabytków – gdyż w znacznej mierze determinuje to możliwość późniejszych ustaleń planu miejscowego.**

Obowiązek zawarcia w studium uwarunkowań i planie miejscowym ustaleń dotyczących ochrony zabytków wprowadza u.o.z.o.z. Zgodnie z art. 18 ust. 1 u.o.z.o.z. ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami uwzględnia się przy sporządzaniu i aktualizacji studium uwarunkowań i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz wskazanych decyzji lokalizacyjnych. Wymóg ten dotyczy więc wszystkich zabytków, a nie tylko objętych formami ochrony i uwzględnionych w ewidencji – co pozostaje spójne z rolą ustaleń planu miejscowego jako samodzielnej formy ochrony zabytków, wskazanej w katalogu tych form w u.o.z.o.z.

Konkretyzuje to art. 19 ust. 1 u.o.z.o.z. Zgodnie z tym przepisem w studium uwarunkowań oraz w planie miejscowym uwzględnia się w szczególności ochronę:

1. zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i ich otoczenia;
2. innych zabytków nieruchomości znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków;
3. parków kulturowych.

Zgodnie z art. 19 ust. 1a u.o.z.o.z. w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego uwzględnia się w szczególności ochronę:

1. zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i ich otoczenia;
2. innych zabytków nieruchomości znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków.

<sup>105</sup> Z wyjątkiem terenów, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych, a obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane (art. 5 ust. 4 ustawy).

W świetle art. 19 ust. 1b u.o.z.o.z. w tzw. uchwale krajobrazowej (reklamowej) uwzględnia się:

1. ochronę zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia;
2. ochronę zabytków nieruchomych, innych niż wymienione w pkt 1, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków;
3. wnioski i rekomendacje audytów krajobrazowych oraz plany ochrony parków krajobrazowych.

Dodatkowo, w przypadku gdy gmina posiada gminny program opieki nad zabytkami, ustalenia tego programu uwzględnia się w studium uwarunkowań i planie miejscowym. Powinno to również być przedmiotem oceny WKZ jako organu współdziałającego w procedurze opracowania studium uwarunkowań i planu miejscowego.

## **Uwzględnianie ochrony zabytków w planie miejscowym**

Aktem planistycznym, w którym konkretyzuje się przestrzenne uwarunkowania ochrony zabytków, jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Szczegółowy zakres planu miejscowego określa art. 15 u.p.z.p. W miejscowym planie występują dwie kategorie ustaleń. Po pierwsze, są to ustalenia obowiązkowe, wskazane w art. 15 ust. 2, które jednak plan miejscowy musi zawierać tylko wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń. W przypadku odstąpienia od określenia któregośkolwiek z nich w konkretnym planie lub jego fragmencie organ planistyczny powinien wykazać zbędność danej regulacji.

Dla ustaleń związanych z ochroną zabytków spośród określonych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. szczególne znaczenie mają:

1. przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
2. zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;
3. zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu;
  - a. zasady kształtowania krajobrazu;
4. zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej;
5. wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;
6. zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;



7. granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;
8. szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;
9. szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

Natomiast ustalenia planu, określane w zależności od potrzeb, wskazane zostały w art. 15 ust. 3 u.p.z.p. i jest to m.in. sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystyka obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów (pkt 8).

### **Sposób redagowania ustaleń planu miejscowego w odniesieniu do zabytków**

Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych, natomiast część graficzna (rysunek planu) oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (tak: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10).

W stosunku do aktów prawa miejscowego nie mają wprost zastosowania Zasady Techniki Prawodawczej określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), a ich stosowanie do formułowania ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest zagadnieniem spornym zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie. Plan miejscowy powinien być jednak formułowany w jednoznaczny sposób zarówno w odniesieniu do określania objętych ochroną terenów i obiektów, jak i obowiązujących w nich ustaleń. W szczególności niedopuszczalna jest modyfikacja definicji legalnych zawartych w aktach prawnych rangi ustawowej i wykonawczych, a także niewłaściwe jest ich powtarzanie.

Przepisy planu miejscowego muszą zostać sformułowane w taki sposób, aby nie budziło wątpliwości, jakie jest ustalone przeznaczenie i zagospodarowanie terenu. Muszą być to więc normy jednoznaczne. W przypadku używania pojęć ocennych lub wartościujących („obiekty o znacznej wartości”, „cenna zieleń” itp.) powinny być one doprecyzowane poprzez zastosowanie definicji lub też konkretnie wskazane (wydzieleniami na rysunku planu, opisem określonych obiektów lub obszarów), przez co stanowić będą określoną grupę pojęciową. Do niej zaś możliwe będzie wówczas odniesienie konkretnych ustaleń planu.

Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2013 r. (sygn. akt II OSK 2645/11) wskazywał, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą zawierać postanowienia oparte na nakazach, zakazach, dopuszczeniach i ograniczeniach w zagospodarowaniu terenów w zakresie określonym w § 4 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednak ustalenia te powinny być precyzyjne, konkretnie określone, zawężające pole interpretacji, aby nie mogły być rozumiane zbyt szeroko przez organy stosujące prawo.

W pierwszej kolejności należy więc określić obiekty i obszary chronione (oznaczyć na rysunku lub też opisać adresowo bądź przywołać numery ewidencyjne działek albo w oba sposoby). Koniecznym elementem tak konstruowanej normy jest jednak również określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Ponadto w orzecznictwie sądów w zasadzie jednolite jest stanowisko, że zamieszczenie w treści planu norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nieprzewidzianych przepisami prawa procedur, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, iż zamieszczone w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone (tak: wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r., sygn. akt IV SA 385/99; wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 kwietnia 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 224/2008).

W planie miejscowym niedopuszczalne jest więc uzależnianie możliwości określonego zagospodarowania terenu od uzyskania uzgodnień lub wyników analiz – takich jak uprzednie uzgodnienie z organem ochrony zabytków czy też przeprowadzenie badań archeologicznych albo sporządzenie gminnego programu ochrony zabytków lub dodatkowych ekspertyz.

Jeżeli natomiast chodzi o wymogi proceduralne, które są przewidziane przez inne ustawy, to powielanie w planie miejscowym takich przepisów proceduralnych również naruszać będzie hierarchiczność norm prawnych. Nieprawidłowe będą przykładowo takie ustalenia, jak będący powieleniem przepisów zawartych w u.o.z.o.z. wymóg uzyskania pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych przy obiektach wpisanych do rejestru zabytków albo wynikający z przepisów Prawa budowlanego wymóg uzgadniania tych robót przy obiektach niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, gdyż wymogi te wynikają wprost z przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Znalazło to potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, które wskazywały, że u.o.z.o.z. kompleksowo określa przedmiot, zakres i formy ochrony zabytków, w ramach których określone zostały również obowiązki osób prowadzących badania, prace czy też podejmujących inne działania przy zabytkach i odpowiadające im prawne formy działania organu konserwatorskiego. Kompetencje i zakres zadań WKZ w tym zakresie wynikają z ustawy, a rada gminy nie jest władna modyfikować – poprzez poszerzenie kompetencji tego organu – w drodze aktu prawa miejscowego zakresu zadań WKZ w niej określonych. Niedopuszczalne jest nadto rozszerzenie zakresu jego normowania na inne przypadki niż te, które zostały określone w materii ustawowej (dodatkowe obowiązki uzgodnień nieprzewidziane ustawą). Taka sytuacja zachodzi

przykładowo wtedy, gdy obowiązek uzyskania pozwolenia konserwatorskiego rozciąga się na wszelkie zamierzenia inwestycyjne związane z pracami ziemnymi podejmowanymi w strefie ochrony zabytków archeologicznych (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 1 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 629/11; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 241/11; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 grudnia 2010 r., sygn. akt IV SA/Wr 636/10; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 594/10 ).

## **Zakres ustaleń planu miejscowego w odniesieniu do ochrony zabytków**

Ustalenia służące ochronie zabytków w planie miejscowym to przede wszystkim:

- określenie stref ochrony konserwatorskiej (które muszą być precyzyjnie wydzielone) i wprowadzenie dla nich ustaleń w zakresie zabudowy i zagospodarowania terenu;
- określanie linii zabudowy – zarówno nieprzekraczalnych, jak i umiejscowionych (obowiązujących);
- określanie wysokości i intensywności zabudowy;
- określanie kolorystyki obiektów budowlanych oraz pokrycia dachów;
- wprowadzanie ustaleń w zakresie powierzchni biologicznie czynnej i ochrony drzew;
- wprowadzanie szczegółowych zasad ochrony zabytków.

W praktyce planistycznej powszechnie stosowany jest taki sposób redakcji planu miejscowego, że ustalenia w nim zawarte przybierają co do zasady formę częściowo ogólną, określając poszczególne zasady zagospodarowania i kształtowania zabudowy, a także zasady ochrony poszczególnych wartości (zabytkowych, przyrodniczych), oraz następnie część szczegółową – określającą przeznaczenie i sposoby zagospodarowania poszczególnych terenów oraz przypisane im wskaźniki zagospodarowania. Wskazany powyżej zabieg legislacyjny ma charakter dobrej praktyki. Należy ją rekomendować, jednak brak jej zastosowania nie może być przedmiotem zarzutu wobec planu miejscowego co do zgodności z prawem – o ile wszystkie wymagane treści zostały zawarte w planie miejscowym, a sposób redakcji nie prowadzi do jego nieczytelności.

## **Zagadnienie relacji planu miejscowego i objęcia zabytku ochroną rejestrową**

Dyskusyjne jest natomiast zagadnienie, czy w przypadku gdy dany zabytek indywidualny lub obszar wpisany jest do rejestru zabytków, plan miejscowy może wskazywać daleko idące ograniczenia, gdyż co do zasady kompetencje do określania dopuszczalnych przekształceń zabytków ma w toku procesu inwestycyjnego WKZ.

Dopuszczalność wprowadzania w planie miejscowym ograniczeń dla zabytków wpisanych do rejestru zabytków była przedmiotem wyroku NSA z dnia 2 kwietnia

2019 r. (sygn. akt II OSK 3112/18), w którym wskazano, że wymogi, które powinien spełnić inwestor prowadzący roboty budowlane przy zabytku lub też w otoczeniu zabytku, zostały szczegółowo określone zwłaszcza w art. 36 u.o.z.o.z. W rozpatrywanej sprawie należało według Sądu założyć, że działania właściwego WKZ podejmowane w ramach ochrony zabytków rejestrowych będą wystarczające, a przede wszystkim pozwolą na zindywidualizowane określenie warunków robót budowlanych planowanych przez właściciela przedmiotowej nieruchomości. Forma ochrony zabytków polegająca na wpisie obiektu do rejestru zabytków stanowi najwyższy reżim ochrony przewidziany ustawą o ochronie zabytków.

Sąd wskazał zarazem, że okoliczność ta co do zasady nie wyklucza zastosowania co do konkretnych zabytków dodatkowych ustaleń ochronnych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, lecz musi być to podyktowane względami wskazującymi na niezbędność takich rozwiązań z punktu widzenia potrzeb ochrony zabytków i wymagań związanych z ustalaniem zasad zagospodarowania i zabudowy oznaczonego terenu, a w rozpatrywanej sprawie rada miasta nie przedstawiła argumentacji potwierdzającej potrzebę zastosowania wobec przedmiotowej nieruchomości dalej idącej ochrony, niż to wynika z wpisu do rejestru zabytków.

Zaprezentowana w tym wyroku wykładnia oznacza, że wprowadzanie daleko idących ograniczeń w planie miejscowym w odniesieniu do możliwości przekształceń zabytków wpisanych do rejestru może nastąpić tylko w razie bezspornego wykazania takiej konieczności ich ochrony. W przeciwnym razie w planie należałoby jedynie wskazać obiekty lub obszary wpisane do rejestru zabytków (jako element informacyjny) i ewentualnie odesłać do przepisów odrębnych (którymi są przede wszystkim regulacje z u.o.z.o.z. statuujące ochronę zabytków rejestrowych oraz ustanawiające kompetencje dla WKZ).

Należy ponadto odnotować stanowisko wyrażone w orzecznictwie sądów administracyjnych, że wprowadzenie do planu miejscowego zakazu zabudowy – oraz – *a contrario* – brak takiego zakazu – wiąże WKZ, gdyż w sytuacji gdy plan miejscowy nie wyklucza możliwości określonej zabudowy, organ konserwatorski jest związany prawem miejscowym. Tak więc jeśli plan miejscowy nie wyklucza zabudowy na spornej działce, to organy ochrony konserwatorskiej nie mogą takiej zabudowy wykluczyć, powołując się na wpis do rejestru zabytków, gdyż w takiej sytuacji to plan miejscowy uzgodniony z konserwatorem – jako prawo miejscowe – określa ograniczenia, zakazy i nakazy związane ze sposobem ochrony zabytku nieruchomego. Nie oznacza to jednak, że w decyzji wydawanej na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z. WKZ nie może odnieść się do sposobu i zakresu wykonania zamierzenia inwestycyjnego ze względu na potrzeby i wymagania związane z wpisaniem przyszłej zabudowy w chronione wartości zabytkowego otoczenia zabudowy, zgodnie jednak z zasadami, które zaakceptowano w procesie uzgodnieniowym (por: wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt II OSK 2041/14; podobnie: wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 2736/12).

Dopuszczalność wprowadzania w planie miejscowym ograniczeń dla zabytków niewpisanych do ewidencji zabytków była natomiast m.in. przedmiotem wyroku

NSA z dnia 2 kwietnia 2019 r. (sygn. akt II OSK 2016/18) – warto odnotować, że wyrok ten i przywołany powyżej (sygn. akt II OSK 3112/18) dotyczyły tego samego planu miejscowego i zostały wydane przez ten sam skład orzekający, co ma istotny walor dla wykładni przepisów prawa.

Jak wskazał Sąd, okoliczność, że w dacie uchwalenia planu przedmiotowy budynek nie był wpisany do gminnej ewidencji zabytków, nie była przeszkodą do objęcia tego budynku ochroną konserwatorską w planie miejscowym – mimo braku jego wskazania przez Mazowieckiego WKZ na podstawie art. 145 u.o.z.o.z.

Wspomniane powyżej sprawy wskazują, że właśnie w odniesieniu do zabytków nie-wpisanych do rejestru zabytków, a nawet nieujętych w gminnej ewidencji zabytków to właśnie plan miejscowy ma pełnić funkcję ochronną. Natomiast w przypadku zabytków rejestrowych zasadniczo kompetencję do określania dopuszczalnych zasad kształtowania zabudowy ma WKZ. Wprowadzanie przez radę gminy rygorystycznych ograniczeń do planu musi być w takim przypadku szczególnie przekonująco wykazane w oparciu o dokumentację wejściową do planu lub stanowisko WKZ jako organu uzgadniającego projekt planu.

## **Określanie stref ochrony konserwatorskiej w planie miejscowym**

Zgodnie z art. 19 ust. 3 u.o.z.o.z. w studium i planie w zależności od potrzeb ustala się strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy mające na celu ochronę znajdujących się na tych obszarach zabytków. Strefa ta może zarówno pokrywać się z obszarami wpisanymi do rejestru, jak i obejmować obszary niewpisane do rejestru.

Przepisy prawa nie określają ani sposobu wyznaczania strefy ochrony konserwatorskiej, ani jej podziału na „podstrefy”, ani też ustaleń, jakie gmina powinna przyjmować na ich terenie. Stosowane w praktyce oznaczenia (np. strefa ochrony „A”, strefa ochrony „B” itp.) mają charakter zwyczajowy, są wynikiem wieloletniej praktyki w zakresie sporządzania dokumentów planistycznych związanych z ochroną zabytków i chociaż zasługują na rekomendowanie, nie warunkują zgodności z zasadami sporządzania planu miejscowego. Podstawowym wymogiem jest precyzyjne określenie granicy strefy ochrony konserwatorskiej oraz dopuszczalnego w niej przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, a także zasad ochrony zabytków.

## **Zagadnienie relacji wskazanego w art. 15 u.p.z.p. zakresu planu miejscowego w odniesieniu do ochrony zabytków do dopuszczalnych ustaleń planu**

W orzecznictwie i doktrynie sporne jest, czy gmina może wyjść poza literalnie wskazany w art. 15 u.p.z.p. zakres planu – a jeżeli tak, to jak daleko. W wyroku NSA z dnia 18 kwietnia 2012 r. (sygn. akt II OSK 162/12) stwierdzono, że parametry i wskaźniki wymienione w komentowanym przepisie są jedynie przykładowe, a tym

samym rada gminy może w planie ukształtować zabudowę oraz zagospodarowanie terenu przez użycie innych jeszcze parametrów i wskaźników niż wymienione w tym przepisie. Jednak w wielu orzeczeniach sądów wyraża się bardzo restrykcyjne stanowisko wskazujące, że ustalenia zawarte w planie miejscowym muszą ściśle znajdować umocowanie w dopuszczonym przepisami jego zakresie.

Przedmiotowe zagadnienie należy jednak interpretować przez nakaz zastosowania regulacji dedykowanych łaadowi przestrzennemu i ochronie zabytków – zwłaszcza zawartych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. wymogów „zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego” oraz „zasad kształtowania krajobrazu”.

Potwierdzeniem dla dopuszczenia określania w planie miejscowym szeroko ujętych ustaleń dotyczących ochrony zabytków jest również argumentacja zawarta w uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 5 czerwca 2012 r. (sygn. akt II OSK 706/12), w którym Sąd przyjął stanowisko, że obowiązek określenia zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego obejmuje możliwość ustalenia w planie miejscowym minimalnych i maksymalnych szerokości frontów działek, które powstaną w wyniku podziału (choć wykracza to poza literalnie wskazany katalog ustaleń planu miejscowego).

Zagadnienie to jest jednak przedmiotem istotnych rozbieżności dotyczących tego, czy gmina może w planie miejscowym – z uwagi na wymogi ochrony ładu przestrzennego lub ochrony zabytków – regulować warunki i zasady sytuowania tablic i urządzeń reklamowych, obiektów małej architektury i ogrodzeń. Są to bowiem elementy w istotny sposób wpływające na wygląd przestrzeni.

W odniesieniu do takich planów miejscowych, do których nie miał zastosowania art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p., NSA w wyrokach z dnia 27 listopada 2018 r. (sygn. akt II OSK 2406/18), dnia 19 grudnia 2018 r. (sygn. akt II OSK 2935/18) oraz dnia 25 lutego 2020 r. (sygn. akt II OSK 1049/18) stwierdził, że do października 2010 r. kompetencja do uregulowania tej materii w planie miejscowym wynikała z art. 15 ust. 2 pkt 2 i 6 u.p.z.p., tj. mieściła się w zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego i zasad kształtowania zabudowy, choć element fakultatywny planu, jakim są zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, wprowadzony został w art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. W szczególności NSA stwierdził, że jednym z elementów kształtujących ład przestrzenny, a w konsekwencji przestrzeń jako dobro publiczne, są uwarunkowania kompozycyjno-estetyczne. Tym samym wprowadzenie art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. stanowiło swoiste doprecyzowanie zakresu kompetencji przysługującej radzie gminy, nie zaś jej poszerzenie.

Natomiast w wyroku NSA z dnia 5 grudnia 2018 r. (sygn. akt II OSK 2603/18) wskazane zostało, że nie ulega wątpliwości, że wprowadzony art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. poszerzył zakres władztwa planistycznego, wyposażając organy planistyczne do nałożenia na inwestorów obowiązku stosowania się do rodzajów i jakości materiałów, z jakich mają być wykonywane ogrodzenia.

Również odnośnie do dopuszczalności regulacji tej materii po wejściu w życie ustawy krajobrazowej sądy administracyjne zajmowały stanowisko, że zamiarem ustawodawcy



było wyeliminowanie materii objętej uchwałą wydawaną na podstawie nowej normy kompetencyjnej zawartej w art. 37a u.p.z.p. z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Co do zasady rada gminy nie utraciła zatem kompetencji do określania zasad i warunków sytuowania tablic i urządzeń reklamowych, jednakże według nowej regulacji winna to uczynić w odrębnej niż plan miejscowy uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego, chyba że znajdują zastosowanie przepisy przejściowe zawarte w art. 12 ust. 3 ustawy nowelizującej (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 4 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 56/19; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 1447/18).

Pomimo że również autorka niniejszego artykułu w momencie wejścia w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. z 2015 r. poz. 774) prezentowała pogląd, że wobec usunięcia ze wskazanego w u.p.z.p. zakresu planu miejscowego art. 15 ust. 3 pkt 9 możliwe jest regulowanie tych zagadnień wyłącznie w „uchwale krajobrazowej”, to jednak pogłębiona analiza i zastosowanie wykładni celowościowej nakazuje zweryfikować powyższy pogląd. Zasadne jest szerokie rozumienie uprawnienia gminy do określania „zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków” (art. 15 ust. 2 pkt 4) oraz „zasad kształtowania zabudowy” (art. 15 ust. 2 pkt 5), a także „zasad zagospodarowania terenu” (art. 15 ust. 2 pkt 9), zwłaszcza zaś „zasad kształtowania krajobrazu”, gdyż elementy te – również bardzo szczegółowe, jak kolorystyka, detale architektoniczne czy zastosowane materiały – przesądzają o utrzymaniu lub utracie zabytkowych wartości. Zarówno regulacje dotyczące obiektów reklamowych, jak i ogrodzeń oraz obiektów małej architektury na obszarach, na których wprowadza się regulacje dedykowane ochronie zabytków, powinny zostać uznane za mieszczące się w dopuszczalnym zakresie planu miejscowego.

### **Uchwała w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (uchwała reklamowa/krajobrazowa)**

W odróżnieniu od planu miejscowego, zgodnie z art. 37a ust. 5 u.p.z.p., uchwała reklamowa dotyczy całego obszaru gminy, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalonych przez inne organy niż ministra właściwego do spraw transportu. Jest to analogiczny wymóg jak w przypadku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, gdzie ustawa wprowadza wymóg sporządzania tego dokumentu dla obszaru w granicach administracyjnych gminy.

Zakres uchwały reklamowej określony został w art. 37 u.p.z.p. Rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, również ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być



wykonane. W odniesieniu do szyldów w uchwale określa się zasady i warunki ich sytuowania, gabaryty oraz liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność. W uchwale rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych – z wyłączeniem szyldów.

Przepisy uchwały stosuje się nie tylko do obiektów nowo lokalizowanych, ale również zawiera ona obowiązki dostosowania obiektów już istniejących w dacie wejścia w życie uchwały. Uchwała reklamowa określa warunki i termin dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków w niej określonych, nie krótszy niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały. Wobec licznych wątpliwości interpretacyjnych przepis ten stał się jednak przedmiotem wystosowania przez NSA pytania o jego zgodność z Konstytucją.

Uchwała reklamowa może jednak:

- wskazywać rodzaje obiektów małej architektury, które nie wymagają dostosowania do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale;
- wskazywać obszary oraz rodzaje ogrodzeń, dla których następuje zwolnienie z obowiązku dostosowania ogrodzeń istniejących w dniu jej wejścia w życie do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale.

WKZ jest organem uzgadniającym projekt uchwały w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Wobec braku odesłania do k.p.a. należy uznać, że uzgodnienie to następuje w formie „pisma urzędniczego”. Obowiązuje tu „domniemanie pozytywnego uzgodnienia”, gdyż zgodnie z art. 37b ust. 4 u.p.z.p.: brak zajęcia stanowiska w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały przez organy uzgadniające uznaje się za uzgodnienie projektu uchwały w przedłożonym brzmieniu.

Zagadnienie, czy mimo braku wskazania takiego obowiązku w ustawie konieczne staje się ponowienie uzgodnień w razie zmian w treści uchwały, stało się przedmiotem rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.

W wyroku WSA w Gdańsku z dnia 6 lutego 2019 r. (sygn. akt II SA/Gd 398/18) Sąd zajął stanowisko, że kompleksowość regulacji dotyczącej trybu uchwalania uchwał krajobrazowych oznacza, że w przypadku złożenia uwagi do projektu uchwały i jej uwzględnienia uchwała podlega stosownej korekcie, natomiast w razie nieuwzględnienia uwagi organ wykonawczy gminy zamieszcza ją w wykazie uwag nieuwzględnionych i wraz z projektem uchwały reklamowej przedkłada radzie gminy. Ustawodawca nie przewidział w tym przypadku obowiązku ponowienia procedury, w szczególności uzgodnień, opiniowania lub wyłożenia do publicznego wglądu.

Natomiast WSA w Warszawie w wyroku z dnia 8 grudnia 2020 r. (sygn. akt IV SA/Wa 899/20) uznał, że brak przepisu przewidującego – w razie wprowadzenia istotnych zmian do projektu uchwały – obowiązek ponowienia w niezbędnym zakresie czynności uzgodnieniowych nie oznacza, że obowiązek ponowienia takich czynności nie może wystąpić.

Należy jednak pamiętać, że w przypadku przyjęcia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych,

z jakich mogą być wykonane, tracą moc analogiczne ustalenia planów miejscowych na obszarze gminy. Przy uzgadnianiu uchwały reklamowej przez WKZ zasadna będzie więc analiza, w jakim zakresie może nastąpić osłabienie regulacji chroniących zabytki i krajobraz kulturowy.

## **Audyt krajobrazowy**

Kolejnym aktem planistycznym ukierunkowanym na ochronę i kształtowanie krajobrazu jest audyt krajobrazowy. Identyfikuje krajobrazy występujące na całym obszarze województwa, określa ich cechy charakterystyczne oraz dokonuje oceny ich wartości.

W szczególności audyt określa:

- krajobrazy występujące na obszarze danego województwa;
- lokalizację krajobrazów priorytetowych.

Bardzo istotnym elementem dla innych aktów planistycznych dotyczących ochrony krajobrazu są:

- rekomendacje i wnioski dotyczące kształtowania i ochrony krajobrazów priorytetowych oraz krajobrazów na obszarach wskazanych do ochrony poprzez wybrane rodzaje reżimów ochronnych;
- wyznaczone lokalne formy architektoniczne zabudowy w obrębie krajobrazów priorytetowych.

## **Skutki prawne rekomendacji zawartych w audycie krajobrazowym**

Rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym uwzględnia się w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 10 ust. 1 pkt 4a u.p.z.p.), w planie zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 39 ust. 3 u.p.z.p.) i uchwale krajobrazowej (art. 19 ust. 1b u.o.z.o.z.).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, w tym krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym.

Rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym nie mogą być sprzeczne z celami i sposobami ochrony obszarów i obiektów, o których mowa w ust. 3 pkt 2 (parków kulturowych, parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu, obiektów znajdujących się na listach Światowego Dziedzictwa UNESCO, obszarów Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO (MaB) lub obszarów i obiektów proponowanych do umieszczenia na tych listach).

Klasyfikację krajobrazów i metodologię audytu określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych.

Audyt krajobrazowy sporządza zarząd województwa, a uchwała sejmik województwa. Nie jest aktem prawa miejscowego – chociaż w części dotyczącej rekomendacji i wniosków oraz określenia lokalnych form architektonicznych należy go uznać zasadniczo za akt kierownictwa wewnętrznego, gdyż – jak wskazano wyżej – wywołuje on skutki prawne dla treści dalszych aktów planistycznych, w tym będących już aktami prawa miejscowego.

WKZ jest organem opiniującym (art. 38b ust. 2 pkt 2 lit. c) u.p.z.p.) – ponieważ ustawa nie zawiera w tym zakresie ograniczeń, należy uznać, że uprawnienie do opiniowania dotyczy całości ustaleń audytu. Przedmiotem opiniowania powinna być m.in. identyfikacja krajobrazów priorytetowych – w zakresie uwzględnienia krajobrazów kulturowych i zespołów urbanistycznych – oraz prawidłowa lokalizacja parków kulturowych. Szczególne znaczenie będzie miało zaopiniowanie zawartych w audycie rekomendacji i wniosków oraz wskazanie lokalnych form architektonicznych zabudowy w obrębie krajobrazów priorytetowych. Brak zajęcia przez WKZ stanowiska w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu audytu krajobrazowego uznaje się za wyrażenie pozytywnej opinii o projekcie w przedłożonym brzmieniu.

## **Formy ochrony przyrody dedykowane ochronie krajobrazu a kompetencje WKZ**

### **Park krajobrazowy**

Park krajobrazowy obejmuje obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe w celu zachowania i popularyzacji tych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju. Utworzenie parku krajobrazowego lub powiększenie jego obszaru następuje w drodze uchwały sejmiku województwa. Dla parku krajobrazowego wprowadzane są nakazy i zakazy z katalogu określonego w art. 17 u.o.p. (nie jest możliwe wprowadzanie innych nakazów i zakazów). WKZ nie ma jednak kompetencji w zakresie współdziałania przy tworzeniu parku krajobrazowego – ale (patrz dalej) ma kompetencje do opiniowania planu ochrony.

### **Plan ochrony parku krajobrazowego**

Plan ochrony parku krajobrazowego konkretyzuje działania ochronne na obszarze parku. W szczególności zawiera ustalenia do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych.

Strefy ochrony krajobrazu mają być wyznaczane w obrębie krajobrazów priorytetowych zidentyfikowanych w ramach audytu krajobrazowego, istotnych dla zachowania walorów krajobrazowych parku krajobrazowego lub obszaru chronionego, i mają stanowić w szczególności przedpola ekspozycji, osie widokowe, punkty widokowe oraz obszary zabudowane wyróżniające się lokalną formą architektoniczną.

Zakazy obowiązujące w strefach ochrony krajobrazu mają być zróżnicowane w zależności od tego, czy dla danych terenów obowiązuje plan miejscowy, czy też nie.

**Ponadto w parku krajobrazowym** zakazuje się (z wyłączeniami przewidzianymi w u.o.p.) niszczenia i uszkodzania obiektów o istotnym znaczeniu historycznym i kulturowym wskazanych w planie ochrony dla parku krajobrazowego oraz w uchwale sejmiku województwa w sprawie wyznaczenia takich obiektów. Wykaz ten powinien obejmować obiekty (a także ich zespoły, jak np. zespoły pałacowo-parkowe), które mają znaczenie historyczne (ze względu na swoją dawność, wartość artystyczną, zabytkową, uczestnictwo w historycznych wydarzeniach) oraz kulturowe (są świadectwem lub miejscem ważnym dla lokalnej kultury i społeczności).

W części dotyczącej wyznaczenia stref ochrony krajobrazu i zakazów w nich obowiązujących w planie ochrony oraz wyznaczenia obiektów o istotnym znaczeniu historycznym i kulturowym plan ochrony parku krajobrazowego jest aktem prawa miejscowego, a więc wiąże wszystkie decyzje administracyjne, w tym decyzje o warunkach zabudowy.

**WKZ jest organem opiniującym projekt planu ochrony.** Przy opiniowaniu w szczególności należy zwrócić uwagę na:

- Wyznaczenie obiektów o istotnym znaczeniu historycznym i kulturowym. W stosunku do takich obiektów obowiązuje bowiem zakaz ich niszczenia. W tym zakresie WKZ może wskazywać na zasadność lub niezasadność zaliczenia do tej kategorii określonych obiektów.
- Ustalenia do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

## **Obszar chronionego krajobrazu**

Ponieważ dla obszaru chronionego krajobrazu nie sporządza się planu ochrony, sejmik województwa w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego (art. 23a u.o.p.):

- wyznacza – w granicach krajobrazów priorytetowych zidentyfikowanych w ramach audytu krajobrazowego – strefy ochrony krajobrazu (można wprowadzić analogiczne zakazy jak dla stref ochrony krajobrazu w parku krajobrazowym);
- określa wykaz obiektów o istotnym znaczeniu historycznym i kulturowym.

WKZ jest organem opiniującym uchwałę sejmiku województwa w sprawie stref ochrony krajobrazu i wykazu obiektów o istotnym znaczeniu historycznym i kulturowym.

## **Zespół przyrodniczo-krajobrazowy i pozostałe formy „indywidualnej” ochrony przyrody**

Pomnikami przyrody są pojedyncze twory przyrody żywej i nieożywionej lub ich skupiska o szczególnej wartości przyrodniczej, naukowej, kulturowej, historycznej lub krajobrazowej oraz odznaczające się indywidualnymi cechami, wyróżniającymi je wśród innych tworów: okazałych rozmiarów drzewa, krzewy gatunków rodzimych lub obcych, źródła, wodospady, wywierzyska, skałki, jary, głązy narzutowe oraz jaskinie (art. 40 ust. 1 u.o.p.). Stanowiskami dokumentacyjnymi są niewyodrębniające się na powierzchni lub możliwe do wyodrębnienia, ważne pod względem naukowym i dydaktycznym miejsca występowania formacji geologicznych, nagromadzeń skamieniałości lub tworów mineralnych, jaskinie lub schroniska podskalne wraz z namuliskami oraz fragmenty eksploatowanych lub nieczynnych wyrobisk powierzchniowych i podziemnych. Mogą być to także miejsca występowania kopalnych szczątków roślin lub zwierząt (art. 41 ust. 1 u.o.p.). Użytkami ekologicznymi są zasługujące na ochronę pozostałości ekosystemów mających znaczenie dla zachowania różnorodności biologicznej – naturalne zbiorniki wodne, śródpolne i śródleśne oczka wodne, kępy drzew i krzewów, bagna, torfowiska, wydmy, płaty nieużytkowanej roślinności, starorzeczka, wychodnie skalne, skarpy, kamieńce, siedliska przyrodnicze oraz stanowiska rzadkich lub chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów, ich ostoje oraz miejsca rozmnażania lub miejsca sezonowego przebywania (art. 42 u.o.p.). Zespołami przyrodniczo-krajobrazowymi są fragmenty krajobrazu naturalnego i kulturowego zasługujące na ochronę ze względu na ich walory widokowe lub estetyczne (art. 43 u.o.p.).

Choć są to formy odnoszące się również do aspektów krajobrazowych, a zespół przyrodniczo-krajobrazowy w swoim zakresie wykazuje wiele podobieństw do parku kulturowego, to jednak WKZ nie ma kompetencji w zakresie współdziałania przy tworzeniu i znoszeniu tych form.

## Uzgodnienie decyzji o warunkach zabudowy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przez organy ochrony zabytków

### Wstęp

Opiniowanie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz uzgadnianie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przez organy ochrony zabytków pojawiło się już w pierwotnej wersji u.p.z.p. (dalej zwanej też ustawą planistyczną). Z pewnymi zmianami uszczegóławiającymi zakres uzgodnień i opinii model współpracy wówczas ustanowiony pomiędzy gminą a organem uzgadniającym trwa do dziś.

Z kolei od roku 2010 jednymi z najpowszechniejszych postępowań administracyjnych w praktyce orzeczniczej organów konserwatorskich stały się uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy oraz nieco rzadziej spotykane uzgodnienia decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wobec powyższego pojawia się na początku naszych rozważań naturalne pytanie o to, czy istnieje analogia między miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego a decyzjami lokalizacyjnymi, ze szczególnym naciskiem na decyzję o warunkach zabudowy?

Organom ochrony zabytków analogia taka może się narzucać ze względu na wynikające z art. 106 k.p.a. pokrewieństwo trybów uzgadniania, sąsiedztwo przepisów kompetencyjnych w u.o.z.o.z., wreszcie spotykane w literaturze przedmiotu rozważania dotyczące funkcji, jaką w systemie prawa pełnią decyzje o warunkach zabudowy. Wprawdzie pojawiają się głosy, choć odosobnione, że z formalnego punktu widzenia decyzje te mogą stanowić odpowiednik miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – szczególnie w takiej sytuacji, gdy zarówno plan, jak i decyzja ograniczają się w swych ustaleniach do jednej, konkretnej działki bądź zespołu działek przeznaczonych pod jedną inwestycję. Wcześniej czy później każdy z orzeczników może zetknąć się z tego typu interpretacjami, dlatego warto podkreślić, że nie powinny one skłaniać do stawiania znaku równości między decyzją lokalizacyjną a miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Najbardziej ogólne rozróżnienie mówi, iż decyzja o warunkach zabudowy jest indywidualnym aktem administracyjnym (w rozumieniu art. 1 k.p.a.) mającym konkretnego adresata oraz konkretnie określającym granice zyskanych przez niego uprawnień lub obowiązków. Natomiast plan jest aktem prawa miejscowego obowiązującym powszechnie na danym terenie wszystkich potencjalnych adresatów, dla których określa przeznaczenie terenu, sposób jego zagospodarowania i warunki zabudowy, ustalone na tyle precyzyjnie, by na ich podstawie można było wydawać pozwolenia na budowę oraz decyzje o wywłaszczeniu gruntu na cele publiczne.

Dla organów administracji publicznej istotniejszą kwestią jest jednak prowadzone postępowanie – z jego specyfiką i ramami ustalonymi w przepisach proceduralnych. Z tego punktu widzenia – jakie podobieństwa i różnice zachodzą między uzgodnieniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego a uzgodnieniami decyzji lokalizacyjnych?

W zasadzie istotne jest jedno podobieństwo – w obu przypadkach wóldarz gminy, czyli wójt, burmistrz lub prezydent miasta, zwraca się ze sformułowanym na piśmie wnioskiem do organu ochrony zabytków o uzgodnienie projektu przedkładanego mu w trybie art. 106 k.p.a. Organy ochrony zabytków, jak wszystkie organy administracji publicznej, prowadzą swe postępowania zgodnie z procedurą i zasadami uregulowanymi właśnie w k.p.a. Tak też dzieje się w przypadku uzgadniania decyzji o warunkach zabudowy oraz innych decyzji lokalizacyjnych.

Jednak w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przepisy k.p.a., w tym wspomniany art. 106, stosujemy wyłącznie w zakresie niezbędnym dla sprawnej współpracy między organami. W praktyce bowiem w procedurze uchwalania planu nie ma stron w rozumieniu art. 28 k.p.a., a samo postępowanie nie jest postępowaniem administracyjnym, lecz szczególnym trybem legislacyjnym. Mamy oto organ władzy wykonawczej samorządu sporządzający projekt prawa oraz współpracujący z nim w granicach swoich kompetencji, wyspecjalizowany w ochronie zabytków organ administracji publicznej. Przy czym procedurę sporządzania i uchwalania przepisów prawa miejscowego nie reguluje k.p.a., ale u.p.z.p. Zatem to, co ma zastosowanie w działaniach organu ochrony zabytków w trakcie uzgadniania projektu planu, jak współuczestnictwo organu w procesie stanowienia prawa (art. 23 ustawy planistycznej) i obowiązek konstruktywnej odmowy uzgodnienia, tj. odmowy z warunkami, po spełnieniu których plan zostanie zaakceptowany (art. 24 ust. 2), wynika wprost z przepisów tej właśnie ustawy.

W przypadku uzgadniania decyzji o warunkach zabudowy czy też decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego obowiązki organu uzgadniającego kształtują się odmiennie. Jego obowiązkiem jest przeprowadzenie administracyjnego postępowania akcesoryjnego zgodnie z regułami ustalonymi w k.p.a. i ocena projektu w kształcie przedłożonym mu do uzgodnienia. Jak podkreślono to wielokrotnie w orzecznictwie, przedmiotem postępowania uzgodnieniowego jest projekt decyzji w takim jego ostatecznym kształcie, w jakim organ gminy zamierza wprowadzić go do porządku prawnego jako wiążące rozstrzygnięcie. Organ uzgadniający może wobec tego albo zaakceptować przedłożony mu projekt decyzji i wyrazić zgodę na realizację inwestycji w ustalonej postaci, albo jej nie zaakceptować i odmówić uzgodnienia ww. projektu decyzji, wykazując w uzasadnieniu przyczyny negatywnego stanowiska.

Organ ochrony zabytków nie może jednak – w drodze analogii do procedury planistycznej – ingerować w treść przedłożonego projektu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy lub projektu innej decyzji lokalizacyjnej. Organ uzgadniający ocenia gotowy i skończony projekt, badając, czy jego ustalenia nie naruszają przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Jeśli naruszają, wówczas odmawia jego uzgodnienia, wskazując w uzasadnieniu przesłanki tej odmowy. To w uzasadnieniu swojego



rozstrzygnięcia może wskazać, jakie warunki lub ustalenia powinna zawierać uzgadniana decyzja, aby mógł zaakceptować taką decyzję w przyszłości, mając na względzie chronione wartości zabytkowe. Nie może jednak ani uzgadniać pod warunkami, ani też odmawiać uzgodnienia, formułując warunki przyszłego uzgodnienia w sentencji swojego postanowienia, gdyż dla takiej konstrukcji postanowienia organu uzgadniającego brak jest przesłanek zarówno w k.p.a., jak i w u.p.z.p.

## **Uzgadnianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**

W tym miejscu przyjrzymy się bliżej procedurze uzgadniania planów. Przede wszystkim należy podkreślić, że samo uzgodnienie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez organ ochrony zabytków jest zaledwie zwieńczeniem współpracy z organem wykonawczym gminy mającej miejsce na przestrzeni wielu lat. Warto też mieć na uwadze, że ostateczne uzgodnienie planu także nie kończy sprawy, gdy:

- Po pierwsze: przepisy lokalne tą drogą ukształtowane będą wiązały organ uzgadniający w szeregu prowadzonych przez niego postępowań administracyjnych względem obiektów i obszarów usytuowanych na terenie objętym ustaleniami uchwalonego ostatecznie planu.
- Po drugie: już w dzień po uchwaleniu zaczyna się proces gromadzenia uwag, wniosków i analiz odnoszących się do uchwalonego prawa i terenów nim objętych w celu wypracowania ewentualnych zmian w obowiązujących na daną chwilę przepisach.

Dlatego wymaga podkreślenia, że współpracę pomiędzy gminą a organem ochrony zabytków przy opracowywaniu przepisów prawa miejscowego można podzielić – przynajmniej przy sporządzaniu konkretnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (lub jego zmiany) – na cztery ściśle ze sobą powiązane etapy.

Etap pierwszy to składanie uwag, wniosków oraz przekazywanie władzom samorządowym informacji ważnych dla ochrony zabytków na terenie gminy po otrzymaniu zawiadomienia przesłanego przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) o tym, że przystąpił on do sporządzania projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego danej gminy (w trybie art. 11 pkt 3 ustawy planistycznej).

Etap drugi polega na wyrażeniu formalnej, ale sformułowanej w piśmie (nie zaś w postanowieniu czy decyzji) opinii dotyczącej projektu studium przedłożonego przez gminę (w trybie art. 11 pkt 5 lit. c ww. ustawy).

Etap trzeci to składanie uwag, wniosków oraz przekazywanie władzom samorządowym odpowiednio szczegółowych informacji dotyczących poszczególnych zabytków oraz ewentualnych walorów zabytkowych obszaru, dla którego gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, po otrzymaniu zawiadomienia przekazanego przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) o tym, że przystąpił on do sporządzania konkretnego projektu planu (w trybie art. 17 pkt 2 ustawy).

I wreszcie czwarty, najważniejszy i najbardziej brzemienisty w skutkach etap to uzgodnienie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w drodze postanowienia i na wniosek złożony przez gminę w trybie art. 17 pkt 6 lit. b. tiret 8 ustawy planistycznej.

Warto też położyć nacisk na bardzo ważny, a nie dość doceniany przez organy uzgadniające przepis art. 23 ustawy planistycznej. Stanowi on, że: *„Organy, o których mowa w art. 11 pkt 4 i 5 oraz art. 17 pkt 6, w zakresie swojej właściwości rzeczowej i miejscowej są obowiązane do współpracy przy sporządzaniu odpowiednio projektu studium albo projektu planu miejscowego, polegającej na wyrażaniu opinii, składaniu wniosków oraz udostępnianiu informacji”*.

Jak wynika z jego treści, odnosi się on zarówno do projektów studium, jak i projektów planów miejscowych. Oznacza to, że przepis ten ustanawia pewną normę generalną określającą sposób uczestnictwa organów ochrony zabytków (i innych uzgadniających bądź opiniujących) w procesie stanowienia przez gminę przepisów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego. Dzięki ww. art. 23 ustawy planistycznej organy uzgadniające zyskują uprawnienie do współkształtowania obu dokumentów planistycznych, zanim jeszcze gmina przystąpi do ich sporządzania. Nakłada on też na organy uzgadniające, takie jak organy ochrony zabytków, obowiązek stałego, metodycznego i rzetelnego uczestnictwa w procesie stanowienia prawa miejscowego. *„Należy zauważyć, że zakres obowiązków określonych normą art. 23 ustawy planistycznej obejmuje nie tylko wyrażanie opinii, ale również składanie wniosków oraz udostępnianie informacji. Komentowany przepis nie dubluje regulacji dotyczących opiniowania i uzgadniania gminnych aktów planistycznych (art. 11 pkt 5, art. 17 pkt 6, art. 24 tej ustawy). Poza wynikającym z powołanych powyżej przepisów obowiązkiem opiniowania bądź uzgadniania projektów aktów planistycznych przedstawianych przez organy gminy, komentowany przepis nakłada generalny obowiązek współpracy przy sporządzaniu projektu studium albo projektu planu miejscowego. [...] Ustawodawca nakłada na wymienione organy obowiązek podejmowania własnych inicjatyw przez składanie wniosków do sporządzanych projektów aktów planistycznych”* (za: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. prof. zw. dr hab. Zygmunt Niewiadomski, dr Krzysztof Jaroszyński, dr Anna Szmytt, Łukasz Złakowski, rok 2019, art. 23).

Dlatego organy ochrony zabytków nie mogą oczekiwać od gminy samodzielnego, a przy tym prawidłowego i wyczerpującego ustalenia zasad ochrony zabytków w studium lub w planie, ale mają obowiązek w możliwie najszerszym zakresie wspierać gminę, tak by opracowany ostatecznie projekt nie wymagał (lub wymagał w możliwie najwęższym zakresie) zmian na etapie jego właściwego opiniowania i uzgadniania. Wprawdzie gminy ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami mają również w zakresie swoich kompetencji, ale jest to jedno z 21, a w praktyce nawet z około 30 zadań własnych gminy, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Jeśli do tego dodać, że planowanie przestrzenne i gospodarowanie gruntami jest ze swej natury procesem konfliktogennym, zadaniem gminy w trakcie sporządzania

planu jest zaś zarówno pogodzenie całej masy sprzecznych racji, jak i osiągnięcie zakładanych planów rozwojowych – łatwo przewidzieć, że sprawy dotyczące zabytków mają potężną konkurencję w świadomości zespołów planistycznych.

\*\*\*

Co powinien zawierać wniosek gminy oraz jakie dokumenty planistyczne powinny mu towarzyszyć?

Jak wynika z art. 25 ust. 1 ustawy planistycznej, *„wójt, burmistrz albo prezydent miasta ustala termin dokonania uzgodnień [...] nie krótszy niż 14 dni i nie dłuższy niż 30 dni od dnia udostępnienia [...] projektu planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko”*. Przede wszystkim więc wniosek zawierać musi wskazanie terminu, jaki organ ochrony zabytków ma na uzgodnienie przedłożonego mu projektu planu. Jeśli wyznaczony termin jest krótszy niż 30 dni, organ uzgadniający może skorzystać z normy art. 25 ust. 1a, który stanowi, że *„organ uzgadniający albo opiniujący może w uzasadnionych przypadkach wystąpić do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zmianę terminu, o którym mowa w ust. 1, wskazując termin nie dłuższy niż 30 dni na przedstawienie opinii albo dokonanie uzgodnienia”*. Należy jednak pamiętać, że zwrócenie się z wnioskiem, o którym mowa w zacytowanym powyżej przepisie ustawy planistycznej, jak i oczekiwanie na jego akceptację nie przerywają biegu terminu uzgodnienia. Tylko wójt, burmistrz lub prezydent miasta swoją akceptacją na piśmie zaproponowanego wydłużenia terminu czyni nowy termin wiążącym tak dla organu samorządu terytorialnego, jak i dla organu uzgadniającego.

Zgodnie z orzecznictwem konsekwencje przewidziane w art. 25 ust. 2 ustawy są niezależne od opinii organu. Regulacja ta stwarza fikcję prawną, bo wobec niezajęcia w terminie stanowiska przez organ współdziałający dochodzi do uzgodnienia projektu. Późniejsze działania organu uzgadniającego, przejawiające się np. w odmowie wyrażenia zgody na warunki planu, nie mają znaczenia prawnego. Wydanie postanowienia odmawiającego uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego po upływie wyznaczonego terminu jest bezskuteczne i dokonane z naruszeniem art. 25 ust. 1a i ust. 2 u.p.z.p. (porównaj: NSA w wyroku z dnia 17 września 2014 r., sygn. akt II OSK 613/13, lub WSA w Krakowie w wyroku z dnia 16 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 833/16).

O dacie wpływu wniosku decyduje data wpływu do urzędu uzgadniającego. Przy czym termin zaczyna bieg jedynie w sytuacji, gdy wniosek przekazany został wraz z całą wymaganą dokumentacją. Zatem jeśli organowi uzgadniającemu przekazano niepełny projekt lub też projekt bez prognozy oddziaływania na środowisko (lub zgód na odstąpienie od jej sporządzania), termin wyznaczony nie zaczyna biegu do chwili uzupełnienia wniosku o pełną dokumentację.

Co się w niej powinno znaleźć, reguluje cytowany już powyżej przepis art. 25 ust. 1. Obok projektu planu – części tekstowej i graficznej – organowi uzgadniającemu udostępnić należy prognozę oddziaływania na środowisko. Udostępnienie polega na przekazaniu

kopii wszystkich wymienionych w ustawie dokumentów. Przy czym zdarzyć się może zasygnalizowany powyżej przypadek, że prognozy do wniosku nie załączono, gmina bowiem skorzystała z przepisu art. 48 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 247 ze zm.). W tych okolicznościach wniosek może spełniać wszystkie wymagania formalne, o ile towarzyszą mu zgoda powiatowego inspektora sanitarnego oraz zgoda regionalnej dyrekcji ochrony środowiska właściwych dla danej gminy na odstąpienie od sporządzania prognozy.

\*\*\*

Z uwagi na restrykcyjnie ramy tego artykułu odnośnie do planów miejscowych warto jeszcze zwrócić uwagę na dwie kwestie: wskazanie zakresu materiałowo-tematycznego, jaki powinniśmy uwzględnić, przystępując do analizy konkretnego projektu przedłożonego nam do uzgodnienia, oraz formę postanowienia odmownego.

I tak przed rozpoczęciem kontroli formalnej i merytorycznej przedłożonego dokumentu planistycznego należy w pierwszej kolejności zgromadzić:

- komplet pism, które w formie opinii, wniosków i udostępnianych gminie informacji były kierowane do władz samorządowych po otrzymaniu zawiadomienia o przystąpieniu przez gminę do sporządzania projektu studium lub zmiany studium;
- treść formalnej opinii do projektu studium przekazanej w trybie art. 11 pkt 5 lit. c ustawy planistycznej.

Oczywiście pisma te będą istotne w takim zakresie, jaki wynika z obszaru objętego planowaniem w przedłożonym projekcie. W ramach procedury planistycznej należy zapoznać się z ich treścią już w chwili, gdy do organu ochrony zabytków wpływa zawiadomienie o przystąpieniu do sporządzania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pisma i opinia w sprawie studium pomagają bowiem w możliwie najdokładniejszym sformułowaniu – jak stanowi ustawa planistyczna – opinii, wniosków i udzielanych gminie informacji dotyczących opracowywanego następnie projektu planu.

Należy również zapoznać się ponownie z treścią aktualnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego danej gminy. Jak już stwierdzono, opinia organu ochrony zabytków w sprawie studium, podobnie jak jego uwagi i wnioski, nie mają dla gminy charakteru wiążącego. Niemniej gmina ma ustawowy obowiązek należycie uwzględnić w swojej polityce przestrzennej uwarunkowania wynikające ze stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków. Jeśli zdarzy się, iż w przedłożonym do uzgodnienia projekcie planu nie ujęto części zgłaszanych uwag i wniosków, jak również wskazań zawartych w opinii wydanej w trybie art. 11 pkt 5 lit. c ustawy planistycznej, to organ uzgadniający ma prawo domagać się ujęcia pominiętych uwarunkowań – także w takiej sytuacji, gdy ich

uwzględnienie skutkowałoby niezgodnością planu ze studium. Jeśli bowiem niezgodność taka jest wynikiem świadomego zignorowania przez gminę wskazań organu opiniującego studium, należy przyjąć stanowisko, że negatywne konsekwencje powstałej w wyniku działania gminy niezgodności spadają na nią samą. To ona musi przed uchwaleniem planu dokonać z odpowiednim wyprzedzeniem aktualizacji studium w zakresie wynikającym z pominiętych celowo uwarunkowań, pokrywając koszty takiej zmiany.

Kolejnym krokiem przygotowań do analizy planu miejscowego musi być zgromadzenie wszystkich dokumentów poświadczających, jakie obiekty i obszary na terenie objętym planowaniem są pod ochroną poprzez wpis do rejestru zabytków lub zostały zewidencjonowane z zamiarem ich ochrony na gruncie przepisów prawa miejscowego. Oczywiście ochroną można objąć również obiekty i obszary dotąd niezewidencjonowane, choć w praktyce trudno sobie wyobrazić sytuację, gdzie ochroną obejmuje się zabytki, których organ nie jest świadomy w sensie zinstytucjonalizowanej wiedzy organu administracji publicznej. Zabytki muszą bowiem być na tyle dobrze znane organowi konserwatorskiemu, by był też w stanie ustalić ich wartości zabytkowe zasługujące na ochronę w uzgadnianych właśnie przepisach prawa miejscowego.

Z uwagi na zakres regulacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego organ powinien również posiadać wiedzę o sposobach zagospodarowania terenów o wartościach zabytkowych, podstawowych parametrach przestrzennych historycznej zabudowy, a także lokalizacji na danym terenie obszarów zieleni urządzonej czy stanowisk archeologicznych. Dopiero uzbrojony w taki zasób wiedzy organ może przystąpić do analizy przedłożonego projektu.

Organ ochrony zabytków w przypadku odmowy uzgodnienia zobowiązany jest do:

- wydania postanowienia odmawiającego w terminie wskazanym przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta;
- sformułowania w sentencji postanowienia warunków, pod którymi nastąpi uzgodnienie, gdy warunki te zostaną wprowadzone do ustaleń uzgadnianego projektu planu;
- zgodnego z zasadami określonymi w art. 107 § 3 k.p.a. uzasadnienia każdego ze zgłoszonych żądań z wyczerpującym wyjaśnieniem przesłanek merytorycznych i prawnych, jakie przemawiają za tymi warunkami.

Co do zasady należy stanowczo odradzić uzgadnianie z warunkami, jak również odmowę uzgodnienia bez określania warunków lub z ich określaniem w uzasadnieniu. Chociaż nie brak wyroków, gdzie sądy akceptują tego typu praktyki, to nigdy nie wiadomo, jak takie wystąpienie organu uzgadniającego zinterpretuje gmina, a potem wojewoda, któremu przypada przywilej kontroli planu pod względem jego zgodności z przepisami ustaw. Tylko postanowienie o prawidłowej formie daje organowi uzgadniającemu gwarancję, że w razie odmowy uzgodnienia gmina będzie musiała się na tak wyrażone stanowisko zażalić i zostanie jeszcze „bezpiecznik”, jakim jest rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody.

## Uzgodnienia decyzji lokalizacyjnych

Jak już wspomniano, postępowanie przed organem uzgadniającym w przypadku decyzji lokalizacyjnych nie ma samodzielnego bytu prawnego i jest postępowaniem akcesoryjnym postępowania prowadzonego przez organ gminy w sprawie ustalenia warunków zabudowy lub ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego. Dlatego to wniosek wójta, burmistrza lub prezydenta miasta wszczyna postępowanie przed organem uzgadniającym.

Nawiasem mówiąc, zdarza się (choć są to sytuacje zupełnie wyjątkowe), że z wnioskiem o uzgodnienie lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy zwraca się wojewoda. Jak bowiem stanowi przepis art. 51 ust. 1 pkt 3, „w sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego decyzje w odniesieniu do inwestycji celu publicznego na terenach zamkniętych [wydaje] – wojewoda”. Również przepis art. 60 ust. 3 mówi: „Decyzje o warunkach zabudowy na terenach zamkniętych wydaje wojewoda”.

Przy czym zgodnie z art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne: „ilekroć w ustawie jest mowa o terenach zamkniętych – rozumie się przez to tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych”. Stąd też pochodzi definicja legalna tego terminu, wobec czego ilekroć w przepisach ustawy planistycznej jest mowa o terenach zamkniętych, oznacza to np.: poligony, ośrodki szkoleniowe służb specjalnych czy miejsca lokalizacji krytycznej infrastruktury komunikacyjnej służb państwowych, a nie jak czasem sądzono: tereny szpitali psychiatrycznych, więzienia lub magazyny kolejowe. Nie każdy bowiem teren ogrodzony z limitowanym dostępem lub limitowaną możliwością jego opuszczenia jest „terenem zamkniętym” w rozumieniu przepisów prawa mających zastosowanie tak do planowania przestrzennego, jak i inwestycji budowlanych.

Z chwilą wpływu skierowanego przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta (lub wojewodę) wniosku do organu uzgadniającego zaczyna bieg termin uzgodnienia, o którym mowa w art. 53 ust. 5. Zatem pierwsza rzecz, o której należy pamiętać i na co wypada zwracać baczną uwagę, to data wpływu wniosku do organu naniesiona stosowną pieczęcią przez pracowników sekretariatu lub data wpływu do urzędu oznaczona na Urzędowym Poświadczeniu Przedłożenia w systemie informatycznym Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją (w skrócie EZD), jeśli wniosek wraz z wymaganą dokumentacją wpłynął do urzędu na Elektroniczną Skrzynkę Podawczą (w skrócie ESP). Jak bowiem stanowi ww. przepis, po upływie 2 tygodni od dnia doręczenia wniosku uprawnienie organu ochrony zabytków wygasa, a projekt zostaje uzgodniony z mocy prawa niezależnie od jego treści.

Od tego miejsca przedmiotem analizy będą przede wszystkim decyzje o warunkach zabudowy, jako że to ich dotyczą bardziej restrykcyjne wymagania, one też zdecydowanie dominują w codziennej praktyce orzeczniczej. Z uwagi na uproszczony tryb procedowania określony w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym o decyzjach o lokalizacji inwestycji celu publicznego wspominać się będzie jedynie w zakresie niezbędnym dla podkreślenia ich odmienności.



Oprócz wniosku o uzgodnienie organ ochrony zabytków powinien otrzymać następujące dokumenty:

- projekt decyzji o warunkach zabudowy – jej część tekstową i graficzną;
- analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu – również w części tekstowej i graficznej;
- rozdzielnik stron postępowania z aktualnymi adresami do doręczeń.

W praktyce oznacza to, że wraz z wnioskiem powinna wpłynąć decyzja opracowana przez gminę w formie tekstowej – w rozumieniu art. 107 § 1 k.p.a. (jednakże co oczywiste, bez daty aktu i podpisu piastuna organu lub osoby przez niego upoważnionej). Kolejnym dokumentem powinna być analiza funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu – również mająca formę tekstową, niekiedy załączona wprost do decyzji jako jej rozszerzenie zachowujące jednak swą odrębność. Wreszcie organ powinien otrzymać dwie mapy – tj. załączniki graficzne będące kopiami mapy zasadniczej, a w przypadku braku takiej mapy – kopiami mapy katastralnej sporządzonej w skali 1:500 lub 1:1000. Jedna z map to załącznik do decyzji, który musi zawierać określenie granic terenu objętego wnioskiem, tj. tego, na którym może zostać zrealizowana planowana inwestycja, oraz naniesioną linią zabudowy z odpowiednim jej oznaczeniem w legendzie decyzji. Druga mapa to załącznik do analizy funkcji z oznaczeniem zarówno terenu przeznaczanego pod przyszłą inwestycję, jak i obszaru analizowanego.

Można spotkać się z sytuacją, gdy oba ww. załączniki graficzne zostaną umieszczone na jednej kopii mapy. Jak stwierdził swego czasu NSA w wyroku z dnia 23 października 2012 r.: *„co do zasady nie można wykluczyć sytuacji, w której wyjątkowo na jednym dokumencie graficznym zostaną przedstawione wymagane stosownymi przepisami dane i dokument ten będzie stanowił zarówno załącznik do decyzji o warunkach zabudowy, jak i część graficzną analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu. Warunkiem dopuszczalności takiego rozwiązania byłoby jednakże wyraźne wskazanie w treści obu dokumentów opisowych, iż część graficzna stanowi zarówno załącznik do decyzji o warunkach zabudowy, jak również część graficzną analizy wraz z motywami takiego rozwiązania”* (sygn. akt II OSK 1141/11). Warto dodać, że na takim wspólnym załączniku powinny się też znaleźć czytelne (*vide* § 9 ust. 3 i 4 rozporządzenia) oznaczenia: obszaru analizowanego, terenu objętego wnioskiem – czyli miejsca lokalizacji inwestycji oraz linii zabudowy.

W przypadku projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego nie jest wymagana analiza funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu, a z uwagi na brak wymagań w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, nie należy też wymagać oznaczenia linii zabudowy na załączniku graficznym do decyzji. Przepis art. 52 ust. 2 i 3 u.p.z.p. stanowi bowiem wprost, iż: *„Wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego powinien zawierać: określenie granic terenu objętego wnioskiem [...]; charakterystykę inwestycji, obejmującą, [między innymi] określenie planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym*



przeznaczenia i gabarytów projektowanych obiektów budowlanych oraz powierzchni terenu podlegającej przekształceniu, przedstawione w formie opisowej i graficznej, określenie charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji oraz dane charakteryzujące jej wpływ na środowisko [...]. Nie można uzależnić wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego od zobowiązania się wnioskodawcy do spełnienia nieprzewidzianych odrębnymi przepisami świadczeń lub warunków". Tak więc choć np. oznaczenie linii zabudowy lub inne oznaczenie dokładnego usytuowania projektowanej inwestycji na działce może znaleźć się w przedkładanym do uzgodnienia projekcie, to na pewno nie ma podstaw w przepisach prawa, aby się takich oznaczeń domagać, gdy stwierdzony zostanie ich brak.

\*\*\*

Rozważając elementy decyzji o warunkach zabudowy, które podlegają ocenie organów ochrony zabytków w trakcie postępowania uzgodnieniowego, wyjść należy od kwestii na pozór oczywistej, tj. ustalenia właściwości rzeczowej organu do oceniań konkretnego projektu. Jak wynika zarówno z treści art. 20 k.p.a., jak i literatury przedmiotu, „ustalenie właściwości rzeczowej organu administracji publicznej w danej sprawie następuje na podstawie norm tzw. materialnego prawa administracyjnego, określających kompetencje danego organu administracji publicznej. Przez właściwość rzeczową rozumie się zdolność prawną organu administracji publicznej do rozpoznawania i rozstrzygnięcia określonej kategorii spraw administracyjnych w postępowaniu administracyjnym”. Przy czym: „Niedopuszczalne jest doszukiwanie się właściwości rzeczowej organu w drodze wykładni systemowej lub celowościowej” (cytaty powyższe za: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. prof. zw. dr hab. Roman Hauser, prof. zw. dr hab. Marek Wierzbowski, 2020). Zatem nie wystarczy, że dane postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy dotyczy obiektu lub obszaru spełniającego ustawowe kryteria „zabytku”, a wniosek skierowany został do organu powołanego przez ustawodawcę, by zabytki chronić, żeby ów organ mógł wydać postanowienie w sprawie uzgodnienia. „Zabytek” musi bowiem spełniać dodatkowe kryteria. Zakres uprawnienia organów konserwatorskich precyzuje mianowicie cytowany już tu art. 53 ust. 4 pkt 2 ustawy planistycznej stanowiący, iż „decyzje [...] wydaje się po uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków – [wyłącznie] w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych formami ochrony zabytków, o których mowa w art. 7 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ujętych w gminnej ewidencji zabytków”.

Spośród czterech form ochrony wymienionych w art. 7 u.o.z.o.z. tylko dwie dają organowi właściwość rzeczową, bo ani fakt lokalizacji danego obiektu na terenie parku kulturowego, ani na terenie objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego nie będzie z oczywistych względów dawał organom ochrony zabytków uprawnienia do wypowiedzania się w przedmiocie uzgodnienia (dla parku istnieje ustawowy obowiązek sporządzenia planu, tam zaś, gdzie jest plan, nie wydaje się decyzji lokalizacyjnych). Praktyczny zakres przyznanego uprawnienia to obiekty lub

obszary wpisane do rejestru zabytków, uznane za pomnik historii lub wpisane do gminnej ewidencji zabytków.

Dlatego w przypadku kontroli właściwości rzeczowej organów ochrony zabytków do uzgadniania projektów decyzji o ustaleniu warunków zabudowy w pierwszej kolejności należy sprawdzić, czy organ dysponuje oryginałem lub kopią:

- zarządzenia Prezydenta RP o uznaniu danego terenu za pomnik historii również w części dotyczącej obszaru inwestycji;
- decyzji o wpisaniu obszaru inwestycji lub obiektu na tym obszarze zlokalizowanego do rejestru zabytków;
- karty adresowej gminnej ewidencji zabytków sporządzonej dla obszaru inwestycji lub innego obiektu zabytkowego znajdującego się na tym obszarze.

Należy też pamiętać, że skoro właściwość rzeczowa wynika z faktu ujęcia zabytku w gminnej ewidencji zabytków, to właśnie obszar lub obiekt wskazany w karcie adresowej daje organowi prawo do uzgadniania, a nie obiekt czy obszar znajdujący się na *ad hoc* skserowanej i włączonej do akt mapie lub zdjęciu.

Dokładne ustalenie właściwości rzeczowej organu jest kluczowe dla prawidłowości postępowania administracyjnego. Działanie przez organ poza zakresem jego właściwości „*stanowi kwalifikowane naruszenie prawa będące podstawą stwierdzenia nieważności wydanej decyzji administracyjnej, na podstawie art. 156 § 1 pkt 1 Kpa*” (za: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. prof. zw. dr hab. Roman Hauser, prof. zw. dr hab. Marek Wierzbowski, 2020, art. 20 k.p.a.).

Jeśli organ administracji publicznej stwierdzi brak swojej właściwości rzeczowej do uzgadniania danego projektu decyzji w trybie art. 106 k.p.a., postępowanie wpadkowe kończy się umorzeniem postępowania uzgadniającego.

\*\*\*

Po potwierdzeniu właściwości rzeczowej organu ochrony zabytków do uzgadniania przedłożonego mu projektu decyzji następuje kontrola formalna prawidłowości złożonego wniosku, załączonej do niego dokumentacji oraz ustaleń w nich zawartych. Na początek, jak wspomniano wyżej, sprawdza się, czy wnioskowi towarzyszą wszystkie wymagane przepisami prawa części oraz załączniki:

- projekt decyzji w części tekstowej i graficznej – dla inwestycji celu publicznego;
- projekt decyzji w części tekstowej i graficznej oraz analiza funkcji, cech zabudowy i zagospodarowania terenu w części tekstowej i graficznej – dla warunków zabudowy.

W następnej kolejności należy ustalić, czy sporządzony projekt decyzji zawiera wszystkie wymagane przepisami prawa ustalenia, które można poddać kontroli w granicach właściwości rzeczowej organu.

Decyzja o warunkach zabudowy, której ustalenia dotyczą obiektu lub obszaru o wartościach zabytkowych, powinna zawierać projektowane:

- zgodnie z art. 54 pkt 2 lit. b w związku z art. 64 ustawy planistycznej „*warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające*

*z przepisów odrębnych, a w szczególności w zakresie: ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków”, czyli „ustalenia ochrony”, o których mowa w art. 7 pkt 4 u.o.z.o.z.;*

- stosownie do treści art. 61 ust. 7 ustawy planistycznej oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r. nr 164, poz. 1588) ustalenia dotyczące: linii zabudowy; wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu; szerokości elewacji frontowej; wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki; geometrii dachu (kąta nachylenia, wysokości kalenicy i układu połączeń dachowych).

Organy ochrony zabytków powinny uznać za prawidłowo określone w uzgadnianym projekcie decyzji tylko te parametry, dla których ustalono wartości bezwzględne lub graniczne, ale w taki sposób, że pozwala to na jednoznaczne ustalenie maksymalnej lub minimalnej wartości każdego z tych parametrów i nie zostawia inwestorowi trudnej do przewidzenia w skutkach swobody w sposobie kształtowania przyszłej zabudowy. Zatem choć w orzecznictwie nie brak wyroków uznających, że określenie parametru z użyciem przyimka „około” jest prawidłowe, należy stać na generalnym stanowisku, że inwestycja, której skutków nie jesteśmy w stanie ocenić z uwagi na nieprecyzyjne podanie jej dopuszczalnych granic, nie może zyskać akceptacji organu uzgadniającego.

Decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego również powinna zawierać warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, w szczególności w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, czyli jak już była mowa – ustalenia ochrony. Pozostałe ustalenia określające charakter projektowanej inwestycji wskazuje cytowany już obszernie przepis art. 52 ust. 2 i 3 u.p.z.p., a więc m.in. określenie granic terenu objętego wnioskiem, charakterystykę inwestycji, określenie jej charakterystycznych parametrów technicznych. W praktyce można spotkać się również z pełnym wykazem parametrów projektowanej inwestycji, choć nie są one wprost wymagane, opisanym tak jak ma to miejsce w przypadku decyzji o warunkach zabudowy. Tak czy inaczej, jeśli inwestycja ma charakter kubaturowy, organ uzgadniający ma prawo oczekiwać precyzyjnego określenia parametrów urbanistycznych takiej inwestycji.

Przy czym to gmina bada, czy wniosek jest kompletny, a następnie przynosi jego treści w koniecznym zakresie. Organ ochrony zabytków może oczekiwać ustaleń ważnych dla prawidłowej analizy ewentualnych skutków planowanej inwestycji dla zabytku, ale nie ma prawa takich ustaleń żądać. Jeśli stwierdzi, że wynikającemu z opisu zakresowi planowanej inwestycji nie towarzyszą na tyle precyzyjne ustalenia opisujące jej gabaryty, powierzchnię zabudowy i charakter, aby można wykluczyć negatywny wpływ planowanej inwestycji na chronione wartości, powinien odmówić uzgodnienia przedłożonego projektu decyzji, wskazując na stwierdzone braki.

Mając pewność, że przekazana dokumentacja jest kompletna oraz że zawiera wszystkie wymagane przepisami prawa lub konieczne dla prawidłowej oceny skutków danej inwestycji ustalenia, można przystąpić do zasadniczej dla organu ochrony zabytków części analizy. Tu także punktem wyjścia musi być przedmiot ochrony konserwatorskiej. W praktyce najczęściej będą to:

- zabytek nieruchomy w całości lub w części położony na obszarze inwestycji, a często będący też jej przedmiotem – bowiem inwestycja zakłada rozbiorę takiego obiektu, jego znaczącą rozbudowę lub przebudowę tudzież zmianę przeznaczenia i sposobu zagospodarowania;
- obszar chronionego krajobrazu kulturowego, układu urbanistycznego, ruralistycznego lub zespołu zabudowy, na którym znajduje się w całości lub w części obszar inwestycji;
- chronione stanowisko archeologiczne, które jest położone w całości lub w części na terenie planowanej inwestycji.

Rodzaj zabytku przewidzianego do ochrony ustaleniami uzgadnianej decyzji, a tym samym jego wartości decydują, w jakim zakresie oceniać będziemy dany projekt. W uproszczeniu można stwierdzić, że to chroniony (a bardziej precyzyjnie – przewidziany do ochrony ustaleniami uzgadnianego projektu decyzji) obiekt wyznacza granice naszej oceny, a przez to i naszych uprawnień.

Prawidłowe i precyzyjne określenie zarówno przedmiotu ochrony, jak i wartości chronionego obiektu lub obszaru wymaga szczególnego podkreślenia. Nie chodzi o drobiazgowo, często nieznajdujące odzwierciedlenia w aktualnym stanie obiektu opisywanie jego historii czy też obszerne cytowanie generalnych zasad ochrony lub dokumentów kierownictwa wewnętrznego stanowiących ogólne dyrektywy pożądanego zakresu ochrony – bez związku z konkretnym obiektem i ustaleniami zawartymi w ocenianym projekcie. Organ administracji publicznej nie prowadzi prac badawczych ani nie zajmuje się teorią ochrony zabytków. Jego obowiązkiem jest załatwienie sprawy indywidualnej w toku postępowania, w którym *„stoi na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmuje wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny”*, który ochrania, *„i słuszny interes obywateli”*. Przy czym powszechny jest pogląd, że żadnemu z tych interesów nie przypisuje się bezwzględnej pierwszeństwa. Dlatego należy unikać poświęcania uwagi temu, co nie stanowi istoty dokonywanej oceny. To konkretny obiekt lub obszar, z jego charakterystyką przestrzenno-urbanistyczną oraz wartościami zawartymi w istniejącej zabytkowej substancji, ma skupiać uwagę organu. Wszak jednym z jego zadań jest kontrola prawidłowości ustaleń ochrony zabytków zawartych w uzgadnianym projekcie i ewentualnie wskazanie w uzasadnieniu postanowienia uzgodnieniowego, jakie ustalenia są konieczne, aby chroniony zabytek nie doznał uszczerbku, a tym bardziej nie uległ zniszczeniu.

W wyniku oceny ustaleń uzgadnianego projektu decyzji organ ochrony zabytków może wydać jedno z dwu orzeczeń:

- uzgadniające przedłożony projekt lub
- odmawiające jego uzgodnienia.

Natomiast jak już wskazano powyżej, zarówno z przepisów ustawy planistycznej, jak i zgodnie z powszechnie akceptowalnym w orzecznictwie poglądem organ uzgadniający nie jest władny ingerować w treść uzgadnianego projektu decyzji, *ergo* nie może również dokonać uzgodnienia z zastrzeżeniami, czyli w istocie zanegować swojego uzgodnienia.

## Badania archeologiczne i poszukiwania zabytków

Mimo że przepisy u.o.z.o.z. obowiązują już od 18 lat, nadal wiele jej zapisów budzi wątpliwości – również w kontekście zabytków archeologicznych. Rzeczony akt prawny wprowadzał wiele zmian o charakterze doktrynalnym z uwagi na fakt ratyfikacji przez Polskę Europejskiej konwencji o ochronie dziedzictwa archeologicznego z 16 stycznia 1992 r.<sup>106</sup> W polskich przepisach znalazły swój wyraz takie zasady, jak:

- dążenie do zachowania stanowisk archeologicznych *in situ*, w tym również niedopuszczanie do ich całkowitego przebadania, z uwagi na nieodwracalny charakter prac wykopaliskowych i nieodnawialny charakter źródeł archeologicznych;
- uprzednie rozpoznanie zasobów archeologicznych na obszarach planowanych inwestycji, które mogłyby je naruszyć, oraz zasada „kto niszczy, ten płaci”;
- zapewnienie wykonywania działań przy zabytkach archeologicznych przez osoby wykwalifikowane oraz prowadzenie badań archeologicznych i poszukiwań zabytków jedynie na podstawie pozwolenia uprawnionych organów.

Zwłaszcza ostatnia kwestia wywołała ożywioną dyskusję w kręgach naukowych, choć poszukiwania zabytków przez osoby nieposiadające wykształcenia archeologicznego były przedmiotem sporów na długo przed przyjęciem u.o.z.o.z.<sup>107</sup> Wiele elementów związanych z wydawaniem pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych i poszukiwań zabytków nadal pozostaje jednak słabo ugruntowanych i traktowanych różnie w różnych regionach Polski.

### Badania archeologiczne a poszukiwania zabytków

Podstawowym zagadnieniem wymagającym gruntownego wyjaśnienia jest odróżnienie badań archeologicznych od poszukiwań zabytków. O ile pierwsze działania zostały zdefiniowane w **art. 3 pkt 11** u.o.z.o.z. jako „*działania mające na celu odkrycie, rozpoznanie, udokumentowanie i zabezpieczenie zabytku archeologicznego*”, o tyle pojęcie poszukiwań zabytków nie zostało przez ustawodawcę sprecyzowane. Ponieważ jednak przewidziano odrębną podstawę prawną dla pozwoleń konserwatorskich na prowadzenie obu ww. działań<sup>108</sup>, stąd wnioskować należy, że badań archeologicznych nie można utożsamiać z poszukiwaniem zabytków, a rolą WKZ jest ocena wpływa-

106 Tzw. konwencja maltańska, ratyfikowana przez Polskę 30 stycznia 1996 r.

107 Por. W. Brzeziński, Z. Kobyliński (red.), *Wykrywacze metali a archeologia*, Warszawa 1999.

108 Art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z.: „*Pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga: 5) prowadzenie badań archeologicznych; 12) poszukiwanie ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych, w tym zabytków archeologicznych, przy użyciu wszelkiego rodzaju urządzeń elektronicznych i technicznych oraz sprzętu do nurkowania*”.

jącego wniosku pod kątem stwierdzenia, czy dotyczy on badań, czy też poszukiwań. Nie zawsze jest to jednak oczywiste – zwłaszcza w przypadku szeroko rozumianych badań powierzchniowych, które w części terenowej mogą nie różnić się zupełnie od poszukiwań zabytków.

Za legalne badania archeologiczne w skali międzynarodowej uznawane są działania spełniające jednocześnie trzy warunki:

- prowadzenia przez osoby wykwalifikowane;
- prowadzenia zgodnie z zasadami metodyki badawczej (w szczególności zaś: sporządzenia dokumentacji naukowej);
- przekazania pozyskanych zabytków ruchomych do odpowiednich jednostek muzealnych lub naukowych zapewniających ich dostępność do dalszych badań, w tym weryfikacyjnych, i utrzymanie w niepogorszonym stanie<sup>109</sup>.

Starając się więc ustalić, jakiego rodzaju działań dotyczy wniosek, należy ocenić trzy kluczowe kwestie.

Po pierwsze: wskazanie osoby prowadzącej wnioskowane działania. Wobec osób planujących prowadzić poszukiwania zabytków nie obowiązują wymogi **art. 37e ust. 1** u.o.z.o.z.

Po drugie: sposób prowadzenia wnioskowanych działań. Podstawę do oceny tego zagadnienia stanowi program prac załączany zarówno do wniosku o wydanie pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych (**§ 9 ust. 3 pkt 1** rozporządzenia<sup>110</sup>), jak i do wniosku o wydanie pozwolenia na prowadzenie poszukiwań zabytków (**§ 10 ust. 3 pkt 1** rozporządzenia). W przeciwieństwie do poszukiwań badania archeologiczne obejmują również konieczność zastosowania określonych metod badawczych, metodycznego zadokumentowania i zabezpieczenia zabytku. Ustawodawca, nie nakładając ww. obowiązków na osoby prowadzące poszukiwania zabytków, różnicuje tym samym dopuszczalny zakres i formę ingerencji w substancję zabytkową podejmowanej w czasie poszukiwań zabytków w stosunku do badań archeologicznych.

Po trzecie: sposób postępowania z odkrytymi w toku prac zabytkami ruchomymi. Należy mieć na uwadze, że niezależnie od sposobu pozyskania w przypadku zabytków innych niż archeologiczne zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rzeczach znalezionych (u.r.z.)<sup>111</sup>.

W praktyce konserwatorskiej zdarzają się sytuacje, w których archeolog zamierzający prowadzić badania powierzchniowe lub nieinwazyjne występuje z wnioskiem o wydanie pozwolenia na prowadzenie poszukiwań zabytków. WKZ powinien mieć jednak na względzie cel prowadzenia badań powierzchniowych. Oprócz słownikowo pojmywanych

---

109 Z. Kobyliński, *Własność dziedzictwa kulturowego*, Warszawa 2009, s. 106.

110 Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 2018 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na listę skarbów dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 81) – dalej: rozporządzenie.

111 Tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 908.



„poszukiwań” zabytków jest nim sporządzenie lub aktualizacja kart ewidencyjnych archeologicznych zabytków nieruchomości (KEZA), które są włączane do wojewódzkiej, a następnie krajowej oraz gminnej ewidencji zabytków i stanowią podstawę do obejmowania ich ochroną prawną na podstawie **art. 7 u.o.z.o.z.** KEZA stanowią jednocześnie element dokumentacji naukowej, której wykonania nie można wymagać na podstawie pozwolenia na prowadzenie poszukiwań zabytków pozbawionych z zasady waloru naukowości.

Możliwość prowadzenia badań archeologicznych (a co za tym idzie – wydawania pozwoleń na ich prowadzenie w trybie **art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z.**) nie ogranicza się jedynie do obszarów znanych stanowisk archeologicznych. Jak wspomniano powyżej, do badań archeologicznych należy również np. prowadzenie badań powierzchniowych mających na celu zaewidencjonowanie nowych stanowisk archeologicznych. O możliwości wydania pozwolenia konserwatorskiego nie decyduje więc obszar prowadzenia prac, ale sposób i cel. Ograniczenia **art. 31 ust. 1a i 2 u.o.z.o.z.** dotyczą jedynie możliwości nakazania sfinansowania badań archeologicznych przez inwestora, w sytuacji gdy zaplanowana inwestycja doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego. Zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych ustala wówczas WKZ w drodze decyzji i wyłącznie w takim zakresie, w jakim te działania zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny. Nie dotyczy to jednak badań naukowych lub ratowniczych prowadzonych niezależnie od zakresu jakiegokolwiek inwestycji.

W kontekście badań nieinwazyjnych prowadzonych przy użyciu sprzętu specjalistycznego należałoby rozważyć, czy ich celem jest rozpoznanie zabytków archeologicznych, a dokumentacja z tego rodzaju prac będzie miała znaczenie dla ochrony dziedzictwa archeologicznego, czy też poszukiwanie nieokreślonych obiektów lub przedmiotów, które dopiero po ich odkryciu mogą zostać uznane za zabytki.

Odrębnie rozpatrywać należy zagadnienie poszukiwania (również amatorskiego) struktur ziemnych – związanych często z istnieniem nieruchomości zabytków archeologicznych – na podstawie ogólnodostępnych zdjęć satelitarnych, jak również prowadzenia prospekcji lotniczej i pomiarów niewymagających wstępu na teren nieruchomości. Wówczas uzyskiwanie pozwolenia konserwatorskiego – z wszystkimi reżimami postępowania administracyjnego – nie wydaje się racjonalne. Pamiętać trzeba, że tego rodzaju działania same w sobie nie definiują zarejestrowanych struktur jako zabytków archeologicznych i wymagają przeprowadzenia dodatkowego rozpoznania przy użyciu bardziej miarodajnych metod badawczych.

Dla uzyskania jednolitej linii orzeczniczej dużą wartością byłoby stosowanie jednolitej nomenklatury w treści decyzji wydawanych na podstawie **art. 31 ust. 1a i 2** oraz **art. 36 ust. 1 pkt 5 u.o.z.o.z.** Z uwagi na cel prowadzonych badań archeologicznych możemy podzielić je na:

- badania naukowe – służące określonemu celowi badawczemu;
- badania ratownicze – prowadzone w celu zadokumentowania stanowisk archeologicznych zagrożonych zniszczeniem z przyczyn naturalnych<sup>112</sup>;

112 Również wywołanych działalnością człowieka – np. erozja ścian wyrobiska żwirowni.

- badania inwestycyjne – prowadzone na stanowiskach archeologicznych zagrożonych w związku z planowaną inwestycją.

Żaden podział badań archeologicznych nie może stanowić katalogu zamkniętego<sup>113</sup>. Truizmem będzie stwierdzenie, że archeologia to nauka, która stale się rozwija i możliwe, że WKZ otrzymają do rozpatrzenia programy prac łączące kilka różnych rodzajów badań, ich modyfikacje lub badania w ogóle niemieszczące się w żadnej klasyfikacji.

W tym kontekście szeroko dyskutowany jest również problem tzw. nadzorów archeologicznych. Zostały one oficjalnie zdefiniowane w Standardach KOBiDZ z 2010 r.<sup>114</sup>, stanowiących aktualizację wcześniejszych standardów z 2004 r., a sposób ich prowadzenia i okoliczności uzasadniające ich zastosowanie opisano szczegółowo w Standardach GKZ z 2020 r.<sup>115</sup>

Słusznie w ostatnim z ww. dokumentów wskazano, że „*nadzór archeologiczny nie jest działaniem sensu stricto badawczym, lecz konserwatorskim*”. Powyższe stanowisko oparto na wyroku WSA we Wrocławiu<sup>116</sup> dotyczącym zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Sąd założył, że nadzór ten jest „*sprawowany z urzędu, niezależnie od wniosku jakiegokolwiek podmiotu, w przypadkach wymagających ochrony zabytków oraz opieki nad nimi (art. 91 ust. 4 pkt 5 u.o.z.)*”<sup>117</sup>. Takie podejście wynika z dwojakiego znaczenia sformułowania „nadzór”. Nadzór archeologiczny i nadzór konserwatorski to jednak dwa zupełnie różne działania. Nadzór konserwatorski – zgodnie z ww. przepisem – oczywiście należy do obowiązków organu konserwatorskiego. Nadzór archeologiczny jest jedną z częściej stosowanych form badań archeologicznych i wykonuje go uprawniony archeolog wskazany przez wnioskodawcę, któremu wydano pozwolenie na badania archeologiczne. Z kolei WKZ prowadzi nadzór konserwatorski nad działaniami tego podmiotu rozumiany jako weryfikacja formalna i merytoryczna prowadzonych działań.

Idąc opisanym powyżej tokiem rozumowania, orzekł WSA w Gdańsku<sup>118</sup>, który podkreślił, że nadzór archeologiczny jest formą badań archeologicznych realizowanych w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych, gdyż polega na działaniach zmierzających do odkrycia, rozpoznania, udokumentowania i zabezpieczenia zabytku archeologicznego (por. **art. 3 pkt 11** u.o.z.o.z.). Z powyższego wywiedziono, że na prowadzenie takich badań – zgodnie z **art. 36 ust. 1 pkt 5** u.o.z.o.z. – wymagane jest uzyskanie pozwolenia WKZ.

Oczywiście podstawową formą badań archeologicznych pozwalającą dokładnie zadokumentować i poprawnie metodycznie wyeksplorować nieruchome zabytki

---

113 Więcej na ten temat: C. Renfrew, P. Bahn, *Archeologia. Teorie, metody, praktyka*, Warszawa 2002, s. 67-110.

114 *Standardy metodyczne i dokumentacyjne badań archeologicznych i opracowań ich wyników*, „Kurier Konserwatorski” 2010, nr 6, s. 40-49.

115 *Standardy prowadzenia badań archeologicznych, cz. 2. Badania inwazyjne lądowe*, „Kurier Konserwatorski” 2020, nr 18, s. 40-41.

116 Wyrok z dnia 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 964/11.

117 „*Do zadań wykonywanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków należy w szczególności sprawowanie nadzoru nad prawidłowością prowadzonych badań konserwatorskich, architektonicznych, prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i innych działań przy zabytkach oraz badań archeologicznych*” – tzw. nadzór konserwatorski.

118 Wyrok z dnia 23 września 2020 r., sygn. akt II SAB/Gd 38/20.

archeologiczne zagrożone inwestycją są wyprzedzające ją badania wykopaliskowe. Często jednak prowadzenie regularnych badań wykopaliskowych nie jest uzasadnione ze względów praktycznych, o czym dokładniej mowa w treści Standardów GKZ – wówczas badania archeologiczne w formie nadzoru pozwalają zabezpieczyć potencjalnie zachowane relikty oryginalnych nawarstwień kulturowych. Również negatywny wynik takiego nadzoru wnosi istotne ustalenia z punktu widzenia ochrony zabytków archeologicznych, a więc dokumentacja z tak rozumianej formy badań archeologicznych powinna zostać przekazana WKZ. Nie byłoby natomiast możliwości egzekwowania dokumentacji bez wydania pozwolenia konserwatorskiego na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 5 u.o.z.o.z., uwzględniającego taki warunek na podstawie § 18 ust. 3 pkt 6 rozporządzenia.

### **Postępowanie w sprawie pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych i poszukiwań zabytków**

W kontekście prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawie wydawania pozwoleń na prowadzenie poszukiwań zabytków aktualne pozostają wytyczne GKZ z 29 stycznia 2021 r.<sup>119</sup> Wymagania dotyczące wniosku o wydanie pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych i poszukiwań zabytków opisane są odpowiednio w § 9 i § 10 rozporządzenia.

Część elementów pozostaje wspólna dla obu rodzajów działań, co wynika z ich podobieństwa, o którym wspomniano powyżej. Nie sposób jednak nie dostrzec, że ustawodawca nałożył znacznie mniejsze obowiązki na wnioskodawcę zamierzającego prowadzić poszukiwania niż badania archeologiczne. Wynika to przede wszystkim z faktu, że z założenia poszukiwania zabytków archeologicznych prowadzone są przez osoby nieposiadające wykształcenia archeologicznego.

Przepisy nie warunkują wydania pozwolenia na poszukiwanie zabytków oraz badania archeologiczne od motywów ich prowadzenia wskazanych w uzasadnieniu i programie prac, dołączonych do wniosku zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 4 oraz § 10 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia. WKZ winien natomiast ocenić w toku prowadzonego postępowania treść wniosku wraz z programem w celu ustalenia, czy zaplanowane działania nie wykraczają poza dopuszczalny ich zakres zgodnie z przepisem art. 36 ust. pkt. 5 i 12 u.o.z.o.z.

Każdy wniosek o wydanie pozwolenia konserwatorskiego powinien spełniać podstawowe wymogi wynikające z k.p.a. Zastosowanie mają więc przepisy z art. 63 § 3 i § 3a, art. 76a oraz art. 77 § 4. Pamiętać należy, że wniosek niekompletny nie może skutecznie zainicjować postępowania administracyjnego, co oznacza, że organ nie może wydać rozstrzygnięcia merytorycznego.

---

119 Pismo znak: DOZ-KiNK.6521.17.2020.WJ.

Oceniając poprawność formalną wniosku, należy mieć na uwadze podstawowe zasady logiki. Przez zebranie całego materiału dowodowego (zgodnie z **art. 77 § 1** i **art. 80** k.p.a.) należy rozumieć „zebranie dowodów dotyczących wszystkich faktów mających znaczenie prawne dla danej sprawy”<sup>120</sup>. Tak więc w zależności od rodzaju i zakresu wnioskowanych prac WKZ może nie wymagać od wnioskodawcy np. promesy muzealnej lub planu wykopów archeologicznych, gdy z przedstawionego programu badań wynika, że zabytki archeologiczne fizycznie nie będą mogły być pozyskane z uwagi na zaplanowane badania nieinwazyjne.

Przepisy nie określają wprost kręgu stron omawianych postępowań. Biorąc jednak pod uwagę przepisy art. 36 ust. 5 i 7 u.o.z.o.z., a także art. 28 k.p.a.<sup>121</sup>, za strony uznać należy z pewnością:

- wnioskodawcę;
- właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości;
- innych dysponentów gruntu na podstawie trwałego zarządu albo ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego wobec nieruchomości.

Kierownik badań archeologicznych oraz osoba kierująca poszukiwaniami, o ile nie są jednocześnie wnioskodawcami, nie należą do kręgu stron postępowania. Wynika to z faktu, że wszelkie warunki pozwolenia oraz obowiązki wynikające z konieczności złożenia stosownej dokumentacji czy podjęcia innych działań wskazanych w decyzji dotyczą osoby, której wydano pozwolenie. Osoby kierujące pracami zobligowane są do ich realizacji jedynie pośrednio, w zakresie regulowanym przepisami k.c.

## Program badań i program poszukiwań

Jeden z najbardziej istotnych elementów w omawianych postępowaniach stanowi program zaplanowanych prac (**§ 9 ust. 3 pkt 1** oraz **§ 10 ust. 3 pkt 1** rozporządzenia), rozpatrywany wraz z załącznikami mapowymi (**§ 9 ust. 3 pkt 4 i 5** oraz **§ 10 ust. 3 pkt 4** rozporządzenia), z którymi powinien być spójny i komplementarny. Ustawodawca nie precyzuje formy ani merytorycznej zawartości programu badań archeologicznych, co wynika z ich znacznego zróżnicowania i wielości możliwych do zastosowania metod badawczych. W przypadku poszukiwań zabytków wymaga się, aby ich program zawierał „zakres i sposób prowadzenia poszukiwań zabytków”.

Dokonując analizy programu prac jako dowodu w sprawie, należy mieć na uwadze, że kompetencje do wydawania pozwoleń w trybie **art. 36 ust. 1 pkt 5 i 12** u.o.z.o.z. zostały nadane WKZ w celu zapewnienia właściwej oceny wpływu rzeczonych działań na zabytki, w szczególności na zabytki archeologiczne. Obowiązkiem WKZ jest więc precyzyjne ustalenie:

- jaką ingerencję w nawarstwienia archeologiczne zakładają zamierzone prace;

---

120 Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 140/18.

121 Więcej na ten temat: M. Medyński, *Status strony postępowania konserwatorskiego*, „Kurier Konserwatorski” 2008, nr 2, s. 5-36.

- jakie narzędzia i metody będą wykorzystywane w ich trakcie; a także
- czy ewentualne naruszenie zabytku – również w toku badań archeologicznych – jest uzasadnione z punktu widzenia nauki<sup>122</sup>.

Poszukiwania powinny oczywiście kończyć się w momencie natrafienia na zabytek archeologiczny i nie mogą zakładać wydobywania go poza granicami uzasadnionymi okolicznościami i specyfiką danej sytuacji. Uprawnienia do eksploracji ewentualnych nawarstwień kulturowych, w których zalega ruchomy zabytek archeologiczny, posiadają jedynie osoby o kwalifikacjach opisanych w **art. 37e ust. 1** u.o.z.o.z. na podstawie ważnego pozwolenia konserwatorskiego wydawanego w trybie **art. 36 ust. 1 pkt 5** u.o.z.o.z.

Program badań archeologicznych powinien być możliwie precyzyjny i wyczerpujący. Istotne jest, aby bezpośrednio odnosił się do przedmiotu planowanych badań – nieruchomego zabytku archeologicznego. Rozmieszczenie wykopów badawczych i zaplanowane do zastosowania metody uzależnione są od rodzaju badanego zabytku oraz wcześniejszych ustaleń na jego temat. Innego rodzaju prac będą wymagały stanowiska o charakterze funeralnym, innego zaś osada produkcyjna czy stanowisko miejskie. Zwłaszcza w tym ostatnim przypadku w programie badań powinny znaleźć się przynajmniej podstawowe wyniki kwerendy archiwalnej – z uwagi na możliwe do przewidzenia odkrycie np. cmentarzyska przykościelnego lub reliktyw zabudowy średniowiecznej, która w obecnej tkance miejskiej jest już niewidoczna. Założenia badawcze w takich przypadkach muszą obejmować pobranie odpowiednich próbek i współpracę ze specjalistami z innych dziedzin, np. z antropologiem lub architektem. Konieczność poprzedzenia badań archeologicznych kwerendą archiwalną, muzealną i bibliograficzną podkreślano w Standardach KOBiDZ z 2010 r. (s. 42), jak również została ona uwzględniona w Standardach GKZ z 2020 r. (cz. 2, s. 12-14).

Za niewłaściwe z metodycznego punktu widzenia uznać należy prowadzenie dużych inwestycji na obszarze centrów miast historycznych jedynie pod nadzorem archeologicznym, z pominięciem wyprzedzających badań wykopaliskowych. Odkryte w trakcie sprawowanego nadzoru archeologicznego obiekty, nawarstwienia i zabytki ruchome nie mogą stanowić zaskoczenia w tak bogatych w historię miejscach. Wstrzymywanie prac budowlanych w związku z dokonywanymi odkryciami z pewnością stanowi problem również dla inwestora, zwłaszcza jeśli są one na tyle istotne, że wymagają zachowania i wyeksponowania lub wkomponowania w nowo powstający obiekt. Również tę kwestię bardziej szczegółowo opisano w Standardach GKZ z 2020 r. (cz. 2, s. 12-14, 40-41).

Gdy przedstawiony program badań archeologicznych lub poszukiwań zabytków zdaniem organu nie pozwala na dokonanie jednoznacznej oceny wniosku, WKZ może wezwać wnioskodawcę na etapie oceny kompletności wniosku do jego sprecyzowania, a w razie ustalenia, że przedstawiony ostatecznie program nie pozwala określić wpływu zaplanowanych działań na zabytek – odmówić wydania pozwolenia.

122 W kontekście cytowanej już zasady zachowania zabytków archeologicznych *in situ*.

## Pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych i poszukiwania zabytków

W toku postępowania prowadzonego w trybie **art. 36 ust. 1 pkt 5 i 12** u.o.z.o.z. poza oceną formalną wniosku WKZ zobowiązany jest do przeprowadzenia analizy merytorycznej jego uzasadnienia oraz programu prac i ustalenia, czy rodzaj, zakres i sposób prowadzenia planowanych działań nie będzie miał negatywnego wpływu na zabytki. Organ konserwatorski winien mieć na uwadze kwestię zachowania zabytku w możliwie niepogorszonym stanie, a jedynie w ostateczności dopuszczenie do jego naruszenia pod warunkiem szczegółowego przebadania i zadokumentowania.

Elementy, które obligatoryjnie powinny zawierać pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych oraz poszukiwań zabytków, opisano w **§ 18 i § 19** rozporządzenia. Szczególną uwagę należy zwrócić przede wszystkim na kwestię możliwie precyzyjnego określenia rodzaju i zakresu prac, niewykraczającego jednak poza opis programu badań czy poszukiwań dołączonego do wniosku<sup>123</sup>. Dotyczy to takich zagadnień, jak:

- wielkość i lokalizacja wykopów badawczych,
- głębokość ingerencji w grunt w przypadku poszukiwań zabytków,
- używany sprzęt<sup>124</sup>.

Rozporządzenie w **§ 18 ust. 4** oraz **§ 19 ust. 5** wprowadza obowiązek dołączania do pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych i poszukiwań zabytków załącznika mapowego wskazującego zakres prac objętych pozwoleniem oraz w przypadku poszukiwań zabytków – ewentualny obszar objęty zakazem ich prowadzenia. Zarówno mapa topograficzna dołączana do wniosku przez wnioskodawcę, na podstawie **§ 9 ust. 3 pkt 4** oraz **§ 10 ust. 3 pkt 4** rozporządzenia, jak i załącznik do decyzji mogą opierać się na dowolnej skali, nie mniejszej niż określona w rozporządzeniu. Skala mapy uzależniona powinna być od wielkości obszaru, czytelności mapy i zakresu prac. Muszą one jednak pochodzić z legalnego źródła, dopuszczającego ich użycie w postępowaniu administracyjnym, co wynika z opisu lub dołączonej licencji.

## Warunki w pozwoleniach na badania archeologiczne i poszukiwania zabytków

Zgodnie z **art. 36 ust. 3** u.o.z.o.z. pozwolenia wydawane w trybie **art. 36 ust. 1** mogą określać dodatkowe warunki, które zapobiegną uszkodzeniu lub zniszczeniu zabytku. Warunki pozwolenia nie mogą jednak prowadzić do zmiany zamierzenia wskazanego przez wnioskodawcę w programie poszukiwań. Wskazanie warunków dodatkowych, niewynikających z katalogu warunków obligatoryjnych lub fakultatywnych dla pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych i poszukiwań zabytków

---

123 Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 maja 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 254/14.

124 Zwłaszcza możliwość użycia sprzętu ciężkiego lub wykrywaczy metali.



(§ 18 ust. 3 i § 19 ust. 3 i 4 rozporządzenia), wymaga szczegółowego uzasadnienia – stosownie do art. 107 § 3 k.p.a.<sup>125</sup>

W przypadku badań archeologicznych należy pamiętać, że katalog warunków powinien zostać dostosowany do zakresu i rodzaju badań, których dotyczy, a także wynikać z fizycznej możliwości ich realizacji. Jednocześnie WKZ sam zobligowany jest do ich egzekwowania. Tak więc konieczność sporządzenia planu sytuacyjno-wysokościowego całego stanowiska archeologicznego (§ 18 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia) będzie bardziej adekwatna w przypadku badań naukowych niż badań inwestycyjnych, które obejmują jedynie lokalizację planowanego domu jednorodzinnego. Podobnie miałyby się z celem warunkowanie pozwolenia na badania archeologiczne w formie nadzoru przy pracach ziemnych związanych np. z budową chodnika, uporządkowaniem terenu (§ 18 ust. 3 pkt 12 rozporządzenia) czy dokonaniem odbioru końcowego prac (§ 18 ust. 3 pkt 13 rozporządzenia). W kontekście dokumentacji badań archeologicznych w celu doprecyzowania warunku w treści decyzji warto odnieść się do § 22 rozporządzenia, który mówi o zawartości dokumentacji. Jeśli którykolwiek z jej elementów nie ma zastosowania dla danego rodzaju i zakresu prac, wzmianka o tym powinna znaleźć się w decyzji i zostać poparta stosownym uzasadnieniem. Pomocą merytoryczną w ocenie prawidłowości przedstawianej organowi konserwatorskiemu dokumentacji służą Standardy GKZ z 2020 r.<sup>126</sup>, które stanowią narzędzie do wykorzystania na etapie odbioru badań lub weryfikowania dokumentacji.

Pozwolenia na prowadzenie poszukiwań zabytków nie mogą być warunkowane np. zapewnieniem nadzoru archeologicznego czy też elementami zastrzeżonymi dla pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych, takimi jak konieczność prowadzenia dokumentacji, złożenia sprawozdania, prowadzenia doraźnej konserwacji pozyskanych przedmiotów. Jeśli więc poszukiwania wymagają zdaniem organu konserwatorskiego zapewnienia nadzoru archeologicznego w celu sporządzenia dokumentacji naukowej, oznacza to, że w swym celu stanowią badania archeologiczne.

## Poszukiwania przedmiotów niebędących zabytkami

W kontekście prowadzenia poszukiwań przedmiotów innych niż zabytkowe trzeba mieć na względzie, że u.o.z.o.z. nie dotyczy poszukiwań rzeczy, które nie są zabytkiem w rozumieniu zapisów art. 3 u.o.z.o.z. Każdorazowe znalezienie rzeczy, której

<sup>125</sup> Ma ono także istotne znaczenie merytoryczne. Przedstawienie toku rozumowania organu, w tym przytoczenie interpretacji przepisów prawa, na których oparł się w konkretnej sprawie, nie tylko pełni funkcję perswazyjną, ale także wpływa na kontrolę aktu w ewentualnym postępowaniu odwoławczym. Obowiązek uzasadniania decyzji powiązany jest z zasadą przekonywania (art. 11 k.p.a.) oraz zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa (art. 8 k.p.a.). Uzasadnienie decyzji winno też odgrywać rolę edukacyjną w stosunku do adresatów decyzji oraz innych podmiotów (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 14 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 785/17).

<sup>126</sup> *Standardy prowadzenia badań archeologicznych, cz. 1. Badania nieinwazyjne lądowe*, „Kurier Konserwatorski” 2020, nr 17; *Standardy prowadzenia badań archeologicznych, cz. 2. Badania inwazyjne lądowe*, „Kurier Konserwatorski” 2020, nr 18.



właściciel nie jest znany, wymaga wdrożenia procedur opisanych w u.r.z.z., o ile nie doszło do znalezienia zabytku archeologicznego (wówczas zastosowanie ma art. 33 u.o.z.o.z.) lub odkrycia w trakcie robót budowlanych przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, że może być zabytkiem (wówczas zastosowanie ma art. 32 u.o.z.o.z.).

Uznaniowa definicja zabytku oraz zabytku archeologicznego<sup>127</sup>, a także brak dokumentu poświadczającego, czy WKZ uznał dany przedmiot za zabytkowy lub niezabytkowy, wzbudzają niejednokrotnie kontrowersje i problemy interpretacyjne. Dobrym rozwiązaniem może być np. wprowadzenie procedury komisyjnej oceny wartości przedmiotów pozyskanych w toku poszukiwań czy też w wyniku przypadkowych znalezisk, co odbywa się już obecnie w niektórych wojewódzkich urzędach ochrony zabytków. Z prac komisji powinien oczywiście zostać sporządzony protokół, stosownie do **art. 67 § 1** k.p.a., wskazujący, które przedmioty zostały uznane za zabytek archeologiczny, które za zabytek innej kategorii, a które nie posiadają wartości zabytkowej. Egzemplarz protokołu udostępnia się osobie kierującej poszukiwaniami i/lub wnioskodawcy z pouczeniem o obowiązkach wynikających z u.r.z.z. Na wniosek znalazcy możliwe jest również wydanie zaświadczenia na podstawie przepisów k.p.a.

## Weryfikacja prawidłowości badań i poszukiwań

Zadania i uprawnienia z zakresu nadzoru konserwatorskiego w przypadku zabytków archeologicznych sprowadzają się do następujących działań WKZ:

1. Kontroli jakości prowadzonych badań archeologicznych i poszukiwań zabytków oraz egzekwowania warunków opisanych w pozwoleniach.
2. Kontroli stanu zachowania nieruchomości zabytków archeologicznych wpisanych do rejestru zabytków.
3. Kontroli warunków przechowywania ruchomych zabytków archeologicznych pozyskanych z badań archeologicznych lub poszukiwań.

W ramach swoich ustawowych kompetencji WKZ ma możliwość skorzystania z kilku różnych narzędzi, które nieznacznie się od siebie różnią. Dla uporządkowania informacji wspomnieć należy o następujących czynnościach:

- ogłędziny na podstawie **art. 85** k.p.a. – służą ustaleniu stanu faktycznego w toku prowadzonego postępowania administracyjnego w celu wydania rozstrzygnięcia, np. wydania decyzji ustalającej rodzaj i zakres badań niezbędnych w związku z planowaną inwestycją z **art. 31 ust. 2** u.o.z.o.z.; mogą zostać przeprowadzone w celu wydania zaleceń konserwatorskich z **art. 27** u.o.z.o.z.; dokonuje się ich także na podstawie **art. 32 ust. 3** i **art. 33 ust. 3** w celu ustalenia okoliczności odkrycia lub znalezienia zabytku; wydanie zaleceń konserwatorskich oraz

---

<sup>127</sup> Więcej na ten temat: J. Artemiuk, *Geneza pojęcia zabytku archeologicznego w prawie polskim*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, vol. 4 (2), s. 105-120; M. Florek, *Kilka uwag o ustawowych definicjach zabytku archeologicznego i badań archeologicznych oraz ich konsekwencjach*, „Ochrona Zabytków” 2019, nr 2, s. 1-19; M. Trzcíński, *Wokół definicji zabytku archeologicznego*, „Ochrona Zabytków” 2007, nr 4, s. 111-117.

ogłędziny miejsca odkrycia zabytku nie stanowią elementu postępowania administracyjnego, a **art. 85, art. 67 § 2 pkt 3, art. 79** k.p.a. mogą być stosowane jedynie poprzez analogię;

- **kontrola** przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami w trybie **art. 38 ust. 1** u.o.z.o.z.; może dotyczyć weryfikacji poprawności prowadzonych badań archeologicznych, ustalenia stanu zachowania zabytku wpisanego do rejestru zabytków, warunków przechowywania ruchomych zabytków archeologicznych przekazanych w depozyt, jak również weryfikacji możliwości zniszczenia lub uszkodzenia zabytku archeologicznego;
- **odbiór badań** na podstawie **§ 18 ust. 3 pkt. 13** rozporządzenia – służy potwierdzeniu, że badania archeologiczne (lub ich etap) zostały zakończone i przeprowadzone prawidłowo; nie podlega rygorom takim jak kontrola czy oględziny, powinien jednak odbywać się przy udziale osoby, której udzielono pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych, gdyż służy potwierdzeniu wykonania przez nią warunków pozwolenia oraz zgodności przeprowadzonych badań z zakresem określonym w treści pozwolenia; protokół odbioru końcowego badań w przypadku badań inwestycyjnych stanowi deklarację organu, że wyeksplorowany i zadokumentowany obszar może zostać dopuszczony do realizacji inwestycji.

W celu egzekwowania dopełnienia warunków określonych w pozwoleniach wydanych na podstawie **art. 36 ust. 1 pkt 5 i 12** u.o.z.o.z. WKZ ma możliwość skorzystania z takich narzędzi jak kontrola (**art. 38 ust. 1** u.o.z.o.z.) lub odbiory częściowe i końcowe badań (**§ 18 ust. 3 pkt 13** rozporządzenia). Wydaje się jednak, że ze względu na specyfikę prac archeologicznych skuteczniejszym narzędziem w tym zakresie są odbiory badań, o ile ich przeprowadzenie zostało wskazane jako warunek w treści pozwolenia. Kontrole planowe na podstawie **art. 38 ust. 1** u.o.z.o.z. znajdują zastosowanie wobec badań naukowych lub długotrwałych badań inwestycyjnych. Nie zmienia to faktu, że w sytuacji powzięcia podejrzenia o nieprawidłowościach związanych z trwającymi badaniami organ konserwatorski może również przeprowadzić kontrolę doraźną, wykorzystując przepisy **art. 38-39 i art. 41** u.o.z.o.z.

Realizacja obowiązków informacyjnych, które wynikają z warunków określonych w pozwoleniu na badania lub poszukiwania, powinna znajdować swoje odzwierciedlenie w aktach sprawy. Konieczność dołączania zawiadomień, o których mowa w **§ 18 ust. 3 pkt 1-4, § 19 ust. 1 pkt 7 i ust. 3** oraz **§ 19 ust. 1 pkt 8** (w formie określonej w **§ 21 ust. 1** rozporządzenia), wynika z wpływu poszczególnych danych na bieg terminów zależnych od daty rozpoczęcia i zakończenia danych prac – np. w przypadku badań archeologicznych warunkują one terminy złożenia sprawozdania z badań czy dokumentacji, jak również przekazania pozyskanych zabytków ruchomych. Termin zakończenia prac nie musi być równoznaczny z upływem terminu ważności pozwolenia.

Monitorowanie wypełnienia warunków informacyjnych jest obowiązkiem pracownika prowadzącego postępowanie w sprawie wydania pozwolenia. Jeśli po wydaniu pozwolenia WKZ w ogóle nie otrzymuje żadnej informacji zwrotnej od wnioskodawcy, niezwłocznie po upływie ważności pozwolenia warto zwrócić się

z pisemnym zapytaniem o stan realizacji pozwolenia. Ponieważ pozwolenia z **art. 36 ust. 1 pkt 5 i 12** u.o.z.o.z. stanowią uprawnienie do zrealizowania wskazanych w nich działań, nie zaś obowiązek ich przeprowadzenia, zdarzy się zapewne, że wnioskodawca poinformuje o nieprzystąpieniu do zaplanowanych badań czy poszukiwań. W takim przypadku oczywiście obowiązki informacyjne wynikające z wydanego pozwolenia nie powstały, a sprawę można uznać za zakończoną. Jeśli jednak okaże się, że badania lub poszukiwania zostały przeprowadzone, a nie dopełniono obowiązków informacyjnych wskazanych w warunkach pozwolenia, niezbędne będzie podjęcie działań właściwych dla stwierdzonych nieprawidłowości i rodzaju prac.

Zgodnie z zasadą pisemności wyrażoną w **art. 14** k.p.a. protokół odbioru końcowego badań powinien znaleźć się w aktach sprawy, niejako stanowiąc jej zakończenie. Co więcej, stanowi on dowód dopełnienia warunku dokonania odbioru badań. W razie stwierdzenia w trakcie odbioru badań archeologicznych, że wymagają one przeprowadzenia dodatkowych czynności w toku kontynuowania badań (np. dokończenia eksploracji lub sporządzenia dodatkowej dokumentacji), określenie tych elementów powinno znaleźć się w protokole odbioru częściowego i zostać zweryfikowane na etapie odbioru końcowego.

Stwierdzenie w toku kontroli trwających badań archeologicznych lub poszukiwań zabytków, że prowadzone są one niezgodnie z warunkami bądź zakresem pozwolenia, zobowiązuje WKZ do podjęcia określonych w ustawie działań, takich jak:

- **art. 43 ust. 1 pkt 3** u.o.z.o.z. – decyzja o wstrzymaniu trwających badań archeologicznych lub poszukiwań zabytków prowadzonych bez pozwolenia konserwatorskiego lub w sposób odbiegający od zakresu i warunków określonych w pozwoleniu;
- **art. 107d ust. 2** u.o.z.o.z. – nałożenie kary administracyjnej za prowadzenie badań archeologicznych niezgodnie z zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu;
- **art. 109c ust. 1** u.o.z.o.z. – zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa polegającego na prowadzeniu poszukiwań zabytków bez pozwolenia lub wbrew warunkom pozwolenia;
- **art. 41** u.o.z.o.z. – skierowanie do organów ścigania zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa lub wykroczenia.

W toku kontroli prowadzonej w trybie **art. 38 ust. 1** u.o.z.o.z. wobec trwających badań archeologicznych WKZ nie ma możliwości wydania zaleceń pokontrolnych na podstawie **art. 40** u.o.z.o.z., które odnoszą się jedynie do „*przypadku ustalenia, że zabytek jest w nieodpowiednim stanie zachowania*”. Przyjmuje się, że „*zalecenia pokontrolne stanowią podstawowe narzędzie służące zapewnieniu właściwej konserwacji zapobiegawczej obiektu, w szczególności poprzez realizację prac zaliczanych do profilaktyki konserwatorskiej*”<sup>128</sup>. Ponieważ prawidłowość prowadzenia badań archeologicznych nie dotyczy działań profilaktycznych wobec obiektu zabytkowego,

---

128 K. Zalaszińska, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 161.

działania naprawcze powinny zostać określone na podstawie przepisów **art. 43 i 44** u.o.z.o.z. Pamiętać trzeba, że precyzyjne określenie zakresu badań archeologicznych lub poszukiwań zabytków w treści pozwolenia rzutuje na możliwość zastosowania **art. 43 ust. 1 pkt 3** oraz **art. 44 ust. 1** u.o.z.o.z.<sup>129</sup>

Zarówno w przypadku prowadzenia prac niezgodnie z zakresem i warunkami pozwolenia, jak i prowadzenia poszukiwań bez stosownego pozwolenia należy rozważyć, czy nie zachodzą przesłanki do zgłoszenia również możliwości popełnienia przestępstwa polegającego na zniszczeniu lub uszkodzeniu zabytku, opisanego w **art. 108** u.o.z.o.z. Przy tym trzeba mieć na uwadze, że zniszczenia mogą dotyczyć nie tylko zabytków nieruchomości, np. obiektów archeologicznych, ale również zabytków ruchomych przechowywanych lub konserwowanych w niewłaściwy sposób po ich wydobyciu czy też zniszczenia zabytku w związku z jego eksploracją bez sporządzenia wymaganej dokumentacji naukowej.

W razie stwierdzenia w toku kontroli, że badania archeologiczne są prowadzone niezgodnie z zakresem wskazanym w pozwoleniu lub w niewłaściwy sposób<sup>130</sup>, obowiązkiem WKZ jest wstrzymanie prac na podstawie **art. 43 ust. 1** u.o.z.o.z. W tym celu należy przede wszystkim ustalić, czy szkoda jest możliwa do naprawienia. Jeśli faktyczny zakres prac był mniejszy niż zakładany i nadal jest możliwe jego uzupełnienie lub dokumentacja polowa wykazuje braki możliwe do uzupełnienia, w toku postępowania wszczętego na podstawie **art. 44 ust. 1** u.o.z.o.z. należy ustalić działania, jakie powinny zostać zrealizowane, i wydać decyzję, o której mowa w **art. 44 ust. 1 pkt 3** u.o.z.o.z. Jeśli jednak nie da się naprawić rozbieżności w przeprowadzonych badaniach lub dokumentacji w stosunku do zakresu pozwolenia, zastosowanie ma **art. 44 ust. 1 pkt 4** u.o.z.o.z. W obu przypadkach WKZ wszczyna również postępowanie w sprawie nałożenia kary administracyjnej.

Jako dodatkowe narzędzie związane z egzekwowaniem wymagań WKZ nowelizacja u.o.z.o.z. z 22 czerwca 2017 r.<sup>131</sup> wprowadziła administracyjne kary pieniężne za naruszenie niektórych obowiązków wynikających z u.o.z.o.z. (**art. 107a-107i**), zagrożonych wcześniej odpowiedzialnością karną jako wykroczenia.

W kontekście prowadzenia badań archeologicznych szczególną uwagę należy zwrócić na możliwość nałożenia kary administracyjnej za ich prowadzenie bez pozwolenia albo niezgodnie z zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu (**art. 107d ust. 1-2** u.o.z.o.z.). WKZ jest zobligowany do wszczęcia postępowania administracyjnego w tej sprawie w przypadku stwierdzenia, że doszło do naruszenia któregośkolwiek z warunków określonych w pozwoleniu na prowadzenie badań archeologicznych; istotne

129 Decyzja na podstawie art. 44 ust. 1 pkt 2 nie może zostać wydana dla poszukiwań zabytków, których prowadzenie bez pozwolenia stanowi przestępstwo opisane w art. 109c u.o.z.o.z.

130 Na przykład niezgodny z obowiązującymi Standardami GKZ z 2020 r.

131 Dz.U. z 2017 r. poz. 1595.

jest ustalenie, czy badania archeologiczne w rzeczywistości zostały przeprowadzone, ponieważ kara dotyczy jedynie działań podjętych niezgodnie z pozwoleniem<sup>132</sup>.

Na zakończenie należy zaznaczyć, że ustawodawca nie przewidział kary za nieprzeprowadzenie badań archeologicznych w związku z zaplanowaną inwestycją, nawet jeśli było to niezbędne, stosownie do **art. 31 ust. 1a** u.o.z.o.z. W takiej sytuacji WKZ zobowiązany jest ustalić, czy podjęte działania – nieopowiedzone badaniami archeologicznymi – doprowadziły do zniszczenia zabytku archeologicznego, i ewentualnie zawiadomić organy ścigania o możliwości popełnienia przestępstwa opisanego w **art. 108** u.o.z.o.z.

---

132 Uływ terminu ważności pozwolenia pozostaje w takim przypadku bez znaczenia, gdyż postępowanie w sprawie nałożenia kary jest postępowaniem odrębnym od tego w sprawie wydania pozwolenia. Co więcej, „dla nałożenia kary nie ma znaczenia, czy w ramach prowadzonych prac doszło do zniszczenia bądź uszkodzenia zabytku. Odpowiedzialność administracyjnoprawna powstaje bowiem w związku z naruszeniem obowiązku administracyjnego. Skutki tego naruszenia będą brane pod uwagę na etapie miarkowania wysokości kary” (K. Złasińska, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 304).

## Wywóz zabytków za granicę

### I. Wprowadzenie

Obowiązek przeciwdziałania nielegalnemu wywozowi zabytków za granicę, spoczywający na organach ochrony zabytków, wynika z art. 4 pkt 4 u.o.z.o.z. Zgodnie z tym przepisem prawa do zadań służb konserwatorskich realizowanych w ramach ochrony zabytków należą: przeciwdziałanie kradzieży, zaginięciu lub nielegalnemu wywozowi zabytków za granicę. Jednym z narzędzi wykonawczych tego obowiązku są uprawnienia przyznane ministrowi właściwemu do spraw kultury i dziedzictwa narodowego oraz WKZ do wydawania pozwoleń na wywóz zabytków za granicę. Prowadzona w ten sposób kontrola wywozu zabytków ma na celu zapobieganie przestępczości skierowanej wobec nich oraz niedopuszczenie do uszczuplenia dziedzictwa narodowego o zabytki o szczególnej wartości kulturowej. Podejmowane przez służby konserwatorskie działania kontrolne wpisują się także w realizację obowiązku wynikającego z art. 5 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., zgodnie z którym RP strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

Wywóz zabytków za granicę na gruncie prawa polskiego regulują przepisy u.o.z.o.z. oraz akty wykonawcze do tej ustawy: rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie wywozu zabytków za granicę z dnia 18 kwietnia 2011 r. (rozporządzenie wywozowe)<sup>133</sup> oraz rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 19 lipca 2019 r. w sprawie wzorów dokumentów oceny wskazującej czas powstania zabytku, wyceny zabytku oraz potwierdzenia wwozu zabytku na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Kwestie dotyczące wywozu zabytków za granicę reguluje rozdział 5 u.o.z.o.z., który wprowadza do porządku prawnego **cztery rodzaje pozwoleń**:

- jednorazowe pozwolenie na stały wywóz zabytku (art. 52 u.o.z.o.z.) wydawane przez ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego oraz wydawane przez WKZ;
- jednorazowe pozwolenie na czasowy wywóz zabytku (art. 53 ust. 1 u.o.z.o.z.);
- wielokrotne pozwolenie indywidualne na czasowy wywóz zabytku (art. 54 u.o.z.o.z.);
- wielokrotne pozwolenie ogólne na czasowy wywóz zabytku (art. 55 u.o.z.o.z.).

---

133 Dz.U. nr 89, poz. 510.

Uprawnienie do wydawania pozwoleń na czasowy wywóz zabytków wpisanych na Listę Skarbów Dziedzictwa zastrzeżone jest dla ministra.

Wzory pozwoleń na stały oraz czasowy wywóz zabytków określają odpowiednio załączniki nr 1-4 do rozporządzenia wywozowego (§ 9). Z uwagi na zakwalifikowanie pozwoleń wywozowych do kategorii decyzji administracyjnych winny one w pełni odpowiadać wymogom określonym w art. 107 § 1 k.p.a., w tym zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne (pkt 6) oraz pouczenie o prawie do złożenia odwołania oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach jego zrzeczenia się (pkt 7). Przy wydaniu decyzji pozwalających na wywóz zabytku za granicę nie wyklucza się stosowania art. 107 § 4 k.p.a., zgodnie z którym można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony.

Obecne brzmienie przepisów zawartych w rozdziale 5 u.o.z.o.z. pozwala wprowadzić **podział wywożonych zabytków na trzy kategorie:**

- **Zabytki objęte zakazem wywozu na stałe** (art. 51 ust. 4 u.o.z.o.z.), do których zaliczają się zabytki: wpisane do rejestru zabytków; wpisane na Listę Skarbów Dziedzictwa; wchodzące w skład zbiorów publicznych, które stanowią własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek organizacyjnych zaliczanych do sektora finansów publicznych; wpisane do inwentarza muzeum albo wchodzące w skład narodowego zasobu bibliotecznego.
- **Zabytki zwolnione z wymogu uzyskania pozwolenia** zarówno na stały, jak i czasowy wywóz za granicę (art. 59 u.o.z.o.z.), wśród których znajdują się m.in. zabytki: nieobjęte kategoriami wskazanymi w art. 51 ust. 1 u.o.z.o.z. oraz dzieła twórców żyjących. Ustawowe zwolnienie ww. zabytków z wymogu uzyskania pozwolenia na wywóz nie wyklucza jednak możliwości poddania kontroli legalności ich wywozu dokonywanej na granicy przez organ Straży Granicznej lub organ celny. W sytuacji gdy cechy zabytku wskazują, że jego wywóz wymaga pozwolenia, służby te mogą w toku czynności kontrolnych zażądać od osoby dokonującej wywozu zabytku okazania dokumentu potwierdzającego fakt, że może on przekroczyć granicę bez pozwolenia. Dokumenty potwierdzające legalność wywozu zabytku bez pozwolenia wymieniono w art. 59 ust. 3. Wzór części spośród nich określono w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 19 lipca 2019 r. w sprawie wzorów dokumentów oceny wskazującej czas powstania zabytku, wyceny zabytku oraz potwierdzenia wwozu zabytku na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>134</sup>.
- **Zabytki objęte wymogiem uzyskania pozwolenia** (art. 51 ust. 1 u.o.z.o.z.) – wymienione w formie enumeratywnego katalogu składającego się z 15 kategorii, które mogą być wywożone czasowo lub na stałe. Do większości z kategorii zastosowano dwa kryteria: ceny oraz wieku, które muszą być spełnione łącznie, by uznać można było, że obiekt wypełnia wymogi wskazane w ww. przepisie prawa, świadczące o konieczności uzyskania pozwolenia

---

134 Dz.U. z 2019 r. poz. 1470.



na jego wywóz. Zasada ta nie odnosi się do kategorii ujętych w pkt. 1 i 2, do których zastosowano wyłącznie kryterium wieku (zabytki archeologiczne oraz elementy stanowiące integralną część zabytków architektury, wystroju wnętrz, pomników, posągów i dzieł rzemiosła artystycznego), oraz kategorii określonych w pkt. 12 i 13, do których zastosowano jedynie kryterium wartości (kolekcje i przedmioty z kolekcji zoologicznych, botanicznych, mineralnych lub anatomicznych oraz kolekcje o znaczeniu historycznym, paleontologicznym, etnograficznym lub numizmatycznym). Obowiązek uzyskania pozwolenia determinuje więc ocena w zakresie wieku i wartości zabytku.

## II. Postępowanie administracyjne w sprawie wywozu zabytku za granicę

Procedurę przebiegu postępowania wywozowego – poza u.o.z.o.z. – reguluje rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 18 kwietnia 2011 r. w sprawie wywozu zabytków za granicę, określające tryb składania wniosków oraz wzory i tryb wydawania pozwoleń. Ponadto kwalifikacja pozwoleń na wywóz zabytków za granicę do kategorii decyzji administracyjnych determinuje obowiązek przeprowadzenia postępowania zgodnie z przepisami k.p.a.

### 1. Podmioty uprawnione do złożenia wniosku

Z wnioskiem o wydanie jednorazowego pozwolenia na stały wywóz oraz jednorazowego i wielokrotnego pozwolenia indywidualnego na czasowy wywóz może wystąpić podmiot, w którego posiadaniu znajduje się zabytek, tj.: osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna (art. 52 ust. 2, art. 53 ust. 1 i art. 54 ust. 1 u.o.z.o.z.).

Jedyną formą badania przez organ legitymacji prawnej podmiotu do występowania z żądaniem wydania jednego z ww. pozwoleń jest weryfikacja załączenia do wniosku oświadczenia właściciela zabytku, że zgłoszony zabytek jest jego własnością, jest wolny od obciążeń prawa i nie podlega zajęciu w trybie przepisów o egzekucji sądowej lub o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (§ 6 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia wywozowego).

Jeśli natomiast żądanie pochodzi od podmiotu nieposiadającego tytułu prawnego do zabytku, zobowiązany jest on dołączyć do wniosku **zgodę właściciela zabytku** na jego wywóz za granicę (§ 6 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia wywozowego). W takiej sytuacji za strony postępowania wywozowego uznać należy zarówno wnioskodawcę, jak i właściciela zabytku będącego przedmiotem postępowania.

Pozwolenie na wielokrotny czasowy wywóz zabytków za granicę (art. 55 ust. 1 u.o.z.o.z.) wydawane jest dla zawężonego kręgu podmiotów, tj.: muzeum lub innej instytucji kultury, które w związku z prowadzoną działalnością zamierzają wielokrotnie wywozić swoje zbiory w całości lub w części.

W sytuacji gdy wniosek pochodzi od jednostki organizacyjnej lub muzeum czy innej instytucji kultury, w toku badania legitymacji prawnej wnioskodawcy organ winien ustalić, czy osoba fizyczna, która podpisała wniosek i załączono do niego dokumenty, posiada prawo do reprezentowania tego podmiotu, wynikające np. z zapisów w Krajowym Rejestrze Sądowym lub statutów czy oddzielnych upoważnień.

## 2. Opłata skarbową za wydanie pozwolenia

Wydanie pozwolenia na wywóz zabytku objęte jest wymogiem dokonania opłaty skarbowej za czynność urzędową (art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy z 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej<sup>135</sup>). W przypadku wniesienia wniosku o wydanie pozwolenia na wywóz stały zabytku wysokość opłaty od dokonania czynności wynosi 100 zł, a za wydanie pozwoleń na wywóz czasowy zabytków za granicę – 44 zł<sup>136</sup>. Dowód uiszczenia tej opłaty wnioskodawca dołącza do wniosku wraz z pozostałą wymaganą dokumentacją. Zgodnie art. 261 k.p.a., jeżeli strona nie wpłaciła należności tytułem opłat i kosztów postępowania, organ administracji publicznej prowadzący postępowanie wyznacza jej termin do wniesienia tych należności, który nie może być krótszy niż 7 dni, a dłuższy niż 14 dni (§ 1). Jeżeli w wyznaczonym terminie należności nie zostaną uiszczone, podanie podlega zwrotowi lub czynność uzależniona od opłaty zostaje zaniechana (§ 2). Na postanowienie w sprawie zwrotu podania służy zażalenie (§ 3).

## 3. Wymogi formalne wniosku

W toku postępowania administracyjnego prowadzonego w sprawie wydania pozwolenia na wywóz zabytku za granicę konieczne jest dokonanie oceny formalnej wniosku. Tryb składania wniosku oraz wymagania formalne i dokumenty, jakie należy do niego załączyć, określa rozporządzenie wywozowe (§ 2-5 i § 6). Wymienione w rozporządzeniu elementy składowe wniosku są obligatoryjne. Brak którejkolwiek z nich stanowi brak formalny w rozumieniu art. 64 k.p.a. i zobowiązuje organ do wezwania wnioskodawcy do jego usunięcia w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 7 dni, z pouczeniem, że niezastosowanie się do wezwania skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpoznania. W przypadku nieuzupełnienia braków w wyznaczonym terminie wniosek pozostawia się bez rozpatrzenia i zawiadamia o tym fakcie wnioskodawcę.

---

135 Tj. Dz.U. z 2020 r. poz. 1546.

136 Załącznik do ustawy o opłacie skarbowej w części III, poz. 30, pkt 2.

## 4. Oględziny

Kluczowym dowodem stanowiącym merytoryczną podstawę rozstrzygnięcia o wydaniu pozwolenia na wywóz są oględziny, z których spisuje się protokół. Zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia wywozowego przeprowadzenie oględzin w sprawie wydania indywidualnego oraz wielokrotnego indywidualnego pozwolenia na czasowy wywóz, a także jednorazowego pozwolenia na stały wywóz zabytku należy do kompetencji WKZ. Z obowiązku przeprowadzenia oględzin wyłączono postępowania prowadzone w sprawie wydania wielokrotnego pozwolenia ogólnego na czasowy wywóz.

Zakres ustaleń koniecznych do podjęcia w toku oględzin wyznaczają przepisy art. 51 ust. 1, 2 i 4, art. 52 ust. 1a oraz art. 59 ust. 1 u.o.z.o.z., które zobowiązują organ do potwierdzenia autentyczności zabytku, przypisania do danej kategorii oraz określenia jego wieku i wartości. Wszystkie te cechy przesądzają bowiem o przedmiotowości prowadzonego postępowania, a w dalszej kolejności – o dopuszczalności wydania pozwolenia na jego wywóz. Dokonanie wiarygodnych ustaleń w ww. zakresie możliwe jest tylko przy bezpośrednim kontakcie z zabytkiem. Za niedopuszczalne zatem uznać należy przeprowadzenie dowodu wyłącznie z kolorowej fotografii zabytku załączonej do wniosku o pozwolenie wywozowe.

W czasie oględzin prowadzonych na potrzeby postępowania w sprawie wydania pozwolenia na czasowy wywóz zabytku za granicę dodatkowo dokonuje się ustaleń prowadzących do potwierdzenia, że stan zachowania zabytku pozwala na jego wywóz, a osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, w której posiadaniu znajduje się zabytek, daje rękojmię, że nie ulegnie on zniszczeniu lub uszkodzeniu i zostanie przywieziony do kraju przed upływem terminu ważności pozwolenia (art. 51 ust. 2 u.o.z.o.z.).

Oględziny powinny być prowadzone w zgodności z zasadami określonymi w art. 79 k.p.a., który stanowi, że strona postępowania powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu z oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem. Strona ma również prawo brać udział w przeprowadzeniu dowodu, może zadawać pytania świadkom, biegłym i stronom oraz składać wyjaśnienia.

Oględzin dokonuje się w miejscu, w którym zabytek się znajduje, albo w siedzibie WKZ. W przypadku gdy do przeprowadzenia oględzin konieczne jest czasowe zatrzymanie zabytku w siedzibie organu, wnioskodawcy wydaje się pokwitowanie (§ 7 ust. 3-4). W sytuacji gdy zabytek będący przedmiotem postępowania wywozowego znajduje się u osób trzecich, zgodnie z art. 85 § 2 k.p.a. WKZ może zobowiązać je wezwaniem do okazania przedmiotu oględzin.

### Udział biegłych w oględzinach

W sytuacji gdy w sprawie wymagane są wiadomości specjalne, w tym związane z koniecznością ustalenia autora, czasu powstania lub wartości obiektu objętego wnioskiem, WKZ może skorzystać z uprawnienia wynikającego z § 7 ust. 2 rozporządzenia wywozowego i przeprowadzić oględziny przy udziale właściwych biegłych i przy użyciu specjalistycznych urządzeń.

## Księga ewidencyjna

W toku oględzin prowadzonych w siedzibie podmiotu gospodarczego wyspecjalizowanego w zakresie obrotu zabytkami na terytorium RP WKZ może skorzystać z uprawnienia wynikającego z art. 59a ust. 8 u.o.z.o.z. i zażądać udostępnienia do wglądu prowadzonej przez ten podmiot księgi ewidencyjnej. Zgodnie z ww. przepisem prawa podmiot prowadzący księgę ewidencyjną jest obowiązany na każde wezwanie niezwłocznie udostępnić tę księgę m.in. organom wydającym pozwolenia na wywóz zabytków za granicę. Artykuł 59a u.o.z.o.z. nakłada na podmioty gospodarcze wyspecjalizowane w zakresie obrotu zabytkami na terytorium RP obowiązek prowadzenia księgi ewidencyjnej zabytków przyjętych lub oferowanych do zbycia zarówno na własną rzecz, jak i na rzecz innych osób o wartości przekraczającej 10 000 zł, a także ekspertyz wydanych przez ten podmiot, w szczególności ocen wskazujących czas powstania zabytku i wycen zabytku, o których mowa w art. 59 ust. 3 pkt 1 i 2. Wykaz dokumentów, które winny podlegać ewidencjonowaniu, w tym ocen i wycen, a także opinii potwierdzających autentyczność zabytków, może mieć wpływ na ustalenia podejmowane w toku postępowania dowodowego.

## 5. Protokół z oględzin

Zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia wywozowego WKZ zobowiązany jest do sporządzenia protokołu z oględzin, który zawiera opis zabytku, wskazanie autora lub wytwórcy zabytku, wskazanie czasu powstania zabytku i określenie kwotowo wartości zabytku. Choć § 8 ust. 2 rozporządzenia wywozowego odnosi się wprost jedynie do protokołu przekazywanego przez WKZ do MKiDN w sprawie wniosku o wydanie jednorazowego pozwolenia na stały wywóz zabytku, wymienione w nim elementy składowe należy stosować analogicznie do postępowań w sprawie wydania jednorazowego i wielokrotnego indywidualnego pozwolenia czasowego, w których wymagane jest przeprowadzenie oględzin.

## 6. Opinia instytucji kultury

Zgodnie z art. 60 u.o.z.o.z. WKZ może na każdym etapie prowadzonego przez siebie postępowania w sprawie wydania pozwolenia na czasowy wywóz zabytków zasięgać opinii instytucji kultury wyspecjalizowanych w opiece nad zabytkami. Specjalistyczne opinie pozyskane w toku postępowań wywozowych mogą jednakże dotyczyć wyłącznie ustaleń faktycznych. Ocena zaistnienia przesłanek stanowiących podstawę wydania pozwolenia zarezerwowana jest bowiem dla uprawnionego do tego organu administracji publicznej<sup>137</sup>.

---

137 Por. wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 182/13, Legalis.

## 7. Dodatkowe czynności wyjaśniające

W toku postępowania właściwy organ winien również ustalić, czy zabytek objęty wnioskiem nie znajduje się w bazie strat wojennych oraz wykazie zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem prowadzonych przez MKiDN. Krajowy wykaz zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem gromadzi dane o kradzieżach muzealnych powstałych po roku 1970, a od 1992 r. dokumentuje również straty poniesione przez związki wyznaniowe, kolekcjonerów prywatnych oraz inne instytucje. W bazie strat wojennych gromadzone są natomiast informacje o ruchomych dobrach kultury utraconych w wyniku II wojny światowej z terenów Polski w granicach po 1945 r. pochodzących zarówno ze zbiorów publicznych, prywatnych, jak i kościelnych.

Choć z przepisów prawa nie wynika wprost obowiązek wykluczenia obecności zabytku w ww. bazie i wykazie, to z uwagi na ciężący na organach administracji publicznej obowiązek dochowania należytej staranności, a także wynikający z art. 7 k.p.a. obowiązek podejmowania w toku postępowania wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy dokonanie ustaleń w tym zakresie uznać należy za konieczne.

### III. Decyzje w sprawie wywozu zabytków za granicę

Po zakończeniu postępowania dowodowego właściwy organ wydaje pozwolenie zgodnie z wymogami określonymi w k.p.a. oraz rozporządzeniu wywozowym. Stosownie do § 10 rozporządzenia wywozowego pozwolenia na stały i czasowy wywóz zabytku za granicę wydaje się w dwóch egzemplarzach, z których jeden otrzymuje wnioskodawca, a drugi zatrzymuje organ wydający pozwolenie.

Rozstrzygnięcia w sprawach wywozowych wydawane są w ramach tzw. uznania administracyjnego, co rodzi obowiązek wszechstronnego wyjaśnienia sprawy i wyczerpującego uzasadnienia, odpowiadającego w pełni wymogom określonym w art. 107 § 3 k.p.a. Odnosi się to w szczególności do uzasadnienia decyzji odmawiających wydania pozwolenia na wywóz, które powinny być poprzedzone wnikliwą analizą zasadności podjęcia takiego rozstrzygnięcia przy uwzględnieniu konstytucyjnego zakazu naruszania istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP). Wyrażona w art. 11 k.p.a. zasada zobowiązuje organy wydające decyzje, aby w uzasadnieniu wyczerpująco wyjaśniały zasadność przesłanek, którymi kierowały się na etapie rozstrzygnięcia.

#### 1. Jednorazowe pozwolenie na stały wywóz – udział WKZ

Wyłączne kompetencje do wydania pozwolenia na stały wywóz zabytku za granicę – zgodnie z art. 52 ust. 1 u.o.z.o.z. – posiada minister właściwy do spraw kultury

i ochrony dziedzictwa narodowego. Jednakże w zakresie prowadzonego postępowania ustawodawca wprowadził podział kompetencji między WKZ a ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Wniosek o wydanie pozwolenia na stały wywóz za granicę składany jest bowiem do MKiDN za pośrednictwem WKZ. Przepisy rozporządzenia wywozowego obligują WKZ do czynnego udziału we wstępnym etapie postępowania, nakładając na niego określone obowiązki procesowe, które polegają na konieczności dokonania oględzin zabytku (§ 7 ust. 1) oraz przekazania wniosku o wydanie pozwolenia wywozowego wraz z protokołem oględzin do MKiDN (§ 8 ust. 1).

Podstawę do wydania przez MKiDN odmowy pozwolenia na stały wywóz zabytku stanowi art. 52 ust. 1a u.o.z.o.z., zgodnie z którym „*minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego może odmówić wydania jednorazowego pozwolenia na stały wywóz zabytku za granicę, w przypadku gdy zabytek posiada szczególną wartość dla dziedzictwa kulturowego*”.

Zgodnie z art. 52 ust. 4 u.o.z.o.z. wywóz zabytku za granicę na podstawie pozwolenia, o którym mowa w ust. 1, może nastąpić nie później niż w terminie 12 miesięcy od dnia wydania tego pozwolenia.

## **2. Pozwolenia na czasowy wywóz zabytków**

Pozwolenia czasowe wydawane są na wywóz zabytków wymienionych w kategoriach wskazanych w art. 51 ust. 1 oraz art. 51 ust. 4 u.o.z.o.z.

### **Przesłanki**

Przesłanki badane przez organ w toku postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia czasowego określono w art. 51 ust. 2 u.o.z.o.z. Stosownie do treści tego przepisu w toku oględzin WKZ zobowiązany jest potwierdzić, że stan zachowania zabytku pozwala na jego wywóz za granicę, a osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, w której posiadaniu znajduje się zabytek, daje rękojmię, że nie ulegnie on zniszczeniu lub uszkodzeniu i zostanie przywieziony do kraju przed upływem terminu ważności pozwolenia określanego przez WKZ.

W przypadku postępowania prowadzonego w sprawie wydania wielokrotnego pozwolenia ogólnego na czasowy wywóz zabytku WKZ w rzeczywistości bada jedynie rękojmię mającą gwarantować utrzymanie zabytku w należyтым stanie i przywiezienie go do kraju przed upływem terminu ważności pozwolenia, wypełniając tym samym jedynie częściowo obowiązek wynikający z art. 51 ust. 2 u.o.z.o.z. W toku tego postępowania konieczne jest ustalenie podmiotu występującego z wnioskiem i zbadanie, czy złożono go w związku z prowadzoną działalnością uzasadniającą wywożenie zbiorów w celach wystawienniczych, oraz wskazanie okresu ważności pozwolenia.

Specyfika wielokrotnego pozwolenia ogólnego na czasowy wywóz zabytków wynika z faktu, że ma ono charakter decyzji ramowej – niewymieniającej w treści konkretnych obiektów, których dotyczy pozwolenie. Adresatowi decyzji przyznawane jest ogólne uprawnienie do wywozu wszelkich zabytków znajdujących się w jego zbiorach. Do precyzyjnego określenia wywożonych obiektów wnioskodawca zobowiązany jest dopiero w momencie ich faktycznego wywozu poprzez dołączenie do pozwolenia wykazu zawierającego określenie i opis wywożonych zabytków oraz ich numery z ksiąg inwentarzowych, sporządzanego przez wskazane w pozwoleniu dwie osoby do tego uprawnione. Wykaz powinien być opatrzony pieczęcią instytucji i podpisami osób uprawnionych na każdej ze stron. Obowiązek ten wynika z rozporządzenia wywozowego, gdzie w załączniku nr 4 określono wzór ww. pozwolenia uwzględniającego opisany wymóg.

## **Cel wywozu**

Zabytki mogą być wywożone w celach użytkowych lub wystawienniczych albo dla przeprowadzenia prac konserwatorskich na podstawie jednorazowego pozwolenia czasowego. Pozwolenie wielokrotne ogólne uprawnia natomiast do wywiezienia zabytków w celach użytkowych lub wystawienniczych, a pozwolenie wielokrotne ogólne – wyłącznie w celach wystawienniczych.

Wymieniony przez ustawodawcę swoisty katalog celów czasowego wywozu zabytków uznać należy za zamknięty i niepodlegający rozszerzeniom. Obligatoryjnym więc elementem wniosku jest jego uzasadnienie, które powinno określać cel, w jakim wywożony jest zabytek. Uznać go bowiem należy za niezależną od warunków określonych w art. 51 ust. 2 u.o.z.o.z. przesłankę podlegającą badaniu organu wydającego pozwolenie na czasowy wywóz, mającą istotny wpływ na rozstrzygnięcie.

## **Termin ważności pozwolenia**

W pozwoleniach na wywóz czasowy określa się termin ważności pozwolenia, który w odniesieniu do pozwoleń na jednorazowy i wielokrotny indywidualny czasowy wywóz nie może być dłuższy niż 3 lata od dnia wydania tych pozwoleń (art. 53 ust. 2 i art. 54 ust. 2), a w przypadku wielokrotnego pozwolenia ogólnego nie może być dłuższy niż 5 lat od dnia wydania pozwolenia (art. 55 ust. 2). Podkreślić należy, że to organ wydający pozwolenie decyduje, na jaki czas zabytek może wyjechać z kraju, nie będąc związany treścią wniosku w zakresie terminu ważności pozwolenia, który wnioskodawca zobowiązany jest wskazać zgodnie z § 3-5 rozporządzenia wywozowego.

Nieprzywiezienie zabytku w terminie wskazanym w pozwoleniu stanowi przestępstwo, o którym mowa w art. 109 u.o.z.o.z., za które grozi kara pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Jeżeli sprawca działa nieumyślnie, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.



### **Wygaśnięcie pozwolenia**

Jednorazowe pozwolenie na czasowy wywóz zabytku za granicę wygasa z chwilą przywiezienia zabytku do kraju lub wraz z upływem terminu ważności pozwolenia, gdy obiekt w ogóle nie wyjechał. Natomiast zarówno wielokrotne pozwolenie indywidualne, jak i wielokrotne pozwolenie ogólne na czasowy wywóz zabytku za granicę wygasa wraz z upływem terminu ważności pozwolenia określonego w treści decyzji.

### **3. Obowiązki wynikające z wykorzystania pozwolenia czasowego**

Na mocy art. 57 u.o.z.o.z. nałożono na adresata pozwolenia na czasowy wywóz zabytku za granicę dwa obowiązki: powiadomienie o przywiezieniu zabytku na terytorium RP oraz udostępnienie zabytku do oględzin na wezwanie organu.

Podmiot, który otrzymał pozwolenie czasowe na wywóz zabytku, zobowiązany jest do poinformowania WKZ o przywiezieniu zabytku do kraju w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia upływu ważności pozwolenia. Wykonanie tego obowiązku jest obligatoryjne i nie wymaga uprzedniego wezwania organu. Celem tego przepisu jest umożliwienie WKZ przeprowadzenia kontroli prawidłowości zrealizowania czasowego wywozu zabytków za granicę, w tym składanych wraz z wnioskiem rękojmi.

Uniemożliwienie lub utrudnianie dostępu do zabytku podlega karze administracyjnej zgodnie z art. 107c u.o.z.o.z. Natomiast za niedopełnienie obowiązku w zakresie poinformowania WKZ o przywiezieniu zabytku na terytorium RP przewidziano sankcję w postaci nałożenia kary administracyjnej w wysokości od 500 do 2000 zł, o której mowa w art. 107b u.o.z.o.z.

### **4. Decyzja o cofnięciu pozwolenia czasowego**

Wyjątkiem od zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych – wyrażonej w art. 16 § 1 k.p.a. – jest przyznanie WKZ na podstawie art. 56 u.o.z.o.z. uprawnienia do cofnięcia w drodze decyzji pozwoleń czasowych (art. 53 ust. 1, art. 54 ust. 1, art. 55 ust. 1). Postępowanie prowadzące do wzruszenia pozwolenia czasowego wszczynane jest wyłącznie z urzędu. Pozwolenie czasowe może zostać cofnięte przed upływem okresu, na jaki zostało wydane. Możliwość zastosowania tego szczególnego uprawnienia została ograniczona do dwóch przesłanek: pogorszenia się stanu zachowania zabytku oraz nowych faktów i okoliczności, nieznanymi organowi w dacie wydania pozwolenia, świadczących o braku rękojmi ze strony wnioskodawcy gwarantujących, że zabytek nie ulegnie zniszczeniu lub uszkodzeniu i zostanie przywieziony do kraju przed upływem ważności pozwolenia.

Wskazana przez ustawodawcę druga przesłanka, czyli nowe fakty i okoliczności, ogranicza się w zasadzie do sytuacji, z których wynika, że wnioskodawca nie dopełni warunków będących podstawą wydania pozwolenia (art. 51 ust. 2 u.o.z.o.z.).

WKZ w toku postępowania w sprawie cofnięcia pozwolenia winien dowieść, że wywieziony zabytek zagrożony jest zniszczeniem lub uszkodzeniem i nieprzywiezieniem go do kraju w terminie ważności pozwolenia.

## **5. Kolejne pozwolenie na czasowy wywóz zabytku za granicę**

W artykule 56a u.o.z.o.z. przewidziano odstępstwo od generalnej zasady zobowiązującej podmioty wywożące zabytki na mocy pozwoleń czasowych do przywiezienia zabytku do kraju w okresie ważności pozwolenia. Odstępstwo dopuszczalne jest jedynie dla zabytków wchodzących w skład zbiorów publicznych, które stanowią własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek organizacyjnych zaliczanych do sektora finansów publicznych lub zabytków znajdujących się w ich posiadaniu albo wchodzących w skład narodowego zasobu bibliotecznego, czasowo wywiezionych za granicę w celach wystawienniczych albo w celu urzędzenia wewnątrz polskich przedstawicielstw dyplomatycznych lub urzędów konsularnych. Przepis art. 56a reguluje przede wszystkim sytuację, gdy okres, na który udostępniono zabytki na wystawę lub wyposażenie polskich placówek dyplomatycznych i konsularnych za granicą, jest dłuższy niż termin ważności pozwolenia na wywóz lub wymaga przedłużenia.

W celu uzyskania kolejnego pozwolenia na czasowy wywóz należy złożyć wnioski wraz z aktualnym opisem stanu zachowania zabytku w terminie nie krótszym niż 90 dni przed dniem upływu ważności pierwotnego pozwolenia. Zgodnie z art. 56a ust. 5 u.o.z.o.z. wnioski złożony z przekroczeniem ww. 90-dniowego terminu pozostawia się bez rozpatrzenia, o czym informuje się wnioskodawcę.

WKZ określa w kolejnym pozwoleniu czasowym warunki i sposób eksponowania, przechowywania, wykonywania kontroli stanu zachowania i przeznaczenia zabytku w okresie ważności tego pozwolenia.

W przypadku wydania decyzji o odmowie udzielenia kolejnego pozwolenia lub pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia wnioskodawca jest zobowiązany przywieźć zabytek na terytorium RP w terminie 60 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, albo od dnia otrzymania informacji o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia. Zgodnie z art. 109 u.o.z.o.z. karą ograniczenia lub pozbawienia wolności zagrożona jest osoba, która nie przywiezie zabytku do kraju w terminie 60 dni od dnia, w którym decyzja o odmowie wydania kolejnego pozwolenia na czasowy wywóz zabytku za granicę stała się ostateczna albo od dnia otrzymania informacji o pozostawieniu wniosku o wydanie kolejnego pozwolenia na czasowy wywóz zabytku za granicę bez rozpatrzenia.

W sytuacji stwierdzenia podejrzenia zaistnienia jednej z ww. sytuacji WKZ zobowiązany jest niezwłocznie zawiadomić organy ścigania – w tym Prokuraturę, Policję, Straż Graniczną i Służbę Celno-Skarbową – o możliwości popełnienia przestępstwa.

## 6. Pozwolenie na wywóz za granicę materiałów bibliotecznych i muzealiów

**Wywóz materiałów bibliotecznych** za granicę regulują przepisy u.o.z.o.z. oraz ustawy o bibliotekach, a także rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie pozwoleń na czasowy wywóz za granicę materiałów bibliotecznych wchodzących w skład narodowego zasobu bibliotecznego i niestanowiących zabytków z dnia 16 sierpnia 2017 r.<sup>138</sup>, które określa zawartość wniosków, załączonych do nich dokumentów oraz wzory pozwoleń.

Kompetencjami do wydawania pozwoleń na wywóz materiałów bibliotecznych za granicę dysponuje Dyrektor Biblioteki Narodowej (art. 58 u.o.z.o.z.) w zakresie obejmującym:

- pozwolenia na wywóz za granicę materiałów bibliotecznych stanowiących zabytki – na podstawie art. 51 ust. 1 i 3 u.o.z.o.z.;
- pozwolenia na czasowy wywóz za granicę materiałów bibliotecznych wchodzących w skład narodowego zasobu bibliotecznego i niestanowiących zabytków – w oparciu o art. 6a ustawy o bibliotekach;
- pozwolenia na stały wywóz za granicę materiałów bibliotecznych stanowiących dobra kultury i niebędących zabytkami – w oparciu o art. 39 i art. 43 ustawy o restytucji.

Zgodnie z art. 6a ustawy o bibliotekach zakazem wywozu na stałe objęte są materiały biblioteczne wchodzące w skład narodowego zasobu bibliotecznego, które nie stanowią zabytków w rozumieniu art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z., z wyjątkiem przypadków określonych w art. 26 i art. 42 ustawy o restytucji, gdy wywóz odbywa się w wykonaniu prawomocnego wyroku nakazującego zwrot zagranicznego narodowego dobra kultury, o którym mowa w art. 18 ust. 1 tej ustawy, na terytorium państwa Unii Europejskiej albo na podstawie pozwoleń, o których mowa w art. 39 ust. 1 lub art. 43 ust. 1 tej ustawy. Dopuszczalny jest natomiast wywóz ww. materiałów bibliotecznych na podstawie pozwolenia czasowego przy zastosowaniu przepisów art. 53-57 u.o.z.o.z.

Uprawnienia Dyrektora Biblioteki Narodowej dotyczące pozwoleń na czasowy wywóz zabytku za granicę odpowiadają uprawnieniom WKZ, a w zakresie pozwoleń na stały wywóz za granicę materiałów bibliotecznych będących zabytkami odpowiadają uprawnieniom ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

**Wywóz muzealiów** za granicę poza u.o.z.o.z. regulują przepisy ustawy o muzeach oraz rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 16 sierpnia 2017 r. w sprawie pozwoleń na czasowy wywóz za granicę muzealiów, które nie stanowią zabytków oraz są wpisane do inwentarza muzealiów w muzeach będących instytucjami kultury<sup>139</sup>, określające zawartość wniosków, załączane do nich dokumenty oraz wzory pozwoleń. Zgodnie z art. 29a ww. ustawy zakazem wywozu na stałe objęte są: muzealia, które nie stanowią zabytków w rozumieniu art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z.,

---

138 Dz.U. z 2017 r. poz. 1695.

139 Dz.U. z 2017 r. poz. 1693.

wpisane do inwentarza muzealiów w muzeach będących instytucjami kultury, z wyjątkiem przypadków określonych w art. 26 i art. 42 ustawy o restytucji, gdy wywóz odbywa się w wykonaniu prawomocnego wyroku nakazującego zwrot zagranicznego narodowego dobra kultury, o którym mowa w art. 18 ust. 1 tej ustawy, na terytorium państwa Unii Europejskiej albo na podstawie pozwoleń, o których mowa w art. 39 ust. 1 lub art. 43 ust. 1 tej ustawy. Mogą być natomiast czasowo wywożone za granicę po uzyskaniu pozwolenia WKZ na podstawie przepisów art. 53-55 u.o.z.o.z. Do ww. pozwoleń stosuje się także przepisy art. 56-57 u.o.z.o.z.

## **V. Pozwolenia na wywóz dóbr kultury poza teren Unii Europejskiej**

### **1. Rozporządzenie Rady (WE) nr 116/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r.**

Zasadnicze znaczenie dla wywozu dóbr kultury poza obszar celny UE mają przepisy rozporządzenie Rady (WE) nr 116/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. (rozporządzenie nr 116/2009)<sup>140</sup>. Jego celem jest sprawowanie jednolitej kontroli wywozu dóbr kultury na zewnętrznych granicach Wspólnoty. Instrumentem tej kontroli jest wymóg uzyskania pozwolenia na wywóz dóbr kultury poza obszar celny UE wydawanego przez właściwy organ państwa członkowskiego, na którego terytorium znajduje się zabytek. Pozwolenie zachowuje ważność na terenie całej Wspólnoty. W załączniku I do rozporządzenia nr 116/2009 określono 14 kategorii dóbr kultury objętych ochroną i wymagających uzyskania pozwolenia z uwagi na ich wiek i znaczenie oraz w przypadku części z nich – także wartość pieniężną. Zaznaczyć należy, że ww. rozporządzenie nie wprowadza ograniczeń w zakresie stosowania przepisów krajowych uznawanych za nadrzędne, w sytuacji gdy wywóz odbywa się w ramach granic celnych Wspólnoty lub gdy z przepisów krajowych wynikają większe ograniczenia dotyczące wywozu dóbr kultury poza obszar celny Wspólnoty.

### **2. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1081/2012 z dnia 9 listopada 2012 r. do celów rozporządzenia Rady (WE) nr 116/2009 w sprawie wywozu dóbr kultury**

Aktem wykonawczym do ww. rozporządzenia jest rozporządzenie Komisji (UE) nr 1081/2012 z dnia 9 listopada 2012 r. (rozporządzenie nr 1081/2012)<sup>141</sup>.

Wprowadza ono trzy rodzaje pozwoleń na wywóz dóbr kultury wydawanych oraz stosowanych zgodnie z rozporządzeniem nr 116/2009:

<sup>140</sup> Dz.Urz.U.E.L 2009 nr 39.

<sup>141</sup> Dz.Urz.U.E.L nr 93, s. 86.

- pozwolenie standardowe – stosowane do każdego wywozu podlegającego rozporządzeniu nr 116/2009 (odpowiednik jednorazowego pozwolenia na czasowy i stały wywóz zabytku za granicę);
- szczególne pozwolenie otwarte – wydawane dla dóbr kultury, które podlegają czasowemu, powtarzającemu się wywozowi z UE, dokonywanemu przez osobę fizyczną lub organizację w celu użytkowania lub wystawienia w państwie trzecim (odpowiednik wielokrotnego pozwolenia indywidualnego na czasowy wywóz);
- ogólne pozwolenie otwarte – dotyczące dóbr kultury należących do stałych zbiorów muzeów lub innych instytucji, wywożonych czasowo i wielokrotnie przez muzea lub inne instytucje w celach wystawienniczych (odpowiednik wielokrotnego pozwolenia ogólnego na czasowy wywóz zabytku za granicę).

Właściwość rzeczowa WKZ i MKiDN w zakresie wydawania ww. pozwoleń pozostaje tożsama z kompetencjami wynikającymi z przepisów u.o.z.o.z. Pozwolenia na stały wywóz wydaje minister na formularzu pozwolenia standardowego, pozwolenia czasowe zaś – WKZ na formularzach pozwolenia standardowego, szczególnego pozwolenia otwartego lub ogólnego pozwolenia otwartego.

Wzór formularza, na którym wydaje się **pozwolenie standardowe**, określony jest w załączniku nr I do rozporządzenia nr 1081/2012. Formularz pozwolenia standardowego składa się z trzech arkuszy: pierwszy stanowi wniosek zatrzymywany przez organ wydający pozwolenie, drugi to pozwolenie wydawane wnioskodawcy, a trzeci – pozwolenie zwracane przez urząd celny organowi, który je wydał. Sposób i zasady wypełniania arkuszy opisano w treści rozporządzenia. Wnioskodawca wypełnia arkusz I w polach nr: 1, 3, 6-21, 24 oraz jeżeli jest to konieczne, pole nr 25, a także pozostałe arkusze z wyjątkiem pola lub pól, na których uprzednie zadrukowanie zezwolono. Formularz składany jest do organu właściwego do wydania pozwolenia. Zgodnie z art. 6 ust. 2 do wniosku dołącza się dokumentację zapewniającą istotne informacje dotyczące dobra kultury oraz jego statusu prawnego w chwili sporządzania wniosku w postaci wszelkich dokumentów towarzyszących (faktury, ekspertyzy itd.), a także fotografię o wymiarach co najmniej 8 na 12 cm. Ponadto zgodnie z art. 6 ust. 3 organ prowadzący postępowanie w sprawie wydania pozwolenia na wywóz może wezwać wnioskodawcę do okazania wywożonego dobra kultury. Wszelkie koszty związane z obowiązkiem przedstawienia ww. dokumentacji oraz okazania zabytku do oględzin ponosi wnioskodawca (art. 6 ust. 4). Po przyznaniu pozwolenia na wywóz arkusz pierwszy (wniosek) jest zatrzymywany przez organ wydający pozwolenie, a pozostałe arkusze zwraca się wnioskodawcy. Pozwolenie na wywóz (arkusze nr 2 i 3) przedstawiane jest wraz ze zgłoszeniem celnym wywozowym w urzędzie celnym właściwym do przyjęcia zgłoszenia. Zgodnie bowiem z art. 269 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego unijny kodeks celny (UKC) towary unijne, które mają zostać wyprowadzone poza obszar celny Unii, zostają objęte procedurą wywozu. Urząd celny wypełnia pola nr 23 i 26 w obu arkuszach oraz zwraca je wnioskodawcy i organowi wydającemu pozwolenie. Arkusz formularza pozwolenia, który jest zwracany organowi wydającemu, musi być przesłany do urzędu celnego w punkcie wyjścia z obszaru celnego Unii wraz z wysyłką.

Pozwolenie jest ważne 12 miesięcy, licząc od daty wydania (art. 9 ust. 1). Jeśli wnioskodawca nie wywiezie zabytku w terminie ważności pozwolenia, zgodnie z art. 9 ust. 3 zobowiązany jest zwrócić organowi arkusze będące w jego posiadaniu. W przypadku wniosku o czasowy wywóz WKZ może określić termin, w ramach którego dobra kultury muszą być powrotnie przywiezione do państwa członkowskiego wydającego pozwolenie (art. 9 ust. 2).

Wzór formularza **szczególnego pozwolenia otwartego** określono w załączniku nr II. Formularz składa się z dwóch arkuszy: pozwolenia zatrzymywanego przez organ oraz pozwolenia wydawanego wnioskodawcy. Warunkiem wydania pozwolenia jest gwarancja ze strony wnioskodawcy, że dobro kultury zostanie zwrócone w nienaruszonym stanie do UE oraz że posiada cechy umożliwiające jego identyfikację w momencie dokonywania wywozu czasowego.

Zgodnie z art. 11 pozwolenie przedstawia się w urzędzie celnym wraz z pisemnym zgłoszeniem wywozowym lub w innych przypadkach w celu okazania na żądanie wraz z dobrami kultury w razie ich kontroli.

Pozwolenie zachowuje ważność przez okres nie dłuższy niż 5 lat.

Wzór formularza **szczególnego pozwolenia otwartego** określono w załączniku nr III. Formularz składa się z dwóch arkuszy: pozwolenia zachowywanego przez organ oraz pozwolenia wydawanego wnioskodawcy.

Zgodnie z art. 13 rozporządzenia ogólne pozwolenie otwarte obejmuje każdy czasowy wywóz dóbr kultury w celach wystawienniczych, które tworzą część stałej kolekcji muzeum lub innej instytucji. Warunkiem wydania pozwolenia jest gwarancja ze strony wnioskodawcy, że dobro kultury zostanie zwrócone w nienaruszonym stanie do UE.

Pozwolenie zachowuje ważność przez okres nie dłuższy niż 5 lat.

## Przestępczość przeciwko zabytkom – charakterystyka problemu (materiały szkoleniowe)

### Uwagi wprowadzające

U.o.z.o.z wskazuje, że ochrona zabytków polega w szczególności na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu:

- zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków (art. 4 pkt 2 u.o.z.o.z.);
- udaremnianie niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków (art. 4 pkt 3 u.o.z.o.z.);
- przeciwdziałanie kradzieży, zaginięciu lub nielegalnemu wywozowi zabytków za granicę (art. 4 pkt 4 u.o.z.o.z.).

Wskazane zagrożenia dla zabytków wiążą się ze zjawiskiem przestępczości wymierzonej zarówno w ruchome, jak i nieruchome zabytki. Zjawisko to przybiera różne formy i jest skierowane przeciwko odmiennym typom i kategoriom zabytków, dlatego problem ten wymaga często – w zależności od konkretnego przypadku – innego spojrzenia. Zniszczenie secesyjnej kamienicy, nielegalny wywóz za granicę cennej rzeźby, kradzież obrazu ze świątyni czy grabież stanowiska archeologicznego – wszystkie te działania godzą w zabytki. Kwalifikacja prawna takich czynów, *modus operandi* ich sprawców czy poziom szkodliwości będą jednak odmienne. W przypadku gdy służby konserwatorskie lub organy ścigania ujawnią kradzież, dewastację czy przemyt zabytku, zastosowanie będą miały przepisy karne.

### Pojęcie przestępczości przeciwko zabytkom i zakres czynów objętych tym zjawiskiem

Pojęcie przestępczości przeciwko zabytkom, podobnie jak pojęcie przestępczości przeciwko dobrom kultury czy dziedzictwu kulturowemu, nie ma definicji legalnej. Przy braku definicji legalnej określającej zakres tego pojęcia można je rozumieć na dwa sposoby. Pierwszy, węższy zakres tego pojęcia odnosi się do przestępstw stypizowanych w u.o.z.o.z. Drugi to przestępstwa wymierzone w rzeczy ruchome i nieruchome spełniające definicję zabytków określoną w art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z. Biorąc pod uwagę zadania służb konserwatorskich związane z szeroko rozumianą ochroną zabytków przed przestępczością, odnoszą się one do drugiego, szerszego zakresu tego pojęcia. W praktyce WKZ stykają się najczęściej z przestępstwami przeciwko zabytkom stypizowanymi w u.o.z.o.z. oraz przestępstwami ściganymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (dalej k.k.), gdy przestępstwo wymierzone jest w zabytki.



Jak wskazuje się w literaturze, postępowania karne w sprawach dotyczących dóbr kultury mają swoją specyfikę, która bezspornie wynika z charakteru naruszonego przez sprawcę dobra prawnego. Jest ona widoczna zwłaszcza na etapie postępowania przygotowawczego, ściganie sprawców bowiem, obejmujące przede wszystkim ujawnienie przestępstwa, jego właściwą kwalifikację prawną oraz wykrycie sprawcy, wymaga odmiennego podejścia i często dostosowania czynności procesowych do charakteru przedmiotu, którego dotyczą<sup>142</sup>. Także straty spowodowane na skutek kradzieży, zniszczeń czy nielegalnego wywozu zabytków z kraju są trudne do precyzyjnego oszacowania, ponieważ co warto podkreślić, walorem większości zabytków nie jest jedynie ich wartość materialna, lecz także ich niepowtarzalna wartość historyczna i naukowa<sup>143</sup>.

W rozdziale 11 u.o.z.o.z. ustawodawca określił czyny godzące bezpośrednio lub pośrednio w zabytki. Przedmiotem ochrony przepisów karnych wskazanych w tej ustawie jest zabytek zdefiniowany w art. 3 ust. 1 ustawy jako „nieruchomości lub rzeczy ruchome, 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”. Muzealia oraz materiały biblioteczne chronione na podstawie odrębnych przepisów, jeżeli spełniają przytoczoną definicję zabytków, także podlegają przepisom karnym z u.o.z.o.z.<sup>144</sup> Należy jednak podkreślić, że w regulacjach ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach w art. 34a i ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach w art. 29a. zawarto przepisy karne dotyczące nielegalnego wywozu i nieprzywiezienia określonych dóbr kultury nieposiadających statusu zabytków. Zwłaszcza wskazane regulacje karne dotyczące nielegalnego wywozu muzealiów są istotne dla praktyki działania urzędów ochrony zabytków, ponieważ na podstawie art. 29a ustawy o muzeach WKZ wydają czasowe pozwolenia na wywóz muzealiów za granicę i kontrolują przestrzeganie warunków pozwolenia, w tym powrót w terminie wywiezionych na ich podstawie obiektów.

Określone w art. 108-109c u.o.z.o.z. przestępstwa dotyczą wszystkich zabytków, a nie tylko objętych jedną z form ochrony zabytków. W ustawie stypizowano pięć przestępstw, tj.: zniszczenie lub uszkodzenia zabytku (art. 108), wywóz zabytku za granicę bez pozwolenia (art. 109), fałszerstwo zabytku (art. 109a), zbycie podrobionych zabytków (art. 109b) oraz nielegalne poszukiwanie zabytków (art. 109b). W przepisach k.k. zawarto natomiast instytucję prawną regulującą ochronę dziedzictwa kultury, w tym i zabytków, na podstawie przepisów penalizujących czyny skierowane przeciwko „dobrom o szczególnym znaczeniu dla kultury”.

142 J. Karaźniewicz, *Specyfika postępowania przygotowawczego prowadzonego w sprawach o przestępstwa przeciwko dobrom kultury*, „Prok. i Pr.” 2019, nr 1, s. 49.

143 M. Trzeciński, *Przestępczość przeciwko zabytkom*, „Prok. i Pr.” 2011, nr 6, s. 36.

144 Zgodnie z art. 2 u.o.z.o.z. wyjątkiem są materiały archiwalne wchodzące w skład narodowego zasobu archiwalnego, których ochronę karnoprawną regulują przepisy ustawy z 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.

## **Zniszczenie lub uszkodzenie zabytku (art. 108 u.o.z.o.z.)**

- „1. Kto niszczy lub uszkadza zabytek, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.**
- 2. Jeżeli sprawca czynu określonego w ust. 1 działa nieumyślnie, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.**
- 3. W razie skazania za przestępstwo określone w ust. 1 polegające na zniszczeniu zabytku sąd orzeka na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków nawiązkę w wysokości do wartości zniszczonego zabytku.**
- 4. 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.**
- 5. W razie skazania za przestępstwo określone w ust. 2 sąd może orzec na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków nawiązkę w wysokości od trzykrotnego do trzydziestokrotnego minimalnego wynagrodzenia”.**

Zagadnienie zniszczenia i uszkodzenia zabytku ze względu na swoją złożoność jest przedmiotem badań z zakresu kryminologii i kryminalistyki<sup>145</sup>. Ekspertki zwracają uwagę, że niszczenie i uszkodzenie zabytków jest najczęściej popełnianym w Polsce przestępstwem skierowanym przeciwko dziedzictwu kulturowemu<sup>146</sup>. Istnieje wiele form działań przestępczych związanych z niszczeniem lub uszkodzaniem zabytków. Zachowanie sprawcy polega na uszkodzeniu lub niszczeniu obiektu stanowiącego zabytek. Przez uszkodzenie rozumie się zmianę właściwości lub stanu zabytku – taką, która powoduje, że na stałe lub czasowo nie może on służyć celom, do jakich był przeznaczony<sup>147</sup>. Natomiast zniszczenie polega na takim uszkodzeniu danego obiektu, że nie jest możliwe przywrócenie stanu poprzedniego – przykładem może być całkowite spalenie obrazu lub przetopienie mosiężnej figurki.

---

145 Zob. R. Krawczyk, *Niszczenie zabytków nieruchomych w Polsce. Analiza prawna, kryminologiczna i kryminalistyczna*, Kraków 2015; także: M. Trzciński, *O niszczeniu zabytków*, (w:) *Ochrona dziedzictwa kulturowego i naturalnego. Perspektywa prawna i kryminologiczna*, red. W. Pływaczewski, B. Gadecki, Warszawa 2015.

146 O. Jakubowski, M. Trzciński, *Przestępczość przeciwko dziedzictwu kulturowemu: charakterystyka zjawiska*, (w:) *Praktyczne aspekty zwalczania przestępczości przeciwko dziedzictwu kulturowemu*, red. M. Trzciński, 2019, s. 111.

147 M. Kulik, *Komentarz do przepisów karnych ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, Lex/el. 2010; por. B. Gadecki, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, art. 108-120. Przepisy karne. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2014, Legalis.

## Nielegalne wprowadzenie na obszar RP dóbr kultury pochodzących z państw niebędących członkami UE (art. 108a u.o.z.o.z.)

- „1. Kto wprowadza na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dobro kultury określone w części A załącznika do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/880 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wprowadzania i przywozu dóbr kultury (Dz. Urz. UE L 151 z 07.06.2019, str. 1), wyprowadzone z terytorium państwa niebędącego członkiem Unii Europejskiej, w którym dobro kultury powstało lub zostało odkryte, z naruszeniem przepisów ustawowych lub wykonawczych tego państwa, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.*
- 2. W wypadku mniejszej wagi, sprawca podlega grzywnie.*
- 3. Sąd może orzec przepadek dobra kultury, chociażby nie stanowiło ono własności sprawcy”.*

Wprowadzenie do porządku prawnego przestępstwa nielegalnego wprowadzenia na terytorium RP dobra kultury wiąże się ze zobowiązaniami wynikającymi z art. 11 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/880 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wprowadzania i przywozu dóbr kultury<sup>148</sup>, które weszło w życie 27 czerwca 2019 r. Zgodnie ze wskazanym artykułem rozporządzenia państwa członkowskie ustanawiają przepisy dotyczące sankcji mających zastosowanie w przypadku naruszeń niniejszego rozporządzenia i podejmują wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia ich wykonywania. Przewidziane sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Ustawodawca w uzasadnieniu do ustawy z dnia 15 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 954), odnosząc się do projektowanego art. 108a u.o.z.o.z., wskazał, że: *„realizacja ustawowych znamion tego umyślnego występku polegać będzie na wprowadzeniu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dobra kultury określonego w części A załącznika do Rozporządzenia 2019/880, które zostało wyprowadzone z terytorium państwa niebędącego państwem członkowskim Unii Europejskiej, w którym dobro kultury powstało lub zostało odkryte, z naruszeniem przepisów ustawowych lub wykonawczych tego państwa. Przestępstwo zagrożone będzie sankcją alternatywną: grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. W ust. 2 projektowanego przepisu przewidziano typ uprzywilejowany nielegalnego wwozu dobra kultury określony jako wypadek mniejszej wagi, który zagrożony będzie grzywną. Typizacja wypadku mniejszej wagi jest uzasadniona faktem, że w przypadku nielegalnego wwozu dóbr kultury wartość przedmiotu zamachu (zarówno w znaczeniu materialnym jak i niematerialnym) jak i okoliczności popełnienia czynu decydujące o jego społecznej szkodliwości (np. rodzaj naruszonych przepisów w państwie wywozu) będą*

<sup>148</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/880 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wprowadzania i przywozu dóbr kultury, Dz. Urz. UE L 151 z 7.06.2019 r.

*bardzo zróżnicowane. Uzasadnione jest, aby w sprawach drobnych kwalifikacja prawna czynu nie była ta sama, co w przypadku czynów o wysokim stopniu naganności”<sup>149</sup>.*

W rozporządzeniu wprowadzono zasady kontroli wwozu na teren Unii Europejskiej kategorii dóbr kultury określonych w załącznikach do tego aktu i nałożono na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia sankcji za złamanie przepisów tego aktu.

### **Nielegalny wywóz zabytku za granicę (art. 109 u.o.z.o.z.)**

- „1. Kto bez pozwolenia wywozi zabytek za granicę albo po wywiezieniu go za granicę nie przywozi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie ważności pozwolenia albo, w przypadku o którym mowa w art. 56a ust. 8, w terminie 60 dni od dnia, w którym decyzja o odmowie wydania kolejnego pozwolenia na czasowy wywóz zabytku za granicę stała się ostateczna albo od dnia otrzymania informacji o pozostawieniu wniosku o wydanie kolejnego pozwolenia na czasowy wywóz zabytku za granicę bez rozpatrzenia, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.**
- 2. Jeżeli sprawca czynu określonego w ust. 1 działa nieumyślnie, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.**
- 3. W razie skazania za przestępstwo określone w ust. 1 sąd orzeka, a w razie skazania za przestępstwo określone w ust. 2 sąd może orzec, nawiązkę na wskazany cel społeczny związany z opieką nad zabytkami w wysokości od trzykrotnego do trzydziestokrotnego minimalnego wynagrodzenia.**
- 4. Sąd może orzec przepadek zabytku, chociażby nie stanowił on własności sprawcy”.**

Nielegalny wywóz zabytków i dóbr kultury to forma przestępczości, która często występuje łącznie z innymi czynami wymierzonymi w spuściznę kulturalną państwa i powoduje, że kraj traci kontrolę nad elementami swojego dziedzictwa. Zachowanie sprawcy może polegać na wywozie zabytku za granicę bez wymaganego pozwolenia lub też na niesprowadzeniu do kraju zabytku, który został legalnie wywieziony, po upływie terminu ważności pozwolenia, a także w przypadku przekroczenia terminu przywiezienia zabytku wskazanego w 56a ust. 8 u.o.z.o.z. (dotyczącego szczególnych przypadków sytuacji, gdy wystąpiono z wnioskiem o kolejne pozwolenie na czasowy wywóz za granicę na zabytek znajdujący się poza granicami kraju). Przedmiotem czynu są zabytki ruchome. W przypadku przestępstwa nielegalnego wywozu zabytków ważne jest, aby w trakcie ustalania właściwego przedmiotu ochrony uwzględnić przepisy rozdziału 5 u.o.z.o.z., które

---

149 Zob. uzasadnienie do ustawy z dnia 15 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 954), s. 1-2.

określają kategorie zabytków wymagających pozwolenia. Karze podlega wywóz jedynie zabytków, dla których ustawa wymaga pozwolenia na wywóz<sup>150</sup>.

### **Podrobienie lub przerobienie zabytku (art. 109a u.o.z.o.z.)**

***„Kto podrabia lub przerabia zabytek w celu użycia go w obrocie zabytkami, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”***

Przestępstwo wskazane w tym przepisie dotyczy zabytków oraz zabytków archeologicznych. Przestępstwo fałszerstwa zabytku może przybrać dwie formy czynu zabronionego: podrobienie lub przerobienie zabytku. Pierwszy z czynów polega na stworzeniu obiektu, który ma imitować autentyczny zabytek. Drugi z czynów polega na bezprawnym dokonaniu przekształceń w autentycznym zabytku, czego przykładem może być przerobienie obrazu danego twórcy na dzieło imitujące pracę innego artysty o większej wartości materialnej. W doktrynie podkreśla się, iż przedmiotem ochrony tego przepisu prawnego jest zespół ściśle ze sobą powiązanych dóbr prawnych<sup>151</sup>. W praktyce na podstawie tego przepisu zwalcza się czyny godzące w wiarygodność i autentyczność dzieła, które znajduje się w obrocie. W literaturze przedmiotu wskazuje się również, iż osoba, która fałszuje zabytki w celu uwiarygodnienia obrotu innymi zabytkami, w tym w ramach działalności wystawienniczej, będzie to czyniła również w zamiarze ich użycia w obrocie zabytkami<sup>152</sup>.

### **Wprowadzenia do obrotu przerobionego lub podrobionego zabytku (art. 109b u.o.z.o.z.)**

***„Kto rzecz ruchomą zbywa jako zabytek ruchomy albo zbywa zabytek jako inny zabytek, wiedząc, że są one podrobione lub przerobione, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”***

Zachowanie sprawcy polega na zbywaniu określonego przedmiotu. Przedmiotem transakcji może być rzecz ruchoma, która w wyniku fałszerstwa została upodobniona do zabytku, albo zabytek, który został przerobiony na inny zabytek. Strona podmiotowa przestępstwa określonego w art. 109b będzie ograniczona jedynie do umyślności

150 O. Jakubowski, *Przestępstwo nielegalnego wywozu zabytków – główne problemy i propozycje rozwiązań*, (w:) *Ochrona dziedzictwa kulturowego i materialnego pogranicza*, red. A. Dembiński, L. Pietraszko, Lublin 2011.

151 Zob. A. Szczekala, *Fałszerstwa dzieł sztuki. Zagadnienia prawnokarne*, Warszawa 2012, s. 114.

152 Zob. P. Sydor, *Artykuł 109a-109c ustawy o ochronie zabytków – próba ujęcia komparatystycznego*, (w:) *Meandry ochrony dziedzictwa kultury: aspekty prawnokarne i kryminalistyczne*, red. M. Sabaciński, M. Trzeciński, Warszawa 2019, s. 152.

z zamiarem bezpośrednim<sup>153</sup>, czyli sprawca nie będzie odpowiadał karnie na podstawie tego przepisu, jeżeli nie uda mu się udowodnić, iż w chwili zbycia posiadał wiedzę o fakcie podrobienia lub przerobienia zabytku. Przepięstwo dla swego bytu nie wymaga, by sprawca działał w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Zbycie zatem w jakiegokolwiek formie może być również nieodpłatne<sup>154</sup>.

## Nielegalne poszukiwanie zabytków (art. 109c u.o.z.o.z.)

***„Kto bez pozwolenia albo wbrew warunkom pozwolenia poszukuje ukrytych lub porzuconych zabytków, w tym przy użyciu wszelkiego rodzaju urządzeń elektronicznych i technicznych oraz sprzętu do nurkowania, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”.***

Omawiany przepis karny został wprowadzony nowelizacją u.o.z.o.z. z dnia 22 czerwca 2017 r. w celu penalizacji i zwiększenia odpowiedzialności za poszukiwanie ukrytych lub porzuconych zabytków bez pozwolenia albo wbrew warunkom pozwolenia, w tym przy użyciu wszelkiego rodzaju urządzeń elektronicznych i technicznych oraz sprzętu do nurkowania. Pierwotnie zapisy mówiły o wykroczeniu, za które groziła kara aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Obecnie działania te stanowią przestęstwo zagrożone karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. W doktrynie wskazana zmiana została uznana za słuszny krok, ponieważ proceder prowadzenia nielegalnych poszukiwań zabytków stał się zjawiskiem masowym<sup>155</sup>. W przypadku poszukiwania ukrytych lub porzuconych zabytków bez pozwolenia jest to przestęstwo powszechne. Natomiast w przypadku poszukiwania ukrytych lub porzuconych zabytków wbrew warunkom pozwolenia sprawcą może być wyłącznie osoba, która uzyskała pozwolenie, i jest to przestęstwo formalne<sup>156</sup>.

## Karnoprawna ochrona zabytków w przepisach Kodeksu karnego

W art. 294 § 2 i art. 295 k.k. określono instytucję prawną dotyczącą czynów skierowanych przeciwko „dobrom o szczególnym znaczeniu dla kultury”. Wskazanego pojęcia kodeks nie definiuje, a w literaturze próbuje się dookreślać pojęcie poprzez wskazanie jego wyjątkowego, unikatowego i niepowtarzalnego charakteru bądź

---

153 B. Gadecki, *Przestęstwo zbycia falsyfikatu. Komentarz do art. 109b ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, „Ochrona Zabytków” 2008, nr 2, s. 90.

154 P. Sydor, op. cit., s. 153.

155 Zob. M. Trzciński, *Próba oceny nowych rozwiązań w zakresie karnoprawnej ochrony dziedzictwa kultury*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2019, nr 51, s. 112.

156 B. Gadecki, *Prawnokarna ochrona dziedzictwa kulturowego*, (w:) *Praktyczne aspekty zwalczania przestępczości przeciwko dziedzictwu kulturowemu*, red. M. Trzciński, 2019, s. 59; a także: J. Janikowski, *Przestęstwo poszukiwania zabytków ruchomych bez pozwolenia lub wbrew jego warunkom*, „Studia Prawnoustrojowe” 2021, nr 52, s. 137.



znacznej wartości<sup>157</sup>. W praktyce kwalifikacja zabytku lub innego dobra kultury jako „dobra o szczególnym znaczeniu dla dziedzictwa kulturowego” stanowi dla sądów i organów ścigania wyzwanie ze względu na niejednoznaczny zakres tego pojęcia. Gdy zabytek lub inne dobro kultury zostaje skradzione lub przywłaszczony, a jego wartość materialna jest znaczna, często dla Prokuratury wygodniej jest zakwalifikować sprawę jako przestępstwo w związku z art. 294 § 1 (czyli typu kwalifikowanego dotyczącego mienia znacznej wartości) niż ryzykować, iż pomimo znaczenia dobra dla kultury rzecz nie spełniła kryterium szczególności. W wielu przypadkach, gdy przedmiotem przestępstwa jest rzecz spełniająca definicję zabytku przy braku możliwości zaklasyfikowania jej jako dobra o szczególnym znaczeniu dla dziedzictwa kulturowego, sprawy odpowiadają na podstawie ogólnych przepisów k.k.

Art. 294 § 1 k.k. wskazuje, iż: „*kto dopuszcza się przestępstwa określonego w art. 278 § 1 lub 2, art. 284 § 1 lub 2, art. 285 § 1, art. 286 § 1, art. 287 § 1, art. 288 § 1 lub 3, lub w art. 291 § 1, w stosunku do mienia o znacznej wartości, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10*”. Zgodnie z art. 294 § 2 tej samej karze podlega sprawca, który dopuszcza się przestępstwa wymienionego w § 1 w stosunku do dobra o szczególnym znaczeniu dla kultury.

W art. 295 § 1. k.k. wobec sprawcy przestępstwa określonego w art. 278, 284, 289, 291, 292 lub 294, który dobrowolnie naprawił szkodę w całości albo zwrócił pojazd lub rzecz mającą szczególne znaczenie dla kultury w stanie nieuszkodzonym, sąd może zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary, a nawet odstąpić od jej wymierzenia. Zgodnie z § 2 tego przepisu wobec sprawcy przestępstwa wymienionego w § 1, który dobrowolnie naprawił szkodę w znacznej części, sąd może zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary.

W pierwszym przytoczonym przepisie ustanowione zostały kwalifikowane typy podstawowych przestępstw przeciwko mieniu, tj. kradzieży (art. 278 § 2), przywłaszczenia (art. 284 § 1 i 2), oszustwa (art. 286 § 1), zniszczenia lub uszkodzenia (art. 288 § 1), paserstwa (art. 291 § 1), jeżeli ich przedmiotem jest „dobra o szczególnym znaczeniu dla kultury”. Wszystkie z wyżej wymienionych przestępstw zostały zagrożone karą pozbawienia wolności od roku do lat 10. Należy zwrócić uwagę, iż art. 294 k.k. nie zawiera przestępstwa kradzieży z włamaniem (art. 279 § 1) oraz rozboju (art. 280 § 1), pomimo iż sprawcy ww. przestępstw popełniają przestępstwa przeciwko dziedzictwu kulturowemu. W ocenie autora zrezygnowanie z typu kwalifikowanego w tym przypadku wiązało się z odpowiednio wysoką odpowiedzialnością karną dla ich sprawców.

W drugim omawianym przepisie uregulowano instytucje czynnego żalu obejmujące możliwość złagodzenia odpowiedzialności sprawcy w postaci nadzwyczajnego złagodzenia kary lub odstąpienia od jej wymierzenia (art. 295 § 1) albo jedynie nadzwyczajnego złagodzenia kary (art. 295 § 2). Instytucja ta wiąże się z naprawieniem przez sprawcę szkody wyrządzonej popełnionym przestępstwem i obejmuje m.in. następujące kategorie przestępstw:

<sup>157</sup> *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*, red. M. Mozgawa, wyd. 2, Warszawa 2007, s. 577.



- kradzieży,
- przywłaszczenia,
- oszustwa,
- zniszczenia lub uszkodzenia rzeczy,
- paserstwa umyślnego,
- paserstwa nieumyślnego.

Dotyczy również przestępstw z typem kwalifikacji ze względu na dobro o szczególnie ważnym znaczeniu dla kultury.

## Skala zjawiska przestępczości przeciwko zabytkom

Badając problematykę charakteru i skali przestępczości przeciwko zabytkom, należy korzystać z wielu źródeł, ponieważ dopiero ocena danych i informacji dostępnych z organów ścigania, sądów i instytucji połączona z analizą konkretnych przypadków przestępstw pozwala właściwie opisać to zjawisko<sup>158</sup>. Informacja o wykryciu czy skazaniu sprawcy przestępstwa wymierzonego w zabytki nie obrazuje w pełni faktycznej szkody dla dziedzictwa kulturowego. Pojedynczy przypadek przestępstwa przeciwko zabytkom wskazany w statystykach organów ścigania może dotyczyć dzieł o różnej wartości zarówno kulturowej, jak i materialnej, stąd istotna jest analiza całej informacji dotyczącej sprawy. Kradzież w muzeum, w której łupem sprawców padło 30 obrazów wartych setki tysięcy złotych, czy zburzenie wpisanej do rejestru barokowej budowli bez informacji przybliżającej charakter czynu w statystyce będą figurowały jako pojedyncza liczba – podobnie przypadek kradzieży roweru z piwnicy czy zniszczenia przystanku autobusowego. W dobie społeczeństwa informacyjnego problem odpowiedniego zobrazowania zjawiska przestępczości przeciwko zabytkom i jego rozmiaru wiąże się również z istnieniem tzw. fake news oraz nierzetelnymi działaniami dziennikarzy, którzy przedstawiając okoliczności postępowania karnego, mogą pominąć wiele istotnych faktów, a w niektórych przypadkach przedstawić jedynie wersje sprawców przestępstw. Niektóre czyny godzące w zabytki, takie jak niszczenie stanowisk archeologicznych, nielegalne poszukiwania zabytków czy paserstwo zabytków, są obecnie w mediach i w internecie przedstawiane szczególnie stroniczo, co w ocenie autora związane jest z działalnością dużego środowiska osób zainteresowanych depenalizacją tych czynów czy choćby ograniczeniem skuteczności

---

158 Szerzej tematyka komplementarnej analizy skali przestępczości w następujących artykułach O. Jakubowskiego: *Zagrożenie dziedzictwa kulturowego przestępczością – analiza wydarzeń z 2014 roku*, „Santander Art and Culture Law Review” 2015, nr 1, s. 263-274; *Zagrożenie dziedzictwa kulturowego przestępczością – analiza wydarzeń z 2015 roku*, „Santander Art and Culture Law Review” 2016, nr 1 (2), s. 241-258; *Zagrożenie dziedzictwa kulturowego przestępczością – analiza wydarzeń z 2016 roku*, „Santander Art and Culture Law Review” 2017, nr 1 (3), s. 249-276; *Zagrożenie dziedzictwa kulturowego przestępczością – analiza wydarzeń z 2017 roku*, „Santander Art and Culture Law Review” 2018, nr 1 (4), s. 215-236; *Zagrożenie dziedzictwa kulturowego przestępczością – analiza wydarzeń z 2018 roku*, „Santander Art and Culture Law Review” 2019, nr 1 (5), s. 163-170; *Zagrożenie dziedzictwa kulturowego przestępczością – analiza wydarzeń z 2019 roku*, „Santander Art and Culture Law Review” (złożone do publikacji).

ich ścigania (niekiedy zrzeszonych w stowarzyszeniach i fundacjach). Na zjawisko to zwracają uwagę także policyjni eksperci<sup>159</sup>. W tle wskazanych działań osób i organizacji w internecie wykorzystywane są również statystyki odnoszące się do przestępczości przeciwko zabytkom, które jednak są przedstawiane wybiórczo, często z komentarzami wprowadzającymi w błąd i mającymi uzasadnić tezy o znikomej szkodliwości czynów wymierzonych m.in. w dziedzictwo archeologiczne.

Przy ocenie skali zjawiska przestępczości przeciwko zabytkom istotne jest więc zapoznanie się z rzetelnymi informacjami pochodzącymi z urzędów ochrony zabytków, od organów ścigania i sądów, jak również z danymi zawartymi w krajowym wykazie zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem.

W informacjach opublikowanych w specjalistycznej literaturze przedmiotu wskazano, że z przeprowadzonych przez Departament Ochrony Zabytków Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego analiz wynika, że w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2018 r. w powszechnych jednostkach Prokuratury zarejestrowano łącznie 733 sprawy o przestępstwo z art. 108 u.o.z.o.z. W latach 2008-2016 WKZ złożyli łącznie 923 zawiadomienia o popełnieniu czynu wypełniającego dyspozycję art. 108-118 u.o.z.o.z.<sup>160</sup> W 2018 r. według informacji uzyskanych od WKZ, zgodnie z art. 41 u.o.z.o.z., skierowanych zostało do Policji, Prokuratury lub sądu łącznie 99 zawiadomień o popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia (z czego 65 dotyczyło zabytków nieruchomości, a 34 – zabytków ruchomych)<sup>161</sup>. Liczby te wskazują na to, że w wielu przypadkach służby konserwatorskie w celu ochrony zabytków muszą wykorzystywać normy prawa karnego.

Innym z ważnych źródeł informacji o skali przestępczości przeciwko zabytkom są dane opracowywane przez policyjnych ekspertów z Komendy Głównej Policji<sup>162</sup>. Zawarte w tabeli 1 dane pozwalają wskazać, iż co roku utrzymuje się stosunkowa duża liczba przypadków przestępstw wykrytych przez Policję. Warto zwrócić uwagę na znaczny wzrost wykrywalności przestępstw w roku 2019.

159 W artykule eksperta w zakresie cyberprzestępczości – funkcjonariusza Policji p. Roberta Niedźwiedzia – wskazano ciekawe przykłady nierzetelnych informacji w mediach i w internecie: R. Niedźwiedź, *Publikowanie informacji z przeprowadzonych czynności policyjnych w sieci Internet przez osoby podejrzane o przestępstwa przeciwko dziedzictwu kulturowemu jako nowa forma obrony przed odpowiedzialnością karną*, (w:) *Meandry ochrony dziedzictwa kultury: aspekty prawnokarne i kryminalistyczne*, red. M. Sabaciński, M. Trzeciński, Warszawa 2019, s. 93-100.

160 K. Zalańska, M. Marcinkowska, *Prawnokarne ochrona zabytków – kierunki zmian*, (w:) *Meandry ochrony dziedzictwa kultury: aspekty prawnokarne i kryminalistyczne*, red. M. Sabaciński, M. Trzeciński, Warszawa 2019, s. 213.

161 Informacje zawarte w odpowiedzi na wniosek o informację publiczną do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (data odpowiedzi: 9 lipca 2020 r.), niepubl.

162 Zob. A. Grajewski, *Skala zagrożeń przestępczością przeciwko dobrom kultury w 2019 r. Efektywność Policji*, <http://cennebezczenne.pl/wp-content/uploads/2020/03/2020-1-2-POLICJA.pdf>; A. Grajewski, *Skala zagrożeń przestępczością przeciwko dobrom kultury w 2018 r. Efektywność Policji*, <http://cennebezczenne.pl/wp-content/uploads/2019/03/2019-1-2-GRAJEWSKI.pdf> (dostęp: 25 września 2020 r.).

**Tabela 1.** Przestępczość przeciwko zabytkom w statystykach policyjnych w latach 2010-2019

Rodzaj przestępstwa	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Statystyka stwierdzonych przestępstw ściganych na podstawie przepisów u.o.z.o.z.	70	92	109	87	108	92	90	91	87	144

By móc ocenić skalę skuteczności karnoprawnej ochrony zabytków, oprócz statystyk dotyczących ujawnionych przestępstw trzeba wziąć pod uwagę dane o liczbie sprawców, którzy faktycznie odpowiedzieli karnie za czyny godzące w zabytki.

**Tabela 2.** Statystyka prawomocnych skazań sprawców przestępstw z u.o.z.o.z. w latach 2008-2018<sup>163</sup>

Rodzaj przestępstwa	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Art. 108 u.o.z.o.z. (zniszczenie lub uszkodzenie zabytku)	23	14	15	28	35	31	39	17	17	27 <sup>164</sup>	14 <sup>165</sup>
Art. 109 u.o.z.o.z. (nielegalny wywóz lub nieprzywiezienie zabytków)	39	26	11	1	2	2	2	0	0	2	0
Art. 109a u.o.z.o.z. (przerobienie lub podrobienie zabytku)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Art. 109b u.o.z.o.z. (zbywanie podrobionych lub przerobionych zabytków)	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Art. 109c u.o.z.o.z. (nielegalne poszukiwanie zabytków)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Razem	62	40	26	29	38	33	41	17	17	29	14

**Tabela 3.** Statystyka prawomocnych skazań sprawców przestępstw przeciwko dobrom kultury w k.k. w latach 2008-2018<sup>166</sup>

Rodzaj przestępstwa	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Art. 125 k.k. (zamach na dobra kultury)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Art. 126 k.k. (niedopuszczalne użycie znaków)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Art. 294 § 2 k.k. (typ kwalifikowany niektórych przestępstw przeciw mieniu, których przedmiotem jest dobro o szczególnym znaczeniu dla kultury)	14	7	9	4	6	3	6	2	11	5	10
Razem	14	7	9	4	6	3	6	2	11	5	10

163 Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Ministerstwa Sprawiedliwości, pismo z dnia 13 grudnia 2019 r., sygn. DSF-II.082.312.2019.

164 Zgodnie ze statystykami Ministerstwa Sprawiedliwości w 2017 r. oprócz 27 przypadków prawomocnych skazań sprawców za przestępstwo z art. 108 u.o.z.o.z. w przypadku 10 sprawców przestępstwa postępowanie zostało warunkowo umorzone.

165 Zgodnie ze statystykami Ministerstwa Sprawiedliwości w 2018 r. oprócz 14 przypadków prawomocnych skazań sprawców za przestępstwo z art. 108 u.o.z.o.z. w przypadku 6 sprawców przestępstwa postępowanie zostało warunkowo umorzone.

166 Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Ministerstwa Sprawiedliwości, pismo z dnia 13 grudnia 2019 r., sygn. DSF-II.082.312.2019.

Szczególnie istotnym źródłem informacji o skali zjawiska przestępczości przeciwko zabytkom jest krajowy wykaz zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (<https://skradzionezabytki.pl/i/#/>), prowadzony przez Generalnego Konserwatora Zabytków na podstawie art. 23 ust. 1. u.o.z.o.z. Wykaz służy do rejestrowania informacji o kradzieżach i innych zdarzeniach kryminalnych skierowanych przeciwko zabytkom. WKZ, organy Policji, Straży Granicznej, Krajowa Administracja Skarbowa, Prokuratura oraz dyrektorzy muzeów i bibliotek będących instytucjami kultury są obowiązani niezwłocznie przekazywać – w celu ujęcia w wykazie – Generalnemu Konserwatorowi Zabytków informacje o zabytku skradzionym lub wywiezionym za granicę niezgodnie z prawem<sup>167</sup>. Wskazana baza danych jest obecnie narzędziem wykorzystywanym do poszukiwań zabytków utraconych w wyniku przestępstwa, jednak wykaz jest też źródłem informacji zawierającym dane ilościowe pozwalające dokonywać istotnych analiz dotyczących kradzieży lub nielegalnego wywozu zabytków.

Tabela 4. Dane ilościowe z podziałem na kategorie zabytków z krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem<sup>168</sup> (stan na 30 czerwca 2020 r.)

Zestawienie ilościowe zabytków w bazie				
Dział / dyscyplina	Wszystkie	Odzyskane	Nielegalnie wywiezione	Skradzione
Bizuteria	213	1	3	209
Bizuteria, złotnictwo	1	0	0	1
Broń-oporządzenie	381	5	33	343
Broń-oporządzenie, krawiectwo, koronkarstwo	11	0	1	10
Broń-oporządzenie, varia	1	0	0	1
Broń-oporządzenie, wyroby z metalu	5	0	0	5
Ceramika	526	30	49	447
Elementy architektoniczne	67	3	5	59
Elementy architektoniczne, varia	5	1	0	4
Filatelistyka	10	0	2	8
Grafika-rysunek	506	6	10	490
Instrumenty muzyczne	136	2	39	95
Instrumenty muzyczne, wyroby z metalu	1	0	0	1
Kamieniarstwo	7	0	0	7
Kamieniarstwo, rzeźba i drobna plastyka figuralna	1	0	0	1
Konwisarstwo	103	2	3	98
Konwisarstwo, wyroby z metalu	47	1	0	46
Konwisarstwo, wyroby z metalu, biżuteria	1	0	0	1
Konwisarstwo, wyroby z metalu, instrumenty muzyczne	3	0	0	3

167 Szerzej: O. Jakubowski, *Bazy danych jako narzędzia do poszukiwań utraconych dóbr kultury w regulacjach ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, (w:) *Służby w ochronie dziedzictwa sakralnego i archeologicznego Europy Wschodniej. Materiały pokonferencyjne*, red. M. Łuczak, Pęczino 2-5 X 2017, Pomorskie Towarzystwo Historyczne, Zapol Spółka jawna, Szczecin 2018.

168 Opracowanie na podstawie danych uzyskanych z Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (data wiadomości: 9 lipca 2020 r.), niepubl.

## Przestępczość przeciwko zabytkom – charakterystyka problemu

Dział / dyscyplina	Wszystkie	Odzyskane	Nielegalnie wywiezione	Skradzione
Konwisarstwo, wyroby z metalu, złotnictwo	3	0	0	3
Kość, laka i gliptyka	17	0	1	16
Krawiectwo, koronkarstwo	125	1	0	124
Krawiectwo, koronkarstwo, tkaniny	26	0	0	26
Książki, kartografia, fotografia	917	32	71	814
Malarstwo	3603	422	218	2963
Malarstwo, meble	2	0	0	2
Malarstwo, varia	1	0	0	1
Malarstwo, wyroby z drewna	2	1	0	1
Meble	281	4	54	223
Meble, rzeźba i drobna plastyka figuralna	1	0	0	1
Meble, varia	1	0	0	1
Meble, wyroby z drewna	39	1	0	38
Meble, wyroby z metalu	1	0	0	1
Meble, złotnictwo	1	0	0	1
Numizmaty-medale-odznaczenia	667	19	130	518
Numizmaty-medale-odznaczenia, biżuteria	1	0	0	1
Numizmaty-medale-odznaczenia, wyroby z metalu	362	0	0	362
Numizmaty-medale-odznaczenia, złotnictwo	2	0	0	2
Rzeźba i drobna plastyka figuralna	1724	157	52	1515
Rzeźba i drobna plastyka figuralna, varia, wyroby z drewna	7	0	0	7
Rzeźba i drobna plastyka figuralna, wyroby z drewna	6	0	0	6
Rzeźba i drobna plastyka figuralna, wyroby z drewna, varia	1	1	0	0
Rzeźba i drobna plastyka figuralna, wyroby z metalu	1	0	0	1
Szkło	106	14	4	88
Szkło, malarstwo	3	0	0	3
Szkło, wyroby z metalu	1	1	0	0
Szkło, złotnictwo, wyroby z metalu	1	0	0	1
Tkaniny	43	1	0	42
Tkaniny, krawiectwo, koronkarstwo	2	0	0	2
Tkaniny, krawiectwo, koronkarstwo, varia	1	0	0	1
Varia	78	4	10	64
Varia, książki, kartografia, fotografia	1	0	0	1
Varia, wyroby z drewna	1	0	0	1
Varia, wyroby z metalu	11	0	0	11
Wyroby z drewna	90	1	2	87
Wyroby z drewna, broń-oporządzenie	1	0	0	1
Wyroby z drewna, instrumenty muzyczne	1	0	0	1
Wyroby z drewna, kość, laka i gliptyka	1	0	0	1
Wyroby z drewna, książki, kartografia, fotografia	1	0	0	1
Wyroby z drewna, malarstwo	2	0	0	2
Wyroby z drewna, meble	29	0	0	29

Dział / dyscyplina	Wszystkie	Odzyskane	Nielegalnie wywiezione	Skradzione
Wyroby z drewna, rzeźba i drobna plastyka figuralna	3	0	0	3
Wyroby z drewna, varia	23	0	0	23
Wyroby z drewna, wyroby z metalu	2	0	0	2
Wyroby z drewna, zabytki techniki	2	0	1	1
Wyroby z drewna, złotnictwo	1	0	0	1
Wyroby z metalu	502	16	81	405
Wyroby z metalu, elementy architektoniczne	1	0	0	1
Wyroby z metalu, instrumenty muzyczne	3	0	0	3
Wyroby z metalu, konwisarstwo	28	0	0	28
Wyroby z metalu, konwisarstwo, rzeźba i drobna plastyka figuralna	1	0	0	1
Wyroby z metalu, rzeźba i drobna plastyka figuralna	5	0	0	5
Wyroby z metalu, varia	9	0	0	9
Wyroby z metalu, złotnictwo	10	0	0	10
Zabytki techniki	44	0	30	14
Zabytki techniki, varia, szkło	1	0	0	1
Zabytki techniki, wyroby z metalu	1	0	0	1
Zegary, przyrządy astronomiczne, nawigacyjne i optyczne	212	6	47	159
Zegary, przyrządy astronomiczne, nawigacyjne i optyczne, zabytki techniki	9	0	3	6
Złotnictwo	694	51	8	635
Złotnictwo, varia	11	0	0	11
Złotnictwo, wyroby z drewna, wyroby z metalu	1	0	1	0
Złotnictwo, wyroby z metalu	3	1	0	2
Suma:	11757	784	858	10115

Jak wynika z zawartych w tabeli 4 danych ilościowych, ponad 10 tysięcy skradzionych zabytków jest nadal poszukiwane. Odzyskano do tej pory jedynie 784 zabytków. Wskazane informacje potwierdzają, że niezależnie od liczby wykrytych przestępstw czy skazanych sprawców skala zagrożenia przestępczością dla zabytków jest duża.

## **Współpraca służb konserwatorskich z organami ścigania**

Ochrona dziedzictwa kulturowego jest wspólnym zobowiązaniem wielu organów i instytucji państwowych. Obowiązek ten został wskazany w akcie prawnym najwyższego szczebla – Konstytucji RP<sup>169</sup>, a następnie doprecyzowany w art. 4 u.o.z.o.z., zgodnie z którym ochrona zabytków polega m.in. na zapobieganiu zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków, udaremnianiu niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków czy przeciwdziałaniu kradzieży, zaginięciu lub nielegalnemu wywozowi zabytków za granicę przez organy administracji publicznej. Takie brzmienie powyższego przepisu jednoznacznie wskazuje, że ochrona dziedzictwa kulturowego nie jest i nie może być realizowana wyłącznie przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. W celu zapewnienia prawidłowego i skutecznego wypełniania powyższych zadań niezbędne jest zastosowanie kompleksowego podejścia i podjęcie współdziałania między wieloma różnymi podmiotami. W konsekwencji służby konserwatorskie ściśle współpracują z organami ścigania, które stoją na straży realizacji i egzekucji przepisów karnych związanych z przestępczością skierowaną przeciwko dobrom kultury. Organy te, tj. Policja, Prokuratura, Straż Graniczna i Krajowa Administracja Skarbowa, odgrywają bardzo istotną rolę na polu przeciwdziałania zachowaniom przestępczym wobec obiektów dziedzictwa kulturowego i wspierają, a także uzupełniają działania Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w tym zakresie.

Opisane współdziałanie prowadzone jest w większości na podstawie porozumień, które je systematyzują i doprecyzowują jego zakres. Nie brak jednak również przykładów znakomitej, bieżącej współpracy realizowanej bez podstaw prawnych tego typu. Poniżej przybliżony zostanie zakres kompetencji poszczególnych organów zaangażowanych w ochronę zabytków, a także pokrótce opisany będzie przebieg współdziałania między nimi.

### **I. Organy zaangażowane w walkę z przestępczością przeciwko zabytkom**

#### **1. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego**

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: MKiDN) jest naczelnym organem administracji państwowej realizującym zadania związane z zapewnieniem właściwej ochrony dziedzictwu narodowemu. Bardzo istotnym spośród nich jest przeciwdziałanie

---

<sup>169</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm., zob. Preambuła oraz art. 5, 6 i 73.



przestępczości skierowanej wobec zabytków. Z jego upoważnienia działa również w tym obszarze Generalny Konserwator Zabytków, do którego należy m.in. prowadzenie krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (art. 23 u.o.z.o.z.), a także WKZ, którzy mogą występować na zasadach przewidzianych dla pokrzywdzonego i oskarżyciela posiłkowego w postępowaniach karnych, na prawach strony w postępowaniach administracyjnych oraz na prawach oskarżyciela publicznego w postępowaniach w sprawach o wykroczenia (art. 95 ust. 2 i 3 u.o.z.o.z.). To WKZ są również uprawnieni do decydowania o zabytkowym charakterze obiektów, a także posiadają wiedzę specjalistyczną, która jest niezwykle istotnym wsparciem dla organów ścigania w trakcie prowadzonych postępowań.

W ramach współpracy z organami ścigania w Departamencie Ochrony Zabytków i Departamencie Dziedzictwa Kulturowego za Granicą i Strat Wojennych Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego powołani zostali koordynatorzy ds. przestępczości przeciwko zabytkom, którzy nadzorują i koordynują tę współpracę na szczeblu krajowym. Koordynatorzy zostali także wyznaczeni we wszystkich wojewódzkich urzędach ochrony zabytków i ich delegaturach w celu nawiązywania bieżących kontaktów roboczych ze swoimi odpowiednikami w terenowych jednostkach organów ścigania. Podobnych koordynatorów wyznaczono również w instytucjach specjalistycznych – Narodowym Instytucie Dziedzictwa oraz Narodowym Instytucie Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów.

## 2. Policja

Policja, utworzona na mocy ustawy o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r.<sup>170</sup>, jest scentralizowaną, uzbrojoną i jednolicie umundurowaną formacją, która zajmuje się utrzymywaniem bezpieczeństwa i porządku publicznego. Tworzą ją funkcjonariusze zatrudnieni w służbie kryminalnej, prewencyjnej oraz wspomagającej. Do zadań Policji należą m.in. wykrywanie i ściganie sprawców przestępstw i wykroczeń, działania prewencyjne w celu ograniczenia wszelkich zachowań kryminogennych, a także współpraca z policjami innych państw w tym zakresie. Zadania te realizowane są w wielu różnych obszarach, w tym w ochronie zabytków, wobec sprawców przestępstw przeciwko dziedzictwu kulturowemu. Wobec powyższego w 2018 r. w Biurze Kryminalnym i Biurze Prewencji Komendy Głównej Policji oraz w wydziałach kryminalnych wojewódzkich komend policji powołano koordynatorów ds. przestępczości przeciwko zabytkom, którzy specjalizują się w tej tematyce, prowadzą związane z nią postępowania i wspierają swoją wiedzą pozostałych funkcjonariuszy.

<sup>170</sup> Ustawa o Policji, Dz.U. z 2021 r. poz. 1882, t.j.

### 3. Prokuratura

Kolejnym podmiotem powołanym do wykonywania zadań w zakresie ścigania przestępstw, w tym tych dotyczących dziedzictwa kulturowego, jest Prokuratura, której organizacja została ustalona w ustawie z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze<sup>171</sup>. Podobnie jak w przypadku Policji, również w strukturze tej instytucji (w Departamencie Postępowania Przygotowawczego Prokuratury Krajowej oraz w prokuratorach okręgowych) powołano koordynatorów ds. ochrony dziedzictwa kulturowego.

### 4. Krajowa Administracja Skarbowa

Krajowa Administracja Skarbowa (dalej: KAS) jest organem administracji celnej i skarbowej w Polsce działającym na podstawie ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej<sup>172</sup>. Do jego zadań należy m.in. rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw określonych w art. 109 u.o.z.o.z., a więc wywozu zabytków za granicę bez odpowiedniego pozwolenia oraz niesprowadzania ich do kraju w okresie jego ważności, a także przestępstw określonych w art. 108a u.o.z.o.z.<sup>173</sup>, polegających na wprowadzaniu na terytorium RP dóbr kultury określonych w części A załącznika do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/880 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wprowadzania i przywozu dóbr kultury, wyprowadzonych z terytorium państwa niebędącego członkiem Unii Europejskiej, w którym dobro kultury powstało lub zostało odkryte, z naruszeniem przepisów ustawowych lub wykonawczych tego państwa. Funkcjonariusze KAS prowadzą kontrole na granicach, weryfikują tożsamość przewożonych towarów i wiarygodność przedstawianych dokumentów, a także prowadzą postępowania w przypadku odkrycia próby nielegalnego wywozu czy wwozu zabytków<sup>174</sup>. Nowych kompetencji KAS należy się spodziewać w związku z nowelizacją ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu z 1 marca 2018 r.<sup>175</sup>, za pomocą której wdrożono dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z 30 maja 2018 r. (tzw. Piątą Dyrektywę AML)<sup>176</sup>, zmieniającą wcześniejszą dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z 20 maja 2015 r.<sup>177</sup> w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. Na podstawie ww. nowelizacji do

---

171 Prawo o prokuraturze, Dz.U. z 2021 r. poz. 66, t.j. ze zm.

172 Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz.U. z 2021 r. poz. 422 ze zm.

173 Art. 108a u.o.z.o.z., który wszedł w życie 9 czerwca 2021 r., został wprowadzony do u.o.z.o.z. w ramach wdrażania przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/880 z dnia 17 kwietnia 2019 r. – Dz. Urz. UE L 151 z 7.06.2019, s. 1.

174 A. Skaldawska, *Zwalczanie przestępczości przeciwko dziedzictwu kulturowemu. Zadania Krajowej Administracji Skarbowej*, „Kwartalnik Policyjny” 2018, nr 1 (44), rok XII, s. 6-8.

175 Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, Dz.U. z 2021 r. poz. 1133.

176 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z 30 maja 2018 r., Dz. Urz. UE L 156 z 19.06.2018, s. 43.

177 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z 20 maja 2015 r., Dz. Urz. UE L 141 z 5.06.2015, s. 73.

obszarów uznanych za ryzykowne, będące potencjalnie źródłem finansowania terroryzmu i prania brudnych pieniędzy, włączono rynek obrotu dziełami sztuki. W związku z tym podmioty zaangażowane w handel tymi obiektami zostały zobowiązane do zachowania należytej staranności oraz dopełniania dodatkowych, nałożonych na nie obowiązków. Celem wprowadzanych zmian jest zapewnienie transparentności przepływów finansowych w szczególności poprzez gromadzenie i przekazywanie danych, które pozwalają właściwym organom na ustalenie pochodzenia środków finansowych wykorzystanych w ramach danej transakcji.

W tym kontekście warto również wspomnieć, że od grudnia 2017 r. zgodnie z art. 59a u.o.o.z. podmioty gospodarcze wyspecjalizowane w zakresie obrotu zabytkami na terytorium RP zobowiązane są do prowadzenia księgi ewidencyjnej zabytków przyjętych lub oferowanych do zbycia o wartości przekraczającej 10 000 zł. Rozwiązanie to ma na celu zapobieganie przestępstwom związanym z nielegalnym obrotem i przestępstwom podatkowym oraz potwierdzanie proveniencji sprzedawanych obiektów. Kontrola poprawności prowadzenia ksiąg ewidencyjnych dokonywana jest przez Policję i KAS na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego lub z urzędu. Dodatkowo w czynnościach wyjaśniających może wziąć udział upoważniony przedstawiciel MKiDN.

## 5. Straż Graniczna

Straż Graniczna (dalej: SG) działa na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej<sup>178</sup>. Zgodnie z nimi SG posiada kompetencje w przedmiocie rozpoznawania i wykrywania przestępstw oraz wykroczeń pozostających w związku z przekraczaniem granicy państwowej lub przemieszczaniem przez nią towarów i przedmiotów, a także do zapobiegania im oraz do ścigania ich sprawców. W związku z powyższym do zadań SG należy również prowadzenie działań związanych z nielegalnym przewozem zabytków przez granicę. SG podejmuje w tym zakresie czynności o charakterze kontrolnym i weryfikacyjnym w ramach realizowanej kontroli granicznej, a także wykonuje działania analityczne, ustaleniewe, operacyjno-rozpoznawcze i dochodzeniowo-śledcze wobec obiektów zabytkowych<sup>179</sup>.

W obu powyższych służbach (KAS i SG) także powołani zostali koordynatorzy odpowiedzialni za tematykę ochrony dóbr kultury – w KAS funkcjonują oni w poszczególnych izbach administracji skarbowych i ponadto w Departamencie Ceł Ministerstwa Finansów, a w SG – w Komendzie Głównej SG oraz w dziewięciu oddziałach SG.

<sup>178</sup> Ustawa o Straży Granicznej, Dz.U. z 2021 r. poz. 1486, t.j. ze zm.

<sup>179</sup> W. Krupiński, *Działania Straży Granicznej w zakresie zwalczania przestępczości dotyczącej przemytu zabytków*, „Kwartalnik Policyjny” 2018, nr 1 (44), rok XII, s. 9-11.

## II. Podstawy współpracy

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz pozostałe organy ochrony konserwatorskiej podejmują ścisłą, bieżącą współpracę ze wszystkimi wyżej wymienionymi jednostkami w celu wymiany informacji i wsparcia merytorycznego. Zasady tego współdziałania w dużej mierze regulowane są przez dwa akty:

1. Porozumienie Generalnego Konserwatora Zabytków i Komendanta Głównego Policji z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie **współdziałania w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości skierowanej przeciwko zabytkom oraz innym dobrom kultury**<sup>180</sup>.
2. Porozumienie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, Komendanta Głównego Policji oraz Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 7 lutego 2020 r. w sprawie **współdziałania w zwalczaniu nielegalnego wywozu za granicę lub przywozu z zagranicy zabytków**<sup>181</sup>.

Powyższe porozumienia nie były pierwszymi aktami tego typu. Już wcześniej, widząc potrzebę nawiązania ścisłej współpracy między wszystkimi służbami zaangażowanymi w ochronę zabytków, zawarto porozumienie pomiędzy Ministrem Finansów, Ministrem Kultury, Komendantem Głównym Policji i Komendantem Głównym Straży Granicznej z 3 listopada 2004 r. w sprawie współdziałania w zwalczaniu nielegalnego wywozu za granicę lub przywozu z zagranicy zabytków<sup>182</sup>, w którym uregulowano podstawy współpracy służb we wskazanym zakresie. Następnie, 10 marca 2005 r., Generalny Konserwator Zabytków i Komendant Główny Policji zawarli odrębne porozumienie w sprawie współdziałania w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości skierowanej przeciwko zabytkom<sup>183</sup>, w którym uściślono zasady wzajemnej współpracy. W ślad za tymi działaniami w marcu 2007 r. w Komendzie Główniej Policji utworzono Krajowy Zespół do Zwalczania Przestępczości Przeciwko Dziedzictwu Narodowemu, a w kilku komendach wojewódzkich Policji powołano zespoły zajmujące się tym zakresem<sup>184</sup>. Z biegiem czasu porozumienia te stały się jednak nieaktualne – w wyniku zmian legislacyjnych wiele wskazanych w nich organów i instytucji zmieniło swoje nazwy czy zakres kompetencji, a część zapisów okazała się nie spełniać właściwie swojej roli. Ponadto w 2013 r. rozwiązany został Krajowy Zespół do Zwalczania Przestępczości Przeciwko Dziedzictwu Narodowemu. W konsekwencji wobec potrzeby ponownego zacieśnienia współdziałania i uregulowania jego zasad zaktualizowano i podpisano powyższe, obowiązujące obecnie porozumienia.

---

180 Publikowane (w:) *Meandry ochrony dziedzictwa kultury. Aspekty prawnokarne i kryminalistyczne*, s. 111-115, Warszawa 2019.

181 Niepublikowane.

182 Dz. Urz. KGP nr 21, poz. 135.

183 Dz. Urz. KGP nr 6/2005 r., poz. 29.

184 A. Grajewski, *Współpraca Policji i przepisy karne jako narzędzie w zwalczaniu przestępczości przeciwko dobrom kultury*, „Kwartalnik Policyjny” 2018, nr 1 (44), rok XII, s. 12.

Celem porozumień z 8 lutego 2018 r. i 7 lutego 2020 r. jest szeroka współpraca i wymiana informacji między służbami konserwatorskimi a Policją, KAS i Strażą Graniczną oraz sprawna koordynacja działań podejmowanych w związku z przestępczością wobec dziedzictwa kulturowego. Poniżej omówione zostaną kolejno szczegółowe zapisy każdego z ww. porozumień.

## **1. Porozumienie Generalnego Konserwatora Zabytków i Komendanta Głównego Policji z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie współdziałania w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości skierowanej przeciwko zabytkom oraz innym dobrom kultury**

Współdziałanie na podstawie porozumienia Generalnego Konserwatora Zabytków i Komendanta Głównego Policji obejmuje zadania organów ochrony zabytków i instytucji kultury wyspecjalizowanych w opiece nad zabytkami, których wspomaganie jest możliwe w zakresie działania Policji, oraz zadania Policji, mające na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń, przeciwdziałanie zjawiskom kryminogennym oraz ściganie sprawców czynów karalnych, których wspomaganie jest możliwe w zakresie działania organów ochrony zabytków i instytucji kultury wyspecjalizowanych w opiece nad zabytkami oraz posiadających w zbiorach dobra kultury.

Porozumienie to nie jest natomiast podstawą do współpracy w zakresie czynności, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>185</sup> oraz spraw określonych w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 25 maja 2017 r. o restytucji narodowych dóbr kultury<sup>186</sup>. Współdziałanie w tych obszarach regulowane jest odrębnymi przepisami – rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 4 lutego 2020 r. w sprawie postępowania przy wykonywaniu niektórych uprawnień policjantów<sup>187</sup> oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 17 października 2017 r. w sprawie współpracy dotyczącej restytucji dóbr kultury, w tym zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych z naruszeniem prawa z terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej<sup>188</sup>.

Na mocy przepisów niniejszego porozumienia WKZ, komendanci wojewódzcy Policji i Komendant Centralnego Biura Śledczego Policji zobowiązani zostali do zawarcia analogicznych lokalnych uzgodnień, które doprecyzowałyby współpracę

185 Dz.U. z 2019 r. poz. 161 – prawo żądania przez policjantów niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej.

186 Dz.U. z 2019 r. poz. 1591 – sprawy restytucji dóbr kultury prowadzonej przez RP, w tym związane ze zwrotem narodowych dóbr kultury RP, wyprowadzonych z naruszeniem prawa z terytorium RP oraz spraw restytucji dóbr kultury prowadzonej przez państwo obce lub cudzoziemców, w tym związane ze zwrotem dóbr kultury wyprowadzonych z naruszeniem prawa z terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej innego niż RP lub innego państwa obcego.

187 Dz.U. z 2020 r. poz. 192. W tekście porozumienia wskazano wcześniej obowiązujący w tym obszarze akt: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 września 2015 r. w sprawie postępowania przy wykonywaniu niektórych uprawnień policjantów, Dz.U. z 2015 r. poz. 1565.

188 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 października 2017 r. w sprawie współpracy dotyczącej restytucji dóbr kultury, w tym zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych z naruszeniem prawa z terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej, Dz.U. z 2017 r. poz. 2023.

na terenie obszarów pozostających w ich kompetencji i zapewniły utrzymywanie stałego, roboczego kontaktu między stronami. Porozumienia takie zawarto we wszystkich województwach.

Zgodnie z § 2 porozumienia współdziałanie może być realizowane poprzez:

- wymianę informacji, doświadczenia i wiedzy;
- koordynację działań podejmowanych w celu zapewnienia efektywnej ochrony zabytków, profilaktyki kryminalnej albo wynikających z niecierpiącej zwłoki konieczności uzyskania wzajemnego wsparcia;
- prowadzenie działań mających na celu zapobieżenie utracie zabytków, odzyskanie utraconych zabytków lub podjętych w reakcji na zaistnienie działań przestępczych;
- doskonalenie metodyki ochrony zabytków.

Przykładowe formy, w których powyższe cele mogą być realizowane, zostały wskazane w § 9 ust. 1 porozumienia i są to w szczególności:

- konsultacje poprzedzające przedsięwzięcia wykonawcze i bieżąca wymiana informacji o ich przebiegu;
- podejmowanie przez organy ochrony zabytków czynności kontrolnych na wniosek uprawnionych przedstawicieli Policji;
- udzielanie przez Policję wsparcia w zakresie ochrony przemieszczania (transportów) zabytków;
- współpraca przy czynnościach kontrolnych podejmowanych przez WKZ (art. 38 ust. 4a i 4b u.o.z.o.z.).

W ramach powyższych czynności przewidziano również możliwość udziału w uzasadnionych przypadkach przedstawicieli Komendanta Głównego Policji w posiedzeniach zespołów koordynacyjnych powoływanych przez Generalnego Konserwatora Zabytków w celu planowania współdziałania oraz analizy i oceny rezultatów tych czynności. W porozumieniu podkreślono także wagę wzajemnej wymiany doświadczeń i podnoszenia kwalifikacji w zakresie ochrony dóbr kultury poprzez udział przedstawicieli stron w szkoleniach, seminariach czy konferencjach oraz organizowanie wspólnych spotkań roboczych, w których uczestniczyć mogą także przedstawiciele innych służb.

Wszelkie przedsięwzięcia realizowane w zakresie objętym porozumieniem są podejmowane na wniosek stron lub ich uprawnionych przedstawicieli (§ 3). Ewentualna odmowa współdziałania może nastąpić tylko w przypadkach, gdy wykonanie czynności na rzecz strony wnioskującej o współdziałanie mogłoby uniemożliwić lub poważnie utrudnić wykonywanie ustawowych zadań strony wezwanej do współdziałania oraz gdy wnioskowane współdziałanie jest niezgodne z obowiązującymi przepisami.

Na poziomie ogólnokrajowym podmioty umocowane do inicjowania i prowadzenia współdziałania to (§ 3):

- Komendant Centralnego Biura Śledczego Policji;
- kierownicy komórek organizacyjnych Komendy Głównej Policji;
- dyrektor Departamentu Ochrony Zabytków MKiDN;
- dyrektor Narodowego Instytutu Dziedzictwa;
- dyrektor Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów.



Na poziomie regionalnym natomiast czynności takie wykonywać mogą:

- komendanci jednostek organizacyjnych Policji;
- naczelnicy terenowych zarządów Centralnego Biura Śledczego Policji;
- WKZ i kierownicy delegatur wojewódzkich urzędów ochrony zabytków.

Podjęcie czynności w ramach współdziałania powinno być w każdym wypadku poprzedzone wzajemnymi uzgodnieniami, a w trakcie ich wykonywania należy utrzymywać równoległy, koordynowany nadzór.

Poza powyższymi uregulowaniami przepisy porozumienia wskazują również na bardziej szczegółowe obowiązki stron – m.in. te związane z krajowym wykazem zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem. Zgodnie z art. 23 u.o.z.o.z. wykaz ten prowadzony jest przez Generalnego Konserwatora Zabytków w formie zbioru kart informacyjnych. Jego bieżącym administrowaniem zajmuje się Departament Dziedzictwa Kulturowego za Granicą i Strat Wojennych MKDiN (dalej: DDZ), a podmiotami mającymi obowiązek niezwłocznego zgłaszania do niego informacji o kradzieży lub bezprawnym wywiezieniu zabytku za granicę są WKZ, organy Policji, Straży Granicznej, KAS, Prokuratura oraz dyrektorzy muzeów i bibliotek będących instytucjami kultury.

Należy w tym miejscu zauważyć, że od zawarcia porozumienia nastąpiła istotna zmiana kompetencyjna – w momencie jego podpisywania do 31 lipca 2018 r. prowadzenie powyższego wykazu należało do właściwości Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów (dalej: NIMoz) i to ta właśnie instytucja została w nim uwzględniona. W § 6 ust. 2 porozumienia wskazano, że Dyrektor Biura Kryminalnego Komendy Głównej Policji przekazuje Dyrektorowi NIMoz (obecnie DDZ) informacje istotne dla zapobiegania i zwalczania przestępczości skierowanej przeciwko zabytkom – m.in. o zabytkach skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem – celem ujęcia w wykazie zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem. Zgodnie z § 7 porozumienia natomiast Dyrektor NIMoz (obecnie DDZ) udostępnia nieodpłatnie Policji informacje zgromadzone w krajowym wykazie zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem oraz innych, administrowanych przez siebie bazach danych, takich jak Krajowy Rejestr Utraconych Dóbr Kultury oraz baza strat wojennych – również one znajdują się obecnie w kompetencji DDZ.

## **2. Porozumienie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, Komendanta Głównego Policji oraz Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 7 lutego 2020 r. w sprawie współdziałania w zwalczaniu nielegalnego wywozu za granicę lub przywozu z zagranicy zabytków**

Drugie z kluczowych dla współpracy porozumień również obejmuje szerokie spektrum form współdziałania – od prowadzenia konsultacji i wymiany informacji poprzez wzajemny udział w prowadzonych czynnościach, koordynację działań, sporządzanie opinii aż po udział w szkoleniach i wspólnych spotkaniach roboczych.



Zgodnie z § 1 porozumienia jego strony zobowiązują się do współpracy w celu zapewnienia przestrzegania przepisów prawa dotyczących wywozu za granicę lub przywozu z zagranicy zabytków poprzez udzielanie sobie wzajemnej pomocy w zakresie:

- czynności kontrolnych;
- wymiany informacji;
- szkolenia i wymiany doświadczeń.

Podobnie jak w przypadku porozumienia GKZ z KGP porozumienie z 7 lutego 2020 r. również nie jest podstawą do współpracy określonej w art. 4 ust. 3 i art. 5 ustawy z dnia 25 maja 2017 r. o restytucji narodowych dóbr kultury<sup>189</sup> oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 17 października 2017 r. w sprawie współpracy dotyczącej restytucji dóbr kultury, w tym zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych z naruszeniem prawa z terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej<sup>190</sup>.

Przykładowe formy realizacji tego współdziałania wskazane są w kolejnych paragrafach porozumienia. I tak przepis **§ 4 porozumienia stanowi, że** współdziałanie w zakresie czynności kontrolnych obejmuje w szczególności:

- niedopuszczenie przez organy celno-skarbowe i organy Straży Granicznej do wywozu za granicę zabytków bez wymaganego pozwolenia;
- udzielanie przez podmioty podległe lub nadzorowane przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego jednostkom organizacyjnym pozostałych stron nieodpłatnej pomocy przy ustalaniu:
  - » okoliczności, czy obiekt objęty jest wymogiem przedstawienia pozwolenia na wywóz na podstawie przepisów u.o.z.o.z. albo rozporządzenia Rady (WE) nr 116/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie wywozu dóbr kultury<sup>191</sup>;
  - » muzeum lub innej właściwej instytucji, której oddaje się na przechowanie zabytki podlegające zatrzymaniu przez organy celno-skarbowe lub organy Straży Granicznej;
- udział upoważnionego przedstawiciela Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w czynnościach wyjaśniających, które mają na celu sprawdzenie wykonywania przez podmioty wyspecjalizowane w obrocie zabytkami obowiązku prowadzenia księgi ewidencyjnej i prawidłowości jej prowadzenia.

Następnie, zgodnie z § 5 ust. 1 porozumienia, współpraca w zakresie wymiany informacji dotyczy w szczególności:

- ujawnionych przypadków wywozu za granicę zabytków bez pozwolenia lub nieprzywiezienia zabytku do kraju w okresie ważności pozwolenia;
- ujawnionych przypadków wprowadzenia lub przywozu na obszar celny Unii Europejskiej dóbr kultury z naruszeniem przepisów rozporządzenia Parlamentu

---

189 Dz.U. z 2019 r. poz. 1591 – sprawy restytucji dóbr kultury prowadzonej przez RP oraz przez państwo obce lub cudzoziemców, a także korzystanie z systemu IMI.

190 Dz.U. z 2017 r. poz. 2023.

191 Rozporządzenie Rady (WE) nr 116/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie wywozu dóbr kultury, Dz. Urz. UE L 39 z 10.02.2009 r., s. 1.

Europejskiego i Rady (UE) 2019/880 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wprowadzania i przywozu dóbr kultury<sup>192</sup>;

- nieprawidłowości występujących w dokumentach związanych z przywozem lub wywozem zabytków za granicę;
- zabytków, które zostały umieszczone w krajowym wykazie zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem;
- negatywnych zjawisk występujących w zakresie objętym porozumieniem.

W ramach szerokiej wymiany informacji Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego opracował ponadto i wdrożył system informatyczny VINCI II, w którym rejestrowane są dane dotyczące decyzji administracyjnych wydawanych w sprawach pozwoleń na wywóz zabytków za granicę. Organy wydające pozwolenia na stały i czasowy wywóz zabytków za granicę wprowadzają do systemu skany wspomnianych decyzji, a dostęp do nich mają następnie organy ścigania, w tym Policja, KAS i Straż Graniczna oraz służby konserwatorskie. System VINCI II pozwala na szybką i sprawną wymianę informacji w zakresie obrotu dobrami kultury i weryfikację przedstawianych na granicy dokumentów, co jest kluczowe dla skutecznej identyfikacji prób przemytu dóbr kultury.

**Trzecia z form współdziałania** – współpraca w zakresie szkolenia i wymiany doświadczeń – zgodnie z **§ 6 porozumienia** obejmuje w szczególności organizację wspólnych szkoleń z zakresu ochrony zabytków, opracowywanie materiałów dydaktycznych przeznaczonych do wykorzystania w bieżącej działalności szkoleniowej każdej ze stron oraz spotkania robocze przedstawicieli stron.

Na mocy przepisów porozumienia właściwi miejscowo dyrektorzy izb administracji skarbowej, WKZ, komendanci wojewódzcy Policji, Komendant Centralnego Biura Śledczego Policji oraz komendanci oddziałów Straży Granicznej mogą zawierać szczegółowe porozumienia wykonawcze (**§ 3**), a zwłaszcza:

- powoływać wspólne grupy robocze do opracowania zasad współpracy;
- ustalać zasady postępowania z zabytkami zatrzymanymi przez organy celno-skarbowe i organy Straży Granicznej, w tym dotyczące miejsca i warunków ich przechowywania.

Wszelkie czynności realizowane w zakresie objętym porozumieniem są podejmowane na wniosek stron lub ich uprawnionych przedstawicieli (§ 7). Ewentualna odmowa współdziałania może nastąpić tylko w przypadkach, gdy wykonanie czynności mogłoby uniemożliwić lub poważnie utrudnić wykonywanie ustawowych zadań strony wezwanej do współdziałania lub prowadziłoby do naruszenia tajemnicy prawnie chronionej albo przepisów o ochronie danych osobowych.

Podmiotami umocowanymi do inicjowania i prowadzenia współdziałania są (§ 2):

- Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego przy pomocy:
  - » dyrektora Departamentu Ochrony Zabytków oraz dyrektora Departamentu Dziedzictwa Kulturowego za Granicą i Strat Wojennych,
  - » WKZ;

- Szef KAS przy pomocy:
  - » dyrektora Departamentu Ceł w Ministerstwie Finansów,
  - » dyrektorów izb administracji skarbowej;
- Komendant Główny Policji przy pomocy:
  - » dyrektora biura właściwego w sprawach kryminalnych Komendy Głównej Policji;
  - » komendantów wojewódzkich Policji;
  - » Komendanta Centralnego Biura Śledczego Policji;
- Komendant Główny Straży Granicznej przy pomocy:
  - » dyrektora Zarządu Operacyjno-Śledczego Komendy Głównej Straży Granicznej;
  - » komendantów oddziałów Straży Granicznej.

### 3. Współpraca z Prokuraturą

Współdziałanie z Prokuraturą nie ma podstawy prawnej w postaci podobnego, odrębnego porozumienia, jednak od kilku lat organy ochrony zabytków prowadzą z tą jednostką ścisłą, bardzo efektywną współpracę opartą na wzajemnym zaufaniu i poczuciu odpowiedzialności za dziedzictwo kulturowe. W strukturze Prokuratury Krajowej została wyznaczona osoba odpowiedzialna za sprawy związane z przestępczością przeciwko dobrom kultury, a w prokuraturach okręgowych ustalono koordynatorów zajmujących się tym obszarem. Przedstawiciele Prokuratury Krajowej pozostają w stałym kontakcie z przedstawicielami Departamentu Ochrony Zabytków MKiDN i wzajemnie konsultują bieżące sprawy. Strony spotykają się również cyklicznie (osobno oraz na posiedzeniach zespołu koordynacyjnego powołanego na mocy porozumienia GKZ i KGP z 8 lutego 2018 r.), dokonują przeglądu prowadzonych postępowań, przekazują sobie materiały informacyjne oraz wspólnie biorą udział w konferencjach poświęconych przestępczości przeciwko dobrom kultury. Działania te mają na celu rozpowszechnianie wśród prokuratorów wiedzy o specyfice spraw dotyczących ochrony dziedzictwa kulturowego oraz poprawne stosowanie przepisów prawnokarnych z tego obszaru. Jednym z rezultatów wspólnej pracy było przesłanie przez Departament Postępowania Przygotowawczego Prokuratury Krajowej do wszystkich prokuratorów regionalnych pisma instrukcyjnego z 25 stycznia 2019 r. zawierającego wytyczne związane z prowadzeniem postępowań, które dotyczą przestępstw przeciwko dobrom kultury. Ponadto pod koniec 2019 r. z funduszy MKiDN ukazała się publikacja dla sędziów i prokuratorów dotycząca zmian w prawnokarnej ochronie zabytków. Pozycja ta stanowi nowatorską formę edukacji organów ścigania i jest dużym wsparciem dla powyższych podmiotów w prawidłowej interpretacji przepisów dotyczących ochrony zabytków i prowadzenia spraw w tym zakresie. **Co więcej, dzięki zabiegom DOZ do programu Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury włączone zostały stałe zajęcia dotyczące prawnej ochrony dóbr kultury, a przedstawicielka Prokuratury Krajowej przeprowadziła szkolenie**

## **dla organów ochrony zabytków wyjaśniające procedurę karną i przybliżające zasady udziału WKZ w takich postępowaniach.**

### **III. Praktyczne aspekty współdziałania**

Przechodząc do dalszych aspektów współpracy między służbami konserwatorskimi a organami ścigania, należy wskazać, że od momentu zawarcia porozumienia z 8 lutego 2018 r. między Generalnym Konserwatorem Zabytków a Komendantem Głównym Policji odbyło się już sześć spotkań zespołu koordynacyjnego, w których uczestniczyli przedstawiciele wszystkich wyżej wymienionych jednostek, a także szereg doraźnych spotkań w mniejszym gronie będących odpowiedzią na pojawiające się, bieżące problemy. W trakcie cyklicznych spotkań koordynacyjnych przedstawiciele Komendy Głównej Policji (Biura Kryminalnego Komendy Głównej Policji, Biura Prewencji Komendy Głównej Policji, Biura Międzynarodowej Współpracy Policji Komendy Głównej Policji, Biura do Walki z Cyberprzestępczością Komendy Głównej Policji i Centralnego Biura Śledczego Policji), Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Departamentu Ochrony Zabytków, Departamentu Dziedzictwa Kulturowego za Granicą i Strat Wojennych i Departamentu Dziedzictwa Kulturowego), Komendy Głównej Straży Granicznej, Ministerstwa Finansów, KAS, Prokuratury Krajowej, Narodowego Instytutu Dziedzictwa oraz Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów dyskutowali o możliwościach usprawnienia współpracy, omawiali bieżące zagadnienia, analizowali zakończone operacje, a także przyjmowali konkretne ustalenia dotyczące wspólnych działań. Wśród podejmowanych w ich trakcie tematów znalazły się m.in. te dotyczące:

- potrzeb i wzajemnych oczekiwań stron porozumień;
- schematu komunikacji między poszczególnymi służbami;
- aktualnych zagrożeń związanych z funkcjonowaniem rynku sztuki w Polsce i nielegalnym wwozem i wywozem zabytków;
- planowanych szkoleń;
- wagi konferencji i innych wydarzeń naukowych, w których udział biorą przedstawiciele obu stron, a także eksperci zajmujący się tematyką prawnokarnej ochrony zabytków w celu wzajemnej wymiany doświadczeń i poszerzania wiedzy w tym zakresie;
- funkcjonowania europejskiego systemu IMI (Internal Market Information System) umożliwiającego przekazywanie informacji o skradzionych dobrach kultury;
- organizacji ochrony zabytków sakralnych.

W efekcie określono sposób wzajemnego komunikowania się funkcjonariuszy Policji, Prokuratury, KAS i SG z przedstawicielami służb konserwatorskich – na szczeblu centralnym i w jednostkach terenowych ww. instytucji wyznaczono pracowników odpowiedzialnych za udzielanie drugiej stronie pomocy w sprawach związanych z ochroną dziedzictwa, w tym w nawiązaniu kontaktu z odpowiednimi państwowymi i samorządowymi instytucjami kultury na podległym im terenie, w miarę możliwości

również poza urzędowymi godzinami pracy. Odpowiednie arkusze z danymi kontaktowymi do koordynatorów powołanych w MKiDN, wojewódzkich urzędach ochrony zabytków, NID, NIMOZ, Komendzie Głównej Policji, komendach wojewódzkich Policji, Ministerstwie Finansów, izbach skarbowych, Komendzie Głównej Straży Granicznej, Prokuraturze Krajowej i prokuraturach okręgowych zostały przekazane wszystkim stronom porozumień oraz Prokuraturze i są one na bieżąco aktualizowane. Wprowadzono również model komunikacji o nazwie ALERT, który pozwala na szybki obieg informacji pomiędzy instytucjami oraz odpowiednimi służbami w razie zidentyfikowania wymagających pilnej reakcji nieprawidłowości w obrocie dziełami sztuki, w tym prób ich nielegalnego wywozu.

Realizując postanowienia porozumień, strony aktywnie działają również na polu szeroko pojętej edukacji. Komenda Główna Policji i MKiDN organizują dla funkcjonariuszy Policji i WKZ, a także odrębnie dla samych koordynatorów z poszczególnych służb szkolenia, w których w charakterze wykładowców i słuchaczy udział biorą specjaliści z zakresu ochrony dziedzictwa kulturowego, w tym pracownicy MKiDN, NID, NIMOZ, KAS, SG i Prokuratury. Bardzo ważnym elementem są również projekty prowadzone przez służby prewencyjne Policji, które podejmują szerokie działania edukacyjne w zakresie przeciwdziałania przestępczości przeciwko zabytkom oraz współpracują z instytucjami przechowującymi zbiory i z instytucjami kościelnymi w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego i antywłamaniowego budynków i zabytków, a także prowadzą akcje znakowania zabytków. Liczne szkolenia związane z uświadamianiem społeczeństwu wartości dziedzictwa kulturowego i promowaniem właściwych postaw wobec dóbr kultury prowadzone są także odrębnie przez przedstawicieli MKiDN oraz podległych mu instytucji. Prowadzący opracowują też materiały edukacyjne i publikacje dotyczące tego zagadnienia. MKiDN współorganizuje różnego rodzaju wydarzenia i konferencje naukowe poświęcone zjawisku przestępczości przeciwko zabytkom, przez co zapewnia płaszczyznę do wymiany wiedzy i doświadczeń w tym zakresie oraz umożliwia nawiązanie bezpośrednich kontaktów między przedstawicielami instytucji zaangażowanych w ochronę dóbr kultury. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Generalny Konserwator Zabytków obejmują również honorowy patronat nad podobnymi wydarzeniami.

Tematyka prawnokarnej ochrony zabytków poruszana jest również na organizowanych regularnie w DOZ spotkaniach z WKZ. 21 września 2018 r. w celu przedstawienia służbom konserwatorskim znowelizowanych przepisów karnych dotyczących przestępczości przeciwko zabytkom i zapewnienia, że będą one właściwie stosowane, wydane zostały wytyczne Generalnego Konserwatora Zabytków w zakresie działań WKZ podejmowanych w związku z prawnokarłą ochroną zabytków. Inicjatywy te sprawiają, że przedstawiciele służb konserwatorskich coraz częściej składają zawiadomienia do organów ścigania o popełnieniu przestępstwa czy wykroczenia wobec zabytków, w tym w szczególności przestępstwa uszkodzenia lub zniszczenia zabytku, a także włączają się do postępowań karnych w charakterze ekspertów oraz pokrzywdzonych i oskarżycieli posiłkowych. Przyczynia się to do szerszej współpracy z organami ścigania oraz skuteczniejszego ścigania sprawców przestępstw przeciwko

dobrom kultury. WKZ na bieżąco przekazują do MKiDN informacje o podejmowanych przez siebie działaniach w tym obszarze, co pozwala na stałe monitorowanie skali przestępczości wobec dziedzictwa kulturowego oraz planowanie i podejmowanie niezbędnych działań prawnych i edukacyjnych w tym zakresie.

### Zawiadomienia WKZ do organów ścigania

	LATA					SUMA
	2016	2017	2018	2019	2020	
art. 108	33	50	73	107	115	378
art. 109	0	1	1	2	2	6
art. 109a	0	0	0	1	0	1
art. 109c	0	0	8	10	6	24
art. 110	6	3	11	11	5	36
art. 111	4	2	1	0	0	7
art. 112	0	1	8	6	7	22
art. 113	0	0	2	1	1	4
art. 113a	0	1	0	1	1	3
art. 114	1	1	1	4	1	8
art. 115	0	2	1	4	2	9
art. 116	3	0	0	0	1	4
art. 117	8	4	2	1	3	18
art. 118	0	1	3	2	0	6
art. 119	3	6	9	3	3	24
art. 119a	0	0	0	0	0	0

art. 108	zniszczenie zabytku
art. 109	nielegalny wywóz
art. 109a	podrabianie zabytku
art. 109c	nielegalne poszukiwania
art. 110	niezabezpieczenie zabytku
art. 111	nielegalne poszukiwania (do 2017)
art. 112	niszczenie parku kulturowego
art. 113	niepowiadomienie WKZ o stanie zabytku (do 2017)
art. 113a	niepowiadomienie o przywozie zabytku (do 2017)
art. 114	uniemożliwienie dostępu (do 2017)
art. 115	niezgłoszenie znalezienia zabytku w trakcie robót
art. 116	niezgłoszenie przypadkowego znalezienia zabytku
art. 117	przewodzenie prac bez pozwolenia (do 2017)
art. 118	umieszczanie reklam bez pozwolenia
art. 119	niewykonanie zaleceń pokontrolnych (do 2017)
art. 119a	nieprowadzenie księgi ewidencyjnej

Nakreślony powyżej schemat współpracy między służbami konserwatorskimi a organami ścigania stanowi uzupełniający się system, w którym wszystkie podmioty wspierają się, służą sobie pomocą merytoryczną i techniczną, a także na bieżąco

wymieniają się niezbędnymi informacjami. To właśnie zaangażowanie i ściśle współdziałanie opisanych instytucji i organów stanowią gwarancję skutecznej ochrony dóbr kultury oraz efektywnej walki z przestępczością przeciwko zabytkom. Współpraca ta powinna być w dalszym ciągu rozwijana i usprawniana, a wspólne działania, szkolenia i publikacje naukowe w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego powinny stać się nieodłącznym elementem działalności służb konserwatorskich i organów ścigania.

## Bibliografia

1. Grajewski A., *Współpraca Policji i przepisy karne jako narzędzie w zwalczaniu przestępczości przeciwko dobrom kultury*, „Kwartalnik Policyjny” 2018, nr 1 (44), rok XII, s. 12-15.
2. Krupiński W., *Działania Straży Granicznej w zakresie zwalczania przestępczości dotyczącej przemytu zabytków*, „Kwartalnik Policyjny” 2018, nr 1 (44), rok XII, s. 9-11.
3. Skaldawska A., *Zwalczanie przestępczości przeciwko dziedzictwu kulturowemu. Zadania Krajowej Administracji Skarbowej*, „Kwartalnik Policyjny” 2018, nr 1 (44), rok XII, s. 6-8.
4. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997, Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483.
5. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 2021 r. poz. 1882, t.j.
6. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz.U. z 2021 r. poz. 1486, t.j.
7. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. z 2021 r. poz. 710, t.j.
8. Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze, Dz.U. z 2021 r. poz. 66, t.j.
9. Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz.U. z 2021 r. poz. 422, t.j.
10. Ustawa z dnia 25 maja 2017 r. o restytucji narodowych dóbr kultury, Dz.U. z 2019 r. poz. 1591, t.j.
11. Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, Dz.U. z 2021 r. poz. 1132.
12. Rozporządzenia Rady (WE) nr 116/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie wywozu dóbr kultury, Dz. Urz. UE L 39 z 10.02.2009 r., s. 1.
13. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE, Dz. Urz. UE L 141 z 5.06.2015, s. 73.
14. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z dnia 30 maja 2018 r., zmieniająca wcześniejszą w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu



- systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniająca dyrektywy 2009/138/WE i 2013/36/UE, Dz. Urz. UE L 156 z 19.06.2018 r., s. 43.
15. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/880 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wprowadzania i przywozu dóbr kultury, Dz. Urz. UE L 151 z 7.06.2019 r., s. 1.
  16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 września 2015 r. w sprawie postępowania przy wykonywaniu niektórych uprawnień policjantów, Dz.U. z 2015 r. poz. 1565.
  17. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lutego 2020 r. w sprawie postępowania przy wykonywaniu niektórych uprawnień policjantów, Dz.U. z 2020 r. poz. 192.
  18. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 października 2017 r. w sprawie współpracy dotyczącej restytucji dóbr kultury, w tym zwrotu dóbr kultury wyrowadzonych z naruszeniem prawa z terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej, Dz.U. z 2017 r. poz. 2023.
  19. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/880 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wprowadzania i przywozu dóbr kultury, Dz. Urz. UE L 151 z 7.06.2019 r., s. 1.
  20. Porozumienie pomiędzy Ministrem Finansów, Ministrem Kultury, Komendantem Głównym Policji i Komendantem Głównym Straży Granicznej z 3 listopada 2004 r. w sprawie współdziałania w zwalczaniu nielegalnego wywozu za granicę lub przywozu z zagranicy zabytków, Dz. Urz. KGP nr 21, poz. 135.
  21. Porozumienie Generalnego Konserwatora Zabytków i Komendanta Głównego Policji z 10 marca 2005 r. w sprawie współdziałania w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości skierowanej przeciwko zabytkom, Dz. Urz. KGP nr 6/2005 r., poz. 29.
  22. Porozumienie Generalnego Konserwatora Zabytków i Komendanta Głównego Policji z 8 lutego 2018 r. w sprawie współdziałania w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości skierowanej przeciwko zabytkom oraz innym dobrom kultury, publikowane (w:) *Meandry ochrony dziedzictwa kultury. Aspekty prawnokarne i kryminalistyczne*, s. 111-115, Warszawa 2019.

## **Węzłowe zagadnienia egzekwowania nadzoru konserwatorskiego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym**

### **1. Zagadnienia ogólne dotyczące egzekwowania nadzoru konserwatorskiego**

Administracyjne postępowanie egzekucyjne jest ostatnim etapem ochrony zabytków w administracyjnym toku instancji, jednak do niedawna ten jakże ważny etap ochrony zabytków był marginalizowany przez doktrynę prawa zabytków, a praktycy (organy konserwatorskie) woleli scedowywać obowiązek egzekwowania nadzoru konserwatorskiego na organy ścigania, zawiadamiając właściwe organy o możliwości popełnienia przestępstwa przeciwko zabytkom przez dysponentów zabytków. Obecnie ta praktyka się zmienia, co sprawia, że ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>193</sup> zaczyna nabierać szczególnego znaczenia dla ochrony zabytków, a jej instytucje mają szansę stać się sprawnie działającymi mechanizmami ochrony zabytków.

Dokonując omówienia administracyjnego postępowania egzekucyjnego, zwyczajowo przyjmuje się następujący schemat analityczny, w którym omówieniu poddaje się kolejno: przedmiot postępowania, podmioty postępowania, wszczęcie postępowania, środki egzekucyjne, a także zawieszenie i umorzenie postępowania. Należy na wstępie pokreślić, że niniejsze opracowanie ma charakter syntetyczny, a zatem cechuje się ono ogólnością w zakresie omawianych zagadnień.

Przedmiotem administracyjnego postępowania egzekucyjnego są obowiązki o charakterze publicznoprawnym wynikające ze stosunku administracyjnoprawnego pozostającego w obszarze właściwości rzeczowej organów administracji publicznej (państwowych i samorządowych)<sup>194</sup>. Celem postępowania zaś jest doprowadzenie do realizacji przez zobowiązanego jego obowiązków wynikających przede wszystkim z decyzji administracyjnych lub postanowień. Należy podkreślić, że administracyjnego postępowania egzekucyjnego nie można utożsamiać z egzekucją administracyjną, dlatego że jest ona stadiem zastosowania konkretnego środka egzekucyjnego wyznaczonego w toku administracyjnego postępowania egzekucyjnego i po przeprowadzeniu

---

193 Dz.U. z 2020 r. poz. 1427, z późn. zm.; dalej: „u.p.e.a.” lub „ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”.

194 W. Grześkiewicz, *Przedmiotowy zakres egzekucji administracyjnej*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 5, s. 6.

czynności procesowych na etapie wszczęcia oraz rozpoznawczym, a tym samym odbywa się ona w ramach tego postępowania i nie może odbyć się w inny sposób<sup>195</sup>.

Tym samym postępowanie egzekucyjne w administracji jest zorganizowanym ciągiem czynności procesowych podejmowanych przez organy egzekucyjne (oraz inne podmioty) w celu przymusowego wykonania ciężących na zobowiązanym obowiązków objętych egzekucją administracyjną. Wszczynane jest ono szybciej niż sama egzekucja, gdyż obejmuje ono zarówno stosowanie środków egzekucyjnych, jak i czynności procesowe podejmowane nie tylko przez organ egzekucyjny, lecz również inne podmioty, w tym przez wierzyciela. Egzekucja administracyjna sprowadza się zatem do stosowania przez powołane do tego organy konkretnych środków egzekucyjnych, czyli środków przymusu służących doprowadzeniu do wykonania obowiązku przez zobowiązanego.

U.p.e.a. wyróżnia dwa rodzaje obowiązków egzekucyjnych, tj. obowiązki o charakterze pieniężnym (art. 2 § 1 pkt 1-9 u.p.e.a.) oraz obowiązki o charakterze niepieniężnym (art. 2 § 1 pkt 10 u.p.e.a.). Zgodnie z art. 1 u.p.e.a. zakres przedmiotowy administracyjnego postępowania egzekucyjnego określony został jako sposób postępowania dla wierzycieli w przypadku uchylania się zobowiązanego od wykonania ciężących na nim obowiązków (art. 1 pkt 1 u.p.e.a.) oraz prowadzenia przez organy egzekucyjne postępowań i stosowania przez nie środków przymusu egzekucyjnego służących doprowadzeniu do wykonania lub zabezpieczenia wykonania obowiązków, o których mowa w art. 2 u.p.e.a. (art. 1 pkt 2 u.p.e.a.). Taka konstrukcja prawna ukazuje dwa sposoby stosowania u.p.e.a., czyli postępowania wnioskowego wszczętego na wniosek wierzyciela lub postępowania wszczętego przez organ z urzędu, gdy organ egzekucyjny jest jednocześnie wierzycielem<sup>196</sup>.

Przedmiotowa ustawa reguluje także sytuację prawną podmiotów, które w ramach toczącego się postępowania egzekucyjnego wchodzą w rozmaite stosunki prawne (tj. organu egzekucyjnego, zobowiązanego, wierzyciela, egzekutora, świadków itd.). Obligatoryjnie w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym uczestniczą zobowiązany oraz organ egzekucyjny, dlatego że istnieją takie postępowania, w których wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym, a w efekcie pełni on podwójną funkcję.

Mając powyższe na uwadze, uczestników administracyjnego postępowania egzekucyjnego dzielimy<sup>197</sup> na: obligatoryjnych uczestników postępowania egzekucyjnego (tj. organ egzekucyjny, zobowiązanego, wierzyciela i świadka<sup>198</sup>) oraz na

195 L. Klat-Wertelecka, Glosa do wyr. NSA z 25.8.2010 r., I FSK 872/09, s. 855-856; por. wyr. NSA z dnia 26 marca 2009 r., sygn. akt II FSK 1462/08, Legalis; wyrok NSA z dnia 7 stycznia 2010 r., sygn. akt II FSK 1289/08, Legalis.

196 M. Szubiakowski, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, (w:) *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, s. 377.

197 Por.: E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne ogólne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2014, s. 263.

198 Świadek może być zarówno obligatoryjnym, jak i fakultatywnym uczestnikiem postępowania egzekucyjnego (A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji [w:] System Prawa Administracyjnego. Tom 9. Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 370).

fakultatywnych uczestników postępowania (tj. świadków, organów asystujących i osób trzecich). Niezależnie od dokonanej powyżej klasyfikacji podmiotów administracyjnego postępowania egzekucyjnego kluczowym uczestnikiem postępowania egzekucyjnego jest zobowiązany<sup>199</sup>.

Zgodnie z art. 1a pkt 20 u.p.e.a. może nim być osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, albo osoba fizyczna, która nie wykonała w terminie obowiązku o charakterze pieniężnym lub obowiązku o charakterze niepieniężnym. Co więcej, do kręgu podmiotów zobowiązanych zaliczamy również osobę lub jednostkę, której w postępowaniu zabezpieczającym zobowiązanie nie jest wymagalne albo jej obowiązek nie został ustalony lub określony, ale zachodzi obawa, że brak zabezpieczenia wykonania zobowiązania mógłby utrudnić lub udaremnić skuteczne przeprowadzenie egzekucji i odrębne przepisy na to zezwalają<sup>200</sup>.

Organem egzekucyjnym jest podmiot uprawniony do stosowania w całości lub w części określonych w ustawie środków służących doprowadzeniu do wykonania przez zobowiązanych ich obowiązków o charakterze pieniężnym lub obowiązków o charakterze niepieniężnym oraz zabezpieczania wykonania tych obowiązków (art. 1a pkt 7 u.p.e.a.). Na kanwie przedmiotowej definicji należy stwierdzić, że w zależności od charakteru obowiązków egzekucyjnych organem egzekucyjnym mogą<sup>201</sup> być:

1. przewodniczący organu orzekającego w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w I instancji;
2. dyrektor Zakładu Ubezpieczeń Społecznych;
3. dyrektor Izby Administracji Skarbowej;
4. naczelnik Urzędu Celno-Skarbowego;
5. dyrektor oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkańowej;
6. wojewoda;
7. właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zadań własnych, zadań zleconych i zadań z zakresu administracji rządowej oraz obowiązków wynikających z decyzji i postanowień z zakresu administracji publicznej wydanych przez samorządowe jednostki organizacyjne;
8. kierownik wojewódzkiej służby, inspekcji lub straży w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydawanych w imieniu własnym lub wojewody decyzji i postanowień;
9. kierownik powiatowej służby, inspekcji lub straży w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydawanych w zakresie swojej właściwości decyzji i postanowień;
10. organy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu lub Straży Granicznej, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, organ Państwowej Inspekcji Pracy wydający decyzję w pierwszej instancji, organy

---

199 Z. Gwardzińska, *Egzekucja nadzoru konserwatorskiego*, Warszawa 2019, s. 61.

200 Ibidem, passim.

201 Zgodnie z orzeczeniem WSA w Poznaniu o tym, które organy pełnią funkcje organów egzekucyjnych, przesądzają przepisy u.p.e.a. oraz przepisy szczególne (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 czerwca 2014 r., sygn. akt I SA/Po 1132/13, LEX nr 1481096).

straży pożarnej kierujące akcją ratowniczą, a także inne organy powołane do ochrony spokoju, bezpieczeństwa, porządku, zdrowia publicznego lub mienia społecznego (art. 20 § 2 u.p.e.a.).

Jak już zostało na wstępie wspomniane, organ egzekucyjny może pełnić w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym jednocześnie funkcję wierzyciela, czyli podmiotu uprawnionego do żądania wykonania obowiązku lub jego zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym (art. 1a pkt 13 u.p.e.a.). W praktyce wierzyciel dąży przede wszystkim do wszczęcia postępowania egzekucyjnego, a zatem do wypełnienia kolejnych czynności określonych w procedurze egzekwowania zobowiązań w administracyjnym toku instancji. Jak zauważa Z. Leoński<sup>202</sup>, pozycja wierzyciela w postępowaniu egzekucyjnym jest heterogeniczna (niejednolita), dlatego że spełniając funkcje charakterystyczne dla organu państwowego, jego pozycja jest zbliżona do pozycji strony w postępowaniu administracyjnym<sup>203</sup>.

W administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym uczestniczą również świadkowie w sytuacji, gdy zobowiązany nie może być obecny podczas wykonywania czynności egzekucyjnych na skutek wydalenia z miejsca dokonywania tych czynności lub z innych przyczyn, o ile zachodzi obawa, iż wskutek upływu czasu potrzebnego na przywołanie świadków egzekucja będzie udaremniona (art. 51 § 2 u.p.e.a.). Jednocześnie art. 52 § 2 u.p.e.a. zastrzega obowiązkową obecność co najmniej jednego świadka przy dokonywaniu czynności egzekucyjnych w porze nocnej.

Udział świadka w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym może być również fakultatywny – wówczas świadka przywołuje egzekutor (np. poborca podatkowy lub samorządowy konserwator zabytków) z urzędu, gdy uzna jego obecność za konieczną lub na wniosek zobowiązanego (art. 51 u.p.e.a.)<sup>204</sup>. Należy podkreślić, że powyższa „przesłanka konieczności” nie została doprecyzowana w orzecznictwie, a zatem trzeba przyjąć, iż pozostaje ona do swobodnej oceny egzekutora.

W trakcie dokonywania czynności egzekucyjnych może także zaistnieć uzasadniona potrzeba udziału właściwych organów asystujących<sup>205</sup>, tj. Policji, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. Z punktu widzenia organu egzekucyjnego ich obecność jest niekiedy istotna podczas dokonywania czynności egzekucyjnych, dlatego że tylko powyższe organy mogą stosować przymus bezpośredni w toku przeprowadzanych czynności egzekucyjnych – WKZ nie mają takich kompetencji.

Co więcej, egzekutor może zapewnić sobie asystę już przed przystąpieniem do czynności egzekucyjnych w razie prawdopodobieństwa stawiania oporu przez zobowiązanego czy też inne osoby. Organy asystujące nie mogą odmówić udzielenia pomocy egzekutorowi, co wynika z przepisów odrębnych.

202 Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968, s. 107; także: M. Masternak, *Wierzyciel w egzekucji administracyjnej*, (w:) *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, s. 157.

203 R. Hauser, *Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Poznań 1988, s. 20 i n.

204 Por. P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, Warszawa 2015, s. 244.

205 Szerzej T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Organy udzielające pomocy i organy asystujące w egzekucji administracyjnej*, (w:) *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, s. 211-217.

W administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym mogą także uczestniczyć fakultatywnie osoby trzecie zgłaszające roszczenia do rzeczy lub prawa podlegającego egzekucji, wykonawcy zastępczy, dozorczy, biegli oraz prokuratorzy działający na odpowiednio stosowanych zasadach przewidzianych w dziale IV k.p.a. (art. 182-189 k.p.a.). Co więcej, do toczącego się postępowania egzekucyjnego mogą przystąpić Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Małych i Średnich Przedsiębiorstw lub Rzecznik Praw Dziecka. W tym miejscu należy podkreślić, że prokuratorowi przysługują niektóre uprawnienia zobowiązanego i wierzyciela (np. uprawnienie do składania zażaleń na postanowienia, domaganie się zawieszenia lub umorzenia postępowania, korzystanie ze sprzeciwu prokuratorskiego).

Dokonując analizy zakresu przedmiotowego administracyjnego postępowania egzekucyjnego, należy wspomnieć o osobach korzystających z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych, dlatego że przeciwko nim nie można prowadzić postępowań egzekucyjnych, jeżeli nie podlegają orzecznictwu organów polskich (art. 14 u.p.e.a.).

## **2. Przebieg administracyjnego postępowania egzekucyjnego**

Administracyjne postępowanie egzekucyjne wszczynane jest na podstawie poprawnie wystawionego tytułu wykonawczego. U.p.e.a. w art. 27 określa elementy konieczne, które powinien zawierać tytuł wykonawczy, tj.:

- oznaczenie wierzyciela;
- oznaczenie organu albo organów, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 1 lit. d ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług<sup>206</sup>;
- wskazanie imienia i nazwiska lub firmy zobowiązanego i jego adresu, a także NIP lub numeru PESEL, jeżeli zobowiązany taki numer posiada;
- treść podlegającego egzekucji obowiązku, podstawę prawną tego obowiązku oraz stwierdzenie, że obowiązek jest wymagalny, a w przypadku egzekucji należności pieniężnej – także określenie jej wysokości, terminu, od którego nalicza się odsetki z tytułu niezapłacenia należności w terminie, oraz rodzaju i stawki tych odsetek;
- wskazanie zabezpieczenia należności pieniężnej hipoteką przymusową albo przez ustanowienie zastawu skarbowego lub rejestrowego bądź zastawu nieujawnionego w żadnym rejestrze, ze wskazaniem terminów powstania tych zabezpieczeń;
- wskazanie podstawy prawnej pierwszeństwa zaspokojenia należności pieniężnej, jeżeli należność korzysta z tego prawa i prawo to nie wynika z zabezpieczenia należności pieniężnej;
- wskazanie podstawy prawnej prowadzenia egzekucji administracyjnej;

---

<sup>206</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1140; dalej: „ustawa o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług”.

- datę wystawienia tytułu, podpis, imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe osoby upoważnionej do działania w imieniu wierzyciela;
- pouczenie zobowiązanego o skutkach niezawiadomienia organu egzekucyjnego o zmianie miejsca pobytu;
- pouczenie zobowiązanego o przysługującym mu w terminie 7 dni prawie zgłoszenia do organu egzekucyjnego zarzutów w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego;
- klauzulę organu egzekucyjnego o skierowaniu tytułu do egzekucji administracyjnej;
- wskazanie środków egzekucyjnych stosowanych w egzekucji należności pieniężnych;
- datę doręczenia upomnienia, a jeżeli doręczenie upomnienia nie było wymagane, podstawę prawną braku tego obowiązku;
- datę doręczenia zobowiązanemu powiadomienia o wniosku o egzekucję administracyjnej kary pieniężnej lub grzywny administracyjnej, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług;
- datę, do której można prowadzić egzekucję należności pieniężnej państwa członkowskiego wynikających z tytułu administracyjnych kar pieniężnych lub grzywn administracyjnych nałożonych na pracodawcę delegującego pracownika z terytorium RP w związku z naruszeniem przepisów dotyczących delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (w art. 2 § 1 pkt 8 lit. g u.p.e.a.);
- imiona i nazwiska oraz adresy współników spółki, w przypadku gdy tytuł wykonawczy dotyczy należności spółki nieposiadającej osobowości prawnej (w art. 27 § 2 u.p.e.a.);
- kwalifikowany podpis elektroniczny, gdy tytuł wykonawczy przekazywany jest do organu egzekucyjnego przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej (w art. 27 § 4 u.p.e.a.).

Należy podkreślić, że niedopełnienie przez organ egzekucyjny w tytule egzekucyjnym któregośkolwiek z enumeratywnie wymienionych w ustawie egzekucyjnej wymogów jest równoznaczne z wadliwym określeniem obowiązku egzekucyjnego, co stanowi podstawę umorzenia postępowania<sup>207</sup>. Jeśli wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym (np. WKZ lub jednostka samorządu terytorialnego, której wojewoda przekazał kompetencje w zakresie ochrony zabytków), wówczas tytuł egzekucyjny wystawiany jest przez organ prowadzący postępowanie z urzędu<sup>208</sup>.

Warunkiem niezbędnym dla skutecznego wszczęcia administracyjnego postępowania egzekucyjnego jest uprzednie pisemne upomnienie zobowiązanego oraz wystawienie tytułu wykonawczego, ponieważ zgodnie z art. 15 § 1 u.p.e.a. egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel przesłał zobowiązanemu upomnienie

207 W. Jakimowicz, *Określenie w tytule wykonawczym obowiązku wynikającego z decyzji administracyjnej*, (w:) *Aktualne problemy postępowania egzekucyjnego w administracji. Aktuelle Probleme des Verwaltungsvollstreckungsverfahrens*, red. A. Skoczylas, J. Stankowski, s. 85.

208 A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, (w:) *System prawa administracyjnego, t. 9. Prawo procesowe administracyjne*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, A. Krawczyk, A. Skoczylas, Warszawa 2014, s. 324.



zawierające wezwanie do wykonania obowiązku pod groźbą skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego, chyba że przepisy szczególnie stanowią inaczej<sup>209</sup>. Upomnienie jest zatem niezwykle ważnym elementem wstępnego postępowania egzekucyjnego. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że „*upomnienie nie jest decyzją administracyjną, a organ egzekucyjny nie orzeka o prawach i obowiązkach skarżących, lecz jedynie przypomina skarżącym – zobowiązanym o ciążącym na nich obowiązku i wskazuje konsekwencje uchylecia się od wykonania obowiązku przez zobowiązanych w postaci wszczęcia postępowania egzekucyjnego*”<sup>210</sup>. W praktyce egzekwowania obowiązku ochrony zabytków i opieki nad zabytkami o charakterze niepieniężnym przyjęło się przedłużanie terminu do wykonania obowiązków na wnioski zobowiązanego.

W postępowaniach egzekucyjnych z niepieniężnych obowiązków ochrony zabytków i opieki nad zabytkami wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym, który wysłał zobowiązanemu upomnienie. Tym samym koszty upomnienia obciążające zobowiązanego pobierane są na rzecz komórki organizacyjnej organu, do którego zadań należy prowadzenie postępowań egzekucyjnych (art. 15 § 2 i 3 u.p.e.a.). Wysokość kosztów upomnienia została uregulowana w rozporządzeniu Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 5 stycznia 2021 r. w sprawie wysokości kosztów upomnienia doręczanego zobowiązanemu przed wszczęciem egzekucji administracyjnej (Dz.U. 2021 r. poz. 67) i wynosi 16,00 zł

Taka opłata dopuszczalna jest wyłącznie w sytuacji, gdy upomnienie nie będzie zawierało błędów. Należy podkreślić, że na gruncie obecnie obowiązujących przepisów prawnych nie można obciążyć zobowiązanego kosztami doręczenia dokumentu zawierającego błędy, ponieważ ze względu na charakter prawny upomnienia nie stosuje się do niego odpowiednio przepisów k.p.a. dotyczących błędów oraz braków formalnych (art. 111-113 k.p.a.)<sup>211</sup>.

Wynikająca z przepisów u.p.e.a. zasada obligatoryjności doręczenia upomnienia zawiera wyczerpujące wyliczenie wyjątków, które zostały zawarte w § 2 rozporządzenia

---

209 Przedmiotowy artykuł stanowi podstawę wyznaczenia zobowiązanemu 7-dniowego terminu od dnia doręczenia tego upomnienia na wykonanie ciążącego na nim obowiązku (uchwała 7 sędziów NSA z dnia 1 czerwca 1998 r., sygn. akt OPS 2/98, ONSA 1998, nr 4, poz. 108). NSA w wyroku z dnia 16 kwietnia 2014 r. (sygn. akt II OSK 2802/12, LEX nr 1575586) stwierdził, że „*celem upomnienia jest dążenie do dobrowolnego wykonania już istniejącego obowiązku przez uświadomienie zobowiązanemu następstw jego niezrealizowania*”. W orzecznictwie NSA z reguły przyjmuje się, że „*upomnienie tylko jednokrotnie przypomina zobowiązanemu o powinności wykonania danego obowiązku pod rygorem przymusowego prawnego wyegzekwowania niezależnie od tego, ile razy w danej sprawie wystawiane będą tytuły wykonawcze i wszczynane postępowanie egzekucyjne*” (tak np.: wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2802/12, LEX nr 1575586; także wyrok NSA z dnia 26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 702/12, LEX nr 1605254; wyrok NSA z dnia 26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 704/12, LEX nr 1605256).

210 Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 29 czerwca 2006 r., sygn. akt II SAB/Łd 6/06, LEX nr 907044. Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych upomnienia wydawane przez wierzycieli, w tym także przez organy egzekucyjne, nie są decyzjami administracyjnymi lub postanowieniami. Stanowią one swego rodzaju formę przypomnienia zobowiązanemu o wykonaniu ciążącego na nim obowiązku (tak np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 maja 2009 r., sygn. akt III SA/Po 187/09, LEX nr 547604; postanowienie WSA w Łodzi z dnia 29 czerwca 2006 r., sygn. akt II SAB/Łd 6/06, LEX nr 907044; postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 20 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 183/12, LEX nr 1117927).

211 J. Dembczyńska, (w:) J. Dembczyńska, P. Pietrasz, K. Sobieralski, R. Suwaj, *Praktyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, Wrocław 2008, s. 132.

Ministra Finansów z dnia 30 października 2014 r. w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia<sup>212</sup> wydanego na podstawie upoważnienia ministra właściwego do spraw finansów publicznych, o którym mowa w art. 15 § 5 u.p.e.a. Przedmiotowe rozporządzenie dopuszcza wszczęcie postępowania egzekucyjnego bez uprzedniego doręczenia zobowiązanemu upomnienia wówczas, gdy przedmiot egzekucji administracyjnej dotyczy:

- należności pieniężnych, w przypadku których na podstawie przepisów szczególnych przed skierowaniem sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego zobowiązanemu zostało doręczone wezwanie do zapłaty;
- należności pieniężnych, których obowiązek uiszczenia powstaje z mocy prawa, a wysokość tych należności została określona w ostatecznym orzeczeniu;
- należności pieniężnych wynikających z orzeczeń, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności;
- należności pieniężnych dochodzonych w ponownie wszczętej egzekucji administracyjnej w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na skutek stwierdzenia, że w postępowaniu egzekucyjnym z obowiązku o charakterze pieniężnym nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne;
- kosztów upomnienia;
- kosztów egzekucyjnych;
- grzywnien w celu przymuszenia nakładanych w postępowaniu egzekucyjnym obowiązków o charakterze niepieniężnym;
- odszkodowań orzeczonych w sprawach o naprawienie szkód wyrządzonych przez skazanych w mieniu zakładów karnych i aresztów śledczych.

W przypadku wątpliwości interpretacyjnych w przedmiocie obowiązku doręczenia upomnienia należy stosować zasadę wynikającą z treści art. 15 § 1 u.p.e.a., tj. zasadę wszczynania egzekucji w terminie 7 dni od dnia doręczenia zobowiązanemu upomnienia<sup>213</sup>.

Analogicznie do upomnienia wystawienie przez wierzyciela tytułu wykonawczego<sup>214</sup> nie ma charakteru aktu administracyjnego, co sprawia, że nie możemy wobec niego zastosować przepisów k.p.a. w zakresie środków zaskarżenia przysługujących zobowiązanemu od decyzji administracyjnych, a w efekcie jego kwestionowanie w postępowaniu sądownoadministracyjnym jest przedwczesne<sup>215</sup>.

<sup>212</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 131.

<sup>213</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 maja 2005 r., sygn. akt I SA/Bd 190/05, „Przeгляд Orzecznictwa Podatkowego” 2006, nr 4, poz. 71; także: wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 sierpnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wa 1/11, LEX nr 1087664.

<sup>214</sup> W sytuacji gdy organ egzekucyjny jest wierzycielem, tytuł wykonawczy wystawia organ egzekucyjny (W. Piątek, A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne...*, (w:) *System prawa...*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, Warszawa, 2012, s. 173).

<sup>215</sup> P. Przybysz, *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2012, s. 238-239; także: *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 172; por.: P. Pietrasz, (w:) *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2010, s. 301-302.

W doktrynie<sup>216</sup> zauważa się, że tytuł wykonawczy jest dokumentem niezastąpionym, zgodnie bowiem z art. 26 § 1 u.p.e.a. stanowi on podstawę wszczęcia postępowania egzekucyjnego nawet bez doręczenia zobowiązanemu upomnienia.

W sytuacji gdy organ egzekucyjny pełni paralelnie funkcję wierzyciela, wówczas wierzyciel wystawia tytuł wykonawczy. Wzór tytułu wykonawczego zawarty został w załączniku rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 12 stycznia 2021 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej<sup>217</sup>, niemniej jego niestosowanie nie skutkuje nieważnością dokumentu<sup>218</sup>.

Ustawodawca w art. 27 § 1 i 2 u.p.e.a. dokonał enumeratywnego wymienia obowiązkowych elementów tytułu wykonawczego. W administracyjnych postępowaniach egzekucyjnych z obowiązku ochrony zabytków i opieki nad zabytkami treść tytułu wykonawczego powinna być dostosowana do natury obowiązku egzekucyjnego i zawierać informacje, którymi dysponuje organ egzekucyjny, a które zgodnie z przedmiotowym artykułem pozwolą na określenie żądania organu<sup>219</sup>. Tym samym tytuł wykonawczy powinien zawierać:

- oznaczenie wierzyciela;
- wskazanie imienia i nazwiska lub firmy zobowiązanego i jego adresu, a także NIP lub numeru PESEL, jeżeli zobowiązany taki numer posiada;
- treść podlegającego egzekucji obowiązku, podstawę prawną tego obowiązku oraz stwierdzenie, że obowiązek jest wymagalny, a w przypadku egzekucji należności pieniężnej – także określenie jej wysokości, terminu, od którego nalicza się odsetki z tytułu niezapłacenia należności w terminie, oraz rodzaju i stawki tych odsetek;
- wskazanie zabezpieczenia należności pieniężnej hipoteką przymusową albo przez ustanowienie zastawu skarbowego lub rejestrowego bądź zastawu nieujawnionego w żadnym rejestrze, ze wskazaniem terminów powstania tych zabezpieczeń;
- wskazanie podstawy prawnej pierwszeństwa zaspokojenia należności pieniężnej, jeżeli należność korzysta z tego prawa i prawo to nie wynika z zabezpieczenia należności pieniężnej;
- wskazanie podstawy prawnej prowadzenia egzekucji administracyjnej;
- datę wystawienia tytułu, podpis, imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe osoby upoważnionej do działania w imieniu wierzyciela;
- pouczenie zobowiązanego o skutkach niezawiadomienia organu egzekucyjnego o zmianie miejsca pobytu;

---

216 A. Miruć, J. Maćkowiak, *Tytuł wykonawczy w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, (w:) *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 252.

217 Dz.U. poz. 176 i 838.

218 W. Piątek, A. Skoczylas, (w:) *Postępowanie egzekucyjne...*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, 2012, s. 171.

219 Por.: A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne...*, (w:) *System prawa administracyjnego*, t. 9, s. 324; także A. Miruć, J. Maćkowiak, *Tytuł wykonawczy...*, (w:) *System egzekucji...*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, s. 248.

- pouczenie zobowiązanego o przysługującym mu terminie 7 dni na zgłoszenie do organu egzekucyjnego zarzutów w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego;
- klauzulę organu egzekucyjnego o skierowaniu tytułu do egzekucji administracyjnej;
- wskazanie środków egzekucyjnych stosowanych w egzekucji należności pieniężnych;
- datę doręczenia upomnienia, a jeżeli doręczenie upomnienia nie było wymagane, podstawę prawną braku tego obowiązku;
- imiona i nazwiska oraz adresy wspólników spółki nieposiadającej osobowości prawnej, o ile tytuł wykonawczy dotyczy należności takiej spółki.

Otrzymując tytuł wykonawczy od wierzyciela, organ egzekucyjny obowiązany jest zbadać z urzędu dopuszczalność egzekucji. Zgodnie z ukształtowaną linią orzecznictw organ obowiązany jest w szczególności do: ustalenia dopuszczalności egzekucji oznaczonego obowiązku, zbadania poprawności tytułu wykonawczego oraz ustalenia, czy upomnienie zostało doręczone<sup>220</sup>. Stwierdzenie niedopuszczalności egzekucji obowiązku, którego dotyczy tytuł wykonawczy, lub wystawienia tytułu wykonawczego z uchybieniem wymogów, o których mowa w art. 27 § 1 i 2 u.p.e.a., skutkuje zwrotem tytułu wykonawczego wierzycielowi w formie postanowienia. Jednocześnie organ egzekucyjny powinien poprzez odpowiednie zastosowanie przepisów k.p.a. wezwać wierzyciela do usunięcia braków formalnych w terminie siedmiodniowym<sup>221</sup>.

Wystawienie tytułu wykonawczego jest ostatnim stopniem realizacji przymusu administracyjnego przed faktycznym zastosowaniem środka egzekucyjnego<sup>222</sup>, a jego zaskarżenie jest dopuszczalne wówczas, gdy wierzyciel nie jest jednocześnie organem egzekucyjnym.

### 3. Środki egzekucyjne a ochrona zabytków w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym

U.p.e.a. wyróżnia dwie kategorie środków egzekucyjnych, tj. środki egzekucyjne, które mogą zostać zastosowane w postępowaniach egzekucyjnych z należności pieniężnych, oraz środki egzekucyjne, które mogą zostać zastosowane w postępowaniach egzekucyjnych z należności niepieniężnych. Ze względu na zakres przedmiotu niniejszego opracowania rozważania zawarte w niniejszym punkcie zostaną ograniczone do środków egzekucyjnych możliwych do zastosowania w postępowaniach egzekucyjnych

220 Zob. wyrok NSA z dnia 24 czerwca 1999 r., sygn. akt I SA/Po 2576/98, „Biuletyn Skarbowy” 2000, nr 1, s. 30; także wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 marca 2012 r., sygn. akt I SA/Gl 667/11, LEX nr 1143465; por.: P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 117.

221 B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, 2007, s. 550; por.: A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne...*, (w:) *System prawa administracyjnego*, t. 9, s. 325.

222 P. Ostojski, *Wystawienie tytułu wykonawczego w polskim prawie o egzekucji administracyjnej*, „Zeszyty Naczelnego Sądu Administracyjnego” 2012, nr 2, s. 45.

dotyczących należności o charakterze niepieniężnym (jednocześnie możliwych do zastosowania przez WKZ).

Artykuł 1a pkt 12 lit. b u.p.e.a. dopuszcza zastosowanie przez organ egzekucyjny dokonujący egzekucji obowiązku o charakterze niepieniężnym: grzywny w celu przymuszenia, wykonania zastępczego, odebrania rzeczy ruchomej, odebrania nieruchomości, opróżnienia lokali i innych pomieszczeń, a także zastosowania przymusu bezpośredniego. W praktyce egzekwowania obowiązku ochrony zabytków i opieki nad zabytkami powszechnie nakładanym środkiem egzekucyjnym jest grzywna w celu przymuszenia, chociaż wykonania zastępcze są coraz częściej stosowane.

Grzywna w celu przymuszenia jest najmniej dotkliwym środkiem egzekucyjnym<sup>223</sup>, a jej stosowanie wynika zazwyczaj z zasady ekonomiki postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez organy egzekucyjne oraz egzekutorów. Zgodnie z art. 119 § 1 u.p.e.a. grzywna w celu przymuszenia może zostać nałożona na zobowiązanego, gdy egzekucja dotyczy spełnienia obowiązku znoszenia lub zaniechania albo obowiązku wykonania czynności. Ustawodawca przypisuje jej szczególnie zindywidualizowany charakter przymuszający<sup>224</sup> i dopuszcza jej stosowanie, ilekroć zastosowanie innego środka egzekucyjnego nie jest celowe. Grzywna w celu przymuszenia stała się więc podstawowym środkiem egzekucyjnym stosowanym w postępowaniach egzekucyjnych z obowiązku ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

U.p.e.a. ściśle określa tryb nałożenia grzywny w celu przymuszenia. Po pierwsze, organ egzekucyjny może ją nałożyć, doręczając zobowiązanemu odpis tytułu wykonawczego oraz postanowienie o nałożeniu grzywny (art. 122 § 1 u.p.e.a.). Po drugie, wysokość każdorazowo nałożonej grzywny w celu przymuszenia nie może przekraczać kwoty 10 000 zł w stosunku do osób fizycznych oraz 50 000 zł w stosunku do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej (art. 121 § 2 u.p.e.a.). Po trzecie, łączna suma grzywien nałożonych na zobowiązanego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym w celu przymuszenia nie może przekraczać kwoty 50 000 zł dla osób fizycznych i 200 000 zł dla osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej (art. 121 § 3 u.p.e.a.).

#### **4. Umorzenie i zawieszenie administracyjnego postępowania egzekucyjnego**

W toku administracyjnego postępowania egzekucyjnego mogą zaistnieć okoliczności, na skutek których zostanie ono czasowo zaniechane lub nawet zaprzestane. Zawieszenie i umorzenie postępowania to dwie odrębne instytucje postępowania egzekucyjnego,

---

223 Por. Z. Leoński, W. Sawczyn, (w:) *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, 2012, s. 613.

224 I. Skrzydło-Niżnik, *Grzywna w celu przymuszenia w egzekucji administracyjnej*, (w:) *System egzekucji...*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, s. 456.

choć zawieszenie postępowania egzekucyjnego (w całości lub w części) nie wyklucza możliwości jego umorzenia, gdy zaistnieją ku temu podstawy prawne<sup>225</sup>.

Zawieszenie postępowania jest instytucją procesową postępowania administracyjnego (art. 97–103 k.p.a.), która została również uregulowana w u.p.e.a. Wstrzymanie postępowania egzekucyjnego lub czynności egzekucyjnych może nastąpić w szczególnie uzasadnionych przypadkach (art. 23 § 6 u.p.e.a.). W orzecznictwie podkreśla się, że okoliczności te muszą mieć charakter wyjątkowy, a w związku z tym powinny różnić się od tych występujących powszechnie<sup>226</sup>.

Zawieszenie postępowania egzekucyjnego w całości lub w części może nastąpić jedynie na podstawie postanowienia organu egzekucyjnego w przypadku wystąpienia jednej z uregulowanych w art. 56 § 1 u.p.e.a. przesłanek<sup>227</sup>:

- wstrzymania wykonania, odroczenia terminu wykonania obowiązku albo rozłożenia na raty spłat należności pieniężnej;
- w razie śmierci zobowiązanego, jeżeli obowiązek nie jest ściśle związany z osobą zmarłego;
- w razie utraty przez zobowiązanego zdolności do czynności prawnych i braku jego przedstawiciela ustawowego;
- na żądanie wierzyciela;
- w innych przypadkach przewidzianych w ustawach.

Ukształtowana linia orzecnicza sądów administracyjnych przypisuje przedmiotowym przesłankom wyczerpujący charakter<sup>228</sup>, co oznacza, że ujawnienie się zagadnienia wstępnego nie stanowi przesłanki zawieszenia postępowania egzekucyjnego<sup>229</sup>.

Organ egzekucyjny podejmuje zawieszono na podstawie art. 57 u.p.e.a. postępowanie po ustaniu przyczyn jego zawieszenia. Jest to obligatoryjny obowiązek organu egzekucyjnego mający na celu przymuszenie zobowiązanego do wykonania ciężącego na nim obowiązku egzekucyjnego<sup>230</sup>. W administracyjnych postępowaniach egzekucyjnych z obowiązku ochrony zabytków i opieki nad zabytkami organ egzekucyjny najczęściej pełni jednocześnie funkcję wierzyciela, a tym samym do niego należy podjęcie działań zmierzających do usunięcia przeszkody powodującej zawieszenie postępowania<sup>231</sup>. W przypadku zawieszenia postępowania pozostają wówczas w mocy dokonane czynności egzekucyjne (art. 58 § 1 u.p.e.a.). Należy podkreślić, że organ może je uchylić, jeżeli jest to uzasadnione ważnym interesem zobowiązanego, a interes wierzyciela nie stoi temu na przeszkodzie oraz osoby trzecie nie nabyły praw na skutek tych czynności (art. 58 § 2 u.p.e.a.). Uchylenie czynności egzekucyjnych leży

225 D. Jankowiak, *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Wrocław 2011, s. 606.

226 Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 października 2005 r., sygn. akt III SA/Wa 2118/05, LEX nr 217413.

227 G. Łaszczycza, *Zawieszenie administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, (w:) *System egzekucji...*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, s. 267-270.

228 Tak np. wyrok NSA z dnia 16 lipca 1991 r., sygn. akt I SA 585/91, OSP 1993, z. 4, poz. 77; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10 września 2013 r., sygn. akt I SA/Rz 437/13, LEX nr 1370174.

229 R. Suwaj, *Przerwanie toku postępowania egzekucyjnego*, (w:) J. Dembczyńska, P. Pietrasz, K. Sobieralski, R. Suwaj, *Praktyka administracyjnego...*, s. 183.

230 G. Łaszczycza, *Zawieszenie administracyjnego...*, s. 265; por. R. Hauser, Z. Leoński, (w:) *Postępowanie egzekucyjne...*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, 2012, s. 280.

231 R. Hauser, Z. Leoński, (w:) *Postępowanie egzekucyjne...*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, 2012, s. 281.



w interesie zobowiązanego, dlatego też to wierzyciel występuje do organu z wnioskiem o uchylenie czynności egzekucyjnych<sup>232</sup>, a gdy wierzyciel i organ konserwatorski są tym samym podmiotem, wówczas organ może uchylić czynności egzekucyjne z urzędu.

W odróżnieniu od zawieszenia postępowania egzekucyjnego umorzenie postępowania nie tylko charakteryzuje się trwałością, lecz również różnorodnością przesłanek zastosowania. W efekcie dopuszczalne jest przeprowadzenie licznych podziałów instytucji umorzenia postępowania przy zastosowaniu różnych kryteriów klasyfikacji<sup>233</sup>.

Zawarty w art. 59 § 1 u.p.e.a. *numerus clausus* przesłanek obejmuje:

- wykonanie obowiązku przed wszczęciem postępowania;
- brak wymagalności obowiązku, jego umorzenie lub wygaśnięcie z innego powodu albo nieistnienie obowiązku;
- określenie obowiązku niezgodnie z treścią obowiązku wynikającego z decyzji organu administracyjnego, orzeczenia sądowego albo bezpośrednio z przepisu prawa;
- błąd co do osoby zobowiązanego lub gdy egzekucja nie może być prowadzona ze względu na osobę zobowiązanego;
- niewykonalność obowiązku o charakterze niepieniężnym;
- śmierć zobowiązanego, gdy obowiązek jest ściśle związany z osobą zmarłego;
- niedopuszczalność egzekucji administracyjnej lub niedopuszczalność zastosowanego środka egzekucyjnego albo niedoręczenie zobowiązanemu upomnienia;
- niepodjęcie postępowania egzekucyjnego zawieszono na żądanie wierzyciela przed upływem 12 miesięcy od dnia zgłoszenia tego żądania;
- umorzenie postępowanie na żądanie wierzyciela;
- inne przypadki przewidziane w ustawach.

Zdaniem A. Skoczylasa<sup>234</sup> ustawodawca wskazał wyłącznie na obligatoryjne przesłanki umorzenia postępowania egzekucyjnego, lecz postępowanie egzekucyjne może również zostać umorzone fakultatywnie – w postępowaniach egzekucyjnych z obowiązków o charakterze pieniężnym w sytuacji, gdy w postępowaniu egzekucyjnym brak jest możliwości uzyskania kwoty przewyższającej koszty egzekucyjne.

Konstrukcja prawna instytucji umorzenia postępowania wymaga rozróżnienia dwóch rodzajów postępowania – czasowego umorzenia postępowania oraz trwałego umorzenia postępowania egzekucyjnego. Czasowe umorzenie postępowania egzekucyjnego następuje na skutek wystąpienia przemijającej przeszkody powodującej konieczność zakończenia postępowania egzekucyjnego poprzez jego umorzenie, np. niedoręczenia zobowiązanemu upomnienia. Usunięcie pierwotnej przeszkody oraz dalsza wymagalność obowiązku są podstawami dopuszczalności ponownego wszczęcia

---

232 Ibidem, s. 283.

233 M. Szubiakowski, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, (w:) *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe...*, red. M. Wierzbowski, s. 384.

234 A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne...*, (w:) *System prawa administracyjnego...*, red. R. Hauser i in., s. 328.



postępowania egzekucyjnego<sup>235</sup>. Do trwałego umorzenie postępowania egzekucyjnego dochodzi w efekcie zaistnienia trwałej przeszkody powodującej konieczność zakończenia danego postępowania egzekucyjnego, np. śmierci zobowiązanego.

## 5. Zakończenie

Omówienie całego administracyjnego postępowania egzekucyjnego z obowiązku ochrony zabytków i opieki nad zabytkami w jednym artykule jest zadaniem niewykonalnym, dlatego osoby zainteresowane przedmiotową tematyką uprzejmie odsyłam do powołanej literatury. Przedstawione w niniejszym opracowaniu zagadnienie zostało opracowane w sposób syntetyczny, tak aby nakreślić czytelnikowi schemat działania administracyjnej procedury egzekucyjnej.

---

235 L. Klat-Wertelecka, *Umorzenie administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, (w:) *System egzekucji...*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, s. 288; także A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne...*, (w:) *System prawa administracyjnego*, t. 9, s. 328-329.

## Status prawny pracowników wojewódzkich urzędów ochrony zabytków

Znaczna większość pracowników wojewódzkich urzędów ochrony zabytków świadczy stosunek pracy na podstawie umowy o pracę (lub znacznie rzadziej na podstawie mianowania). Kodeks pracy i inne przepisy prawa pracy mają jednak względem tej grupy zawodowej zastosowanie jedynie w sprawach nieuregulowanych w ustawie o służbie cywilnej<sup>236</sup>. Mowa tu o pracownikach merytorycznych urzędu niezatrudnianych na podstawie umów cywilnych, co może mieć jedynie incydentalny charakter. Celem u.s.c. jest zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Ustawodawca reguluje na jej gruncie zasady dostępu do tej służby, jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju, tym samym określa on dodatkowy katalog obowiązków, ale też uprawnień dla pracowników urzędów. Osoby zatrudnione zgodnie z zasadami określonymi w u.s.c. są członkami korpusu służby cywilnej<sup>237</sup>, który tworzą urzędnicy, pracownicy służby cywilnej, osoby zatrudnione na wyższym stanowisku w służbie cywilnej.



Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach służby cywilnej jest **Szef Służby Cywilnej**<sup>238</sup>, który **podlega bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów**<sup>239</sup>. Szef SC realizuje swoje zadania określone w ustawie przy pomocy dyrektorów generalnych urzędów<sup>240</sup>. **Dyrektor generalny urzędu**<sup>241</sup> podlega bezpośrednio

<sup>236</sup> Ustawa z dnia 25 czerwca 2021 r. o służbie cywilnej, Dz.U. z 2021 r. poz. 1233, dalej: u.s.c.

<sup>237</sup> Art. 3 pkt 3 u.s.c.

<sup>238</sup> Dalej: Szef SC.

<sup>239</sup> Art. 10-16 tamże.

<sup>240</sup> Art. 17 tamże.

<sup>241</sup> Dalej: dyrektor GU.

kierownikowi urzędu<sup>242</sup>, a w urzędach, w których nie tworzy się stanowiska dyrektora generalnego urzędu, jego zadania wykonują kierownicy tych urzędów (czyli np. WKZ).

Na potrzeby niniejszego działu w wersji skróconej poruszę kilka zagadnień, które z perspektywy pracowników organów konserwatorskich są najbardziej istotne. W pozostałych kwestiach odsyłam państwa do zapisów ustawy (wskazując jedynie numerację art.). Pomocniczo, dla ułatwienia, posłużę się tu własnym (nie ustawowym) podziałem poruszanych zagadnień. W pierwszej kolejności zaprezentuje kwestię dotyczącą zatrudnienia, obowiązków i odpowiedzialności, kończąc na uprawnieniach.

## Zatrudnienie – nabór kandydatów do służby cywilnej

- Dyrektor GU organizuje i upowszechnia informacje o naborze (z wyłączeniem wyższych stanowisk).
- Dotyczy także absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego<sup>243</sup>.
  - » To, co powinno zawierać ogłoszenie o naborze, zostało wskazane w art. 28 u.s.c.
  - » Termin do składania dokumentów – nie może być krótszy niż 10 dni (zastępstwo – 5 dni).
  - » Obowiązek umieszczenia ogłoszenia w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.
- Spory o roszczenia dotyczące stosunku pracy w służbie cywilnej rozpatrywane są przez sądy pracy.

### Wyłonienie kandydatów

- W toku naboru komisja wyłania nie więcej niż 5 kandydatów, których przedstawia dyrektorowi GU celem zatrudnienia wybranego kandydata.
- Pierwszeństwo zatrudnienia osób niepełnosprawnych zgodnie z art. 29a u.s.c.

**Ważne!** Jeżeli w ciągu 3 miesięcy od dnia nawiązania stosunku pracy z osobą wyłonioną w drodze naboru istnieje konieczność ponownego obsadzenia tego samego stanowiska pracy, dyrektor GU może zatrudnić na tym samym stanowisku inną osobę spośród osób wskazanych przez komisję dokonującą naboru<sup>244</sup>.

### Nawiązanie stosunku pracy<sup>245</sup>:

1. Pracownika służby cywilnej:

242 Art. 25 tamże.

243 Dalej: KSAP – jest szkołą rządową, która raz do roku prowadzi otwarty nabór kandydatów do realizowanego przez siebie kształcenia (ok. 18 miesięcy). Po ukończeniu KSAP uzyskuje się status urzędnika mianowanego. Jej podstawowym celem działania jest przygotowywanie do służby publicznej urzędników służby cywilnej oraz kadr wyższych urzędników dla administracji RP (dodatkowo prowadzi także szkolenia w szczególności dla pracowników urzędów).

244 Art. 33 tamże.

245 Art. 35 tamże.

- na czas nieokreślony lub
  - na czas określony.
2. Urzędnika – na podstawie mianowania.
  3. Osoby na wyższych stanowiskach – w drodze powołania<sup>246</sup> (nie bierze udziału w naborze).

### **Służba przygotowawcza<sup>247</sup>**

- Podlegają jej osoby podejmujące po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej.
- Cel: teoretyczne i praktyczne przeszkolenie do wykonywania obowiązków służbowych.
- Dyrektor GU określa jej zakres i czas trwania.
- Absolwenci KSAP są zwolnieni z odbywania służby przygotowawczej.

### **Pierwsza ocena pracy w służbie cywilnej<sup>248</sup>**

- Podlegają jej osoby podejmujące po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej (możliwość zastosowania przy umowie o zastępstwo).
- Nie podlega jej absolwent KSAP, który złożył wniosek o mianowanie w służbie cywilnej.
- Po dokonaniu oceny kierujący komórką organizacyjną wnioskuje do dyrektora GU:
  - » w przypadku oceny pozytywnej – o zawarcie z ocenionym umowy o pracę na czas nieokreślony;
  - » w przypadku oceny negatywnej – o niezawieranie z ocenionym umowy o pracę na czas nieokreślony albo o rozwiązanie umowy o pracę na czas określony.

### **Ocena okresowa**

- Podlega jej urzędnik służby cywilnej oraz pracownik zatrudniony na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony.
- Dokonywana przez bezpośredniego przełożonego.
- Dotyczy wykonywania obowiązków wynikających z opisu zajmowanego stanowiska pracy.
- Sporządza się ją na piśmie co 24 miesiące.
- Zawiera wnioski dotyczące indywidualnego programu rozwoju zawodowego.

---

<sup>246</sup> Art. 53a tamże.

<sup>247</sup> Art. 36 tamże.

<sup>248</sup> Art. 37 tamże.

- Sporządzana w razie zmiany stanowiska pracy wiążącej się z istotną zmianą zakresu obowiązków (więcej niż 6 miesięcy).
- W razie uzyskania negatywnej oceny okresowej oceniany podlega ponownej ocenie po upływie 6 miesięcy od dnia zapoznania się z oceną.

## Sprzeciw

- W terminie 7 dni do dyrektora GU.
- Rozpatrzenie w terminie 14 dni od dnia wniesienia.
- Jeśli uwzględniony – zmienia się albo sporządza ocenę po raz drugi. Od oceny okresowej sporządzonej po raz drugi przysługuje sprzeciw.
- W razie nierozpatrzenia sprzeciwu w terminie albo nieuwzględnienia sprzeciwu – odwołanie do sądu pracy (14 dni od dnia doręczenia decyzji albo od dnia upływu terminu).

## Podjęcie dodatkowego zatrudnienia:

1. Członek korpusu służby cywilnej nie może podejmować **dodatkowego zatrudnienia** bez pisemnej zgody dyrektora GU ani wykonywać czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie do służby cywilnej.
2. Urzędnik służby cywilnej nie może podejmować **zajęć zarobkowych** bez pisemnej zgody dyrektora GU. Przepis ma zastosowanie do osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej.
3. **Dyrektorowi GU** pisemnej zgody na podjęcie zajęcia zarobkowego udziela **Szef SC**.

**Ważne!** DODATKOWE ZATRUDNIENIE – z wyjaśnień departamentu służby cywilnej (dsc.kprm.gov.pl) wynika jednak, że w przypadku dodatkowego zatrudnienia chodzi wyłącznie o świadczenie pracy ze stosunku pracy, a więc na podstawie: umowy o pracę, powołania, mianowania i wyboru.

## Obowiązki

W szczególności zgodnie z art. 76 u.s.c.:

1. Przestrzegać Konstytucji RP i innych przepisów prawa.
2. Chronić interesy państwa oraz prawa człowieka i obywatela.
3. Racjonalnie gospodarować środkami publicznymi.
4. Rzetelnie i bezstronnie, sprawnie i terminowo wykonywać powierzone zadania.
5. Dochowywać tajemnicy ustawowo chronionej.
6. Rozwijać wiedzę zawodową.

## 7. Godnie zachowywać się w służbie oraz poza nią.

Dyrektor GU jest obowiązany zapewnić członkowi korpusu służby cywilnej właściwe warunki do wykonywania obowiązków określonych w ustawie.

### Obowiązek wykonywania poleceń służbowych<sup>249</sup>

- Członek korpusu służby cywilnej jest obowiązany wykonywać polecenia służbowe przełożonych.
- Jeżeli polecenie jest niezgodne z prawem albo zawiera znamiona pomyłki, jest on obowiązany na piśmie poinformować o tym przełożonego. W razie pisemnego potwierdzenia polecenia jest obowiązany je wykonać.
- **Nie wykonuje polecenia, jeżeli prowadziłoby to do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia**, o czym niezwłocznie informuje dyrektora GU.

### Zakazy:

- Zakaz kierowania się interesem jednostkowym lub grupowym – przy wykonywaniu obowiązków służbowych.
- Zakaz publicznego manifestowania poglądów politycznych.
- Zakaz uczestniczenia w strajku lub akcji protestacyjnej zakłócającej normalne funkcjonowanie urzędu.
- Zakaz łączenia zatrudnienia w służbie cywilnej z mandatem radnego.
- Zakaz podległości służbowej między małżonkami oraz osobami pozostającymi ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli.

### Odpowiedzialność dyscyplinarna<sup>250</sup>

- Za naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej.

Karami dyscyplinarnymi stosowanymi wobec **urzędników są**:

1. upomnienie;
2. nagana;
3. pozbawienie możliwości awansowania przez okres dwóch lat na wyższy stopień służbowy;
4. obniżenie wynagrodzenia zasadniczego, nie więcej niż o 25% – przez okres nie dłuższy niż sześć miesięcy;
5. obniżenie stopnia służbowego służby cywilnej;
6. wydalenie ze służby cywilnej (prawomocne – zakaz ubiegania się o zatrudnienie w korpusie SC przez 5 lat).

Karami dyscyplinarnymi stosowanymi wobec **osób zajmujących wyższe stanowiska oraz pracowników SC są**:

1. upomnienie;
2. nagana;

---

<sup>249</sup> Art. 77 tamże.

<sup>250</sup> Art. 113 tamże.

3. obniżenie wynagrodzenia zasadniczego, nie więcej niż o 25% – przez okres nie dłuższy niż sześć miesięcy;
  4. wydalenie z pracy w urzędzie (prawomocne – wygaśnięcie stosunku pracy; zakaz ubiegania się o zatrudnienie w korpusie SC przez 5 lat).
- Szczegółowy tryb postępowania dyscyplinarnego został określony w rozdziale 9 u.s.c.
  - Niewłaściwe wykonywanie swoich obowiązków służbowych może także narazić na odpowiedzialność przewidzianą w art. 271 Kodeksu karnego<sup>251</sup>, zgodnie z którym funkcjonariusz publiczny lub inna osoba uprawniona do wystawienia dokumentu, która poświadcza w nim nieprawdę co do okoliczności mającej znaczenie prawne, powinna podlegać karze pozbawienia wolności<sup>252</sup>. Chodzi w tym miejscu o wiarygodność dokumentów, a ściślej – pewność obrotu opartą na publicznym zaufaniu do dokumentów i na domniemaniu prawdziwości pism mających taki charakter<sup>253</sup>. Ciekawą ilustracją takiego uzasadnienia może tu być wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu, który ocenił, że w procedowanej sprawie: *„Poświadczenie nieprawdy polega na potwierdzeniu w autentycznym dokumencie okoliczności, które w ogóle nie miały miejsca, lub też ich przeinaczenie albo zatajenie<sup>254</sup>. Zatajenie informacji o zapisach studium było zatem »poświadczeniem nieprawdy« w rozumieniu art. 271 § 1 k.k. [...] Owo poświadczenie nieprawdy stanowiło jednak wypadek mniejszej wagi w rozumieniu art. 271 § 2 k.k. [...] wynikało raczej z niezachowania należytej staranności w wykonywaniu obowiązków służbowych”<sup>255</sup>.*

## Uprawnienia

- **Wynagrodzenie** i jego składowe zostały określone w art. 85 u.s.c.
- **Dodatek zadaniowy**<sup>256</sup>.
- **Dodatek za wieloletnią pracę** w służbie cywilnej:
  - » po pięciu latach pracy 5% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego;
  - » wzrasta o 1% za każdy rok.
- **Nagroda jubileuszowa**<sup>257</sup>.
- **Trzynastka** – dodatkowe wynagrodzenie roczne.
- **Nagroda za szczególne osiągnięcia**.
- **Jednorazowa odprawa** – w związku z **przejściem na rentę** lub **emeryturę**.

251 Art. 271 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 ze zm.) – dalej k.k.  
252 I. Mikiciuk, Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26.05.2020 r., sygn. akt II OSK 2745/19.

253 Wyrok SN z dnia 21 października 2010 r., sygn. akt III KK 309/10, LEX nr 612464.

254 Wyrok SN z dnia 25 listopada 2004 r., sygn. akt WA 24/04, OSNwSK 2004/1, poz. 2206.

255 Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 16 maja 2017 r., sygn. akt II AKa 35/17, LEX nr 2329069.

256 Art. 88 tamże.

257 Art. 91 tamże.



- **Uprawnienia delegowanego służbowo do zajęć poza siedzibą urzędu<sup>258</sup>.**
- **Czas pracy:**
  - » Nie może przekraczać 8 godzin na dobę i średnio 40 godzin tygodniowo w przyjętym okresie rozliczeniowym nie dłuższym niż osiem tygodni.
  - » W przypadkach uzasadnionych rodzajem pracy i jej organizacją mogą być stosowane rozkłady czasu pracy, w których jest dopuszczalne przedłużenie czasu pracy do 12 godzin na dobę.
  - » Godziny nadliczbowe – czas wolny w tym samym wymiarze.
- **Świadczenia emerytalne i rentowe<sup>259</sup>.**
- **Szkolenia:**
  - » Bezpośredni przełożony ustala, odrębnie dla każdego członka korpusu służby cywilnej, indywidualny program rozwoju zawodowego stanowiący podstawę do kierowania na szkolenia, biorąc pod uwagę w szczególności:
    - \* wnioski zawarte w ocenie okresowej;
    - \* planowaną ścieżkę awansu stanowiskowego i finansowego;
    - \* potrzeby i możliwości urzędu w zakresie zatrudnienia.
  - » Program jest akceptowany przez osobę kierującą komórką organizacyjną i zatwierdzany przez dyrektora GU.
  - » Uczestnictwo w szkoleniach przewidzianych dla służby cywilnej – traktowane na równi z wykonywaniem obowiązków służbowych.
    - \* W wyjątkowych przypadkach dyrektor GU może wyrazić zgodę na pokrycie przez urząd, w całości lub w części, kosztów uczestnictwa członka korpusu w szkoleniach i zajęciach innych niż dla służby cywilnej.
  - » Dyrektor GU może skierować członka korpusu na aplikację legislacyjną (wykształcenie prawnicze).
- **Członkowie korpusu służby cywilnej korzystają z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych:**
  - » Art. 222 k.k. – kto narusza nietykalność cielesną, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do 3 lat (niewłaściwe zachowanie się funkcjonariusza lub osoby do pomocy mu przybranej; sąd może zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary, a nawet odstąpić od jej wymierzenia).
  - » Art. 223 k.k. wskazuje, że kto działając wspólnie i w porozumieniu z inną osobą lub używając broni palnej, noża lub innego podobnie niebezpiecznego przedmiotu albo środka obezwładniającego, dopuszcza się czynnej napaści, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10 (ciężki uszczerbek na zdrowiu – kara pozbawienia wolności od lat 2 do 12).
  - » Kto stosuje przemoc lub groźbę bezprawną w celu zmuszenia do przedsięwzięcia lub zaniechania prawnej czynności służbowej, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3 (art. 226 § 2 k.k.).

---

258 Art. 95 tamże.

259 Art. 98 tamże.

- » Art. 226 k.k – kto znieważa, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

Należy pamiętać także o art. 231a k.k. – **z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych funkcjonariusz publiczny korzysta również wtedy, jeżeli bezprawny zamach na jego osobę został podjęty z powodu wykonywanego przez niego zawodu lub zajmowanego stanowiska.**

## **Budowanie strategii działania i modeli komunikacyjnych w praktyce służb konserwatorskich**

*Wyobraź sobie, że coś ci dolega i idziesz do lekarza. Nawet jeśli masz jakieś przypuszczenia na temat swojej dolegliwości, to przecież do specjalisty iść trzeba. Sam sobie nie wystawisz recepty czy skierowania na dalsze badania. Ruszasz do przychodni, a tam już na poziomie recepcji „szorstko”. Kolejka i nie wiadomo: co, jak i kiedy? Zadajesz pytanie dotyczące zapisania się, a zamiast odpowiedzi uzyskujesz informację, że wszystko możesz sprawdzić sobie na stronie internetowej. W końcu udaje się dostać numerek, czekasz i trafiasz na umówioną wizytę. Lekarz wygląda na zdenerwowanego, a wcześniej widać było, że chyba nie do końca lubią się z panią pielęgniarką, która tu przed chwilą była. Wizyta trwa krótko, na twoje pytania otrzymujesz zdawkowe odpowiedzi, tak jakbyś był nieproszonym gościem. Dostajesz kod choroby, receptę i dodatkową karteczkę z tym, jak dawkować leki. Co czujesz?*

*Czy nie lepiej czułbyś się, gdybyś mimo kolejki był przyjęty z serdecznością i poinformowany o tym, jak wyglądają sprawy organizacji wizyt i zapisów? Czy nie czułbyś się bezpieczniej, mając poczucie, że w tej przychodni panuje miła atmosfera między personelem? Czy nie czułbyś się pewniej, gdyby doktor wytłumaczył, co ci dolega, co ci grozi i jak to leczyć?*

*Po takiej wizycie większość pacjentów próbuje zweryfikować diagnozę u kolejnego lekarza oraz opowiada przynajmniej kilku osobom, jak źle zostali potraktowani.*

*Dokładnie ten sam mechanizm ma miejsce w przypadku pracy urzędów konserwatorskich. Urzędnicy pytani, co jest produktem ich pracy, zwykle wymieniali decyzje, zalecenia czy opinie. A w rzeczywistości usługa urzędu konserwatorskiego to szeroko rozumiane opiniowanie, ale i obsługa. Umiejętności twarde i miękkie, merytoryka i sposób jej podania, opowiedzenia. Ten właśnie komplet oceniają klienci, ambasadorem, interesariusze. Konserwator to nie tylko urzędnik. To przede wszystkim depozytariusz długu wobec przyszłych pokoleń. To strażnik dziedzictwa i jego mądrego zachowania. To osoba, która powinna pokazywać dobre praktyki, kształtować nawyki i krzewić wiedzę, jak „staremu” nadawać nowe życie i nowe funkcje, zachowując to, co istotne. Pracy konserwatora nie docenią tak teraźniejsze, jak i przyszłe pokolenia. Na tej trudnej drodze nie tylko merytoryka, ale i umiejętności komunikacyjne i marketingowe mogą okazać się przydatne. Mówi się, że wizyta u lekarza jest dla pacjenta momentem bezradności. Wszystko wskazuje na to, że wizyta w WUKZ dla wielu ludzi może nieść podobne emocje.*

*Poniższy tekst to telegraficzny skrót informacji na temat tego, co to jest marketing i jak się on ma do praktyki służb konserwatorskich, na czym polega komunikacja zewnętrzna, jak nie zepsuć organizacji przez złą komunikację wewnętrzną oraz jak budować skuteczne strategie komunikacji.*

## Podstawy marketingu i komunikacji dla konserwatorów

Według definicji Amerykańskiego Stowarzyszenia Marketingu – marketing to „wszelkie działania służące tworzeniu, komunikowaniu oraz dostarczaniu produktów mających wartość dla klienta i partnerów”. Philip Kotler i Kevin Lane Keller – ojcowie marketingu – definiują go jako „działania polegające na rozpoznaniu i zaspokojeniu ludzkich potrzeb”. Marketing bazuje na czterech obszarach nazywanych marketingiem mix. Są to: cena, produkt, dystrybucja i promocja. W praktyce marketingowej wszystkie te elementy powinny ze sobą współgrać i stanowić spójną, uzupełniającą się całość. Marketingowe 4P (*product, place, price, promotion*) to połączone puzzle, które do siebie pasują i się wzajemnie uzupełniają, a w ich centrum znajduje się człowiek, którego zaspokojeniu potrzeb mają one służyć.

### Czym jest produkt konserwatorski i jak go dobrze skonstruować?

Produktem z punktu widzenia marketingu będą: samochód, jogurt, buty, ser, muzeum, farbowanie włosów, naprawa samochodu, zbiórka pieniędzy. W teorii i praktyce marketingu produkt to fizycznie wytworzona rzecz lub usługa. Kluczowa w jego zdefiniowaniu jest potrzeba, jaką on zaspokaja, oraz sposób, w jaki potrzeba ta będzie zaspokojona. Z punktu widzenia pracy urzędu konserwatorskiego produktem będzie decyzja, opinia, idea, informacja, doktryna, zalecenie, czyli wiedza oraz doświadczenie konserwatora ujęte w odpowiednią formę i sposób jej przekazania.

Istotną częścią produktu jest jego opakowanie. To ono buduje doświadczenie produktowe i wpływa na postrzeganie jego jakości. W przypadku urzędu konserwatorskiego funkcję opakowania może pełnić np. sposób przekazania produktu, forma rozmowy z adresatem produktu zarówno przed wydaniem zalecenia czy opinii, jak i po. Czasem najtrudniejsze decyzje, odpowiednio uzasadnione i opowiedziane, są w stanie zmienić nastawienie wnioskodawcy oraz nastawienie społeczne do sprawy.

Dobry produkt konserwatorski powinien być jasny, konkretny, zrozumiały dla zainteresowanego oraz opinii publicznej. Pozwalający na odpowiednie, zgodne z zasadą „dla wszystkich i na zawsze” zachowanie. We współczesnych realiach zarówno produkt, jak i sposób jego podania wpływają na ocenę pracy urzędu i urzędnika.

### Cena marketingowa w praktyce pracy urzędu konserwatorskiego

Cena to, najprościej mówiąc, wartość danego dobra wyrażona w pieniądzu, ale nie tylko. Inne definicje mówią o tym, że cena to koszt, który musi być poniesiony w momencie zakupu, wyrzeczenie poniesione przez korzystającego w celu otrzymania wartości, którą wyrób lub usługa reprezentuje, czy cokolwiek, z czego dana osoba musi zrezygnować w zamian za jednostkę nabywanego dobra. W przypadku produktu w postaci owocu pracy konserwatora, którego praca opłacana jest ze środków

publicznych i nie stanowi bezpośredniego kosztu finansowego dla odbiorcy, cenę będą stanowiły czas i środki wydatkowane na przygotowanie wniosków i dokumentów przez odbiorcę, jakie należy złożyć w urzędzie, czas poświęcony na wizyty w urzędzie, czas oczekiwania na decyzje czy stres z tego wynikający. Teoretycznie darmowa usługa ma swoją znaczącą cenę dla klienta.

## **Miejsce pracy urzędu jako podstawowy element dystrybucji**

Dystrybucja jest wszystkim tym, w jaki sposób dotrzemy do klienta ze swoim produktem bądź usługą. Ma ona zapewnić odbiorcy jak najsprawniejszy kontakt z nimi. Zwykle przez dystrybucję rozumiemy miejsce, gdzie następuje kontakt nabywcy z produktem oraz jego zakup. W przypadku dóbr przemysłowych dystrybucją (w marketingowym tego słowa znaczeniu) może być sklep, a co za tym idzie, jego lokalizacja, wygląd, architektura podróży odbiorcy po sklepie czy też chociażby ułożenie produktów na półce. W przypadku urzędu konserwatorskiego dystrybucja jest to miejsce funkcjonowania urzędu i jego delegatur w mieście i miejscowościach, logistyka poruszania się po urzędzie i korzystania z jego usług, jak również wygląd placówki. W przypadku urzędów konserwatorskich dystrybucja to także strony internetowe czy nawet urzędy pocztowe.

Przy ustalaniu lokalizacji urzędu warto zadbać o to, by były to punkty, do których odbiorcy mają dogodny dojazd transportem publicznym i prywatnym oraz możliwość zaparkowania pojazdów – choć w większości przypadków są to lokalizacje od dawna ustalone. Znacznie większy wpływ mamy na to, jak placówka wygląda i jak łatwo się po niej poruszać. Zacznijmy od logistyki miejsca. Powinno ono mieć odpowiedni system informacji wewnętrznej, tak by odbiorcy nie musieli dopytywać o miejsce, do którego zmierzają. Oznaczenia powinny znajdować się w widocznym miejscu przy wejściu, na każdym piętrze i na każdych drzwiach. Warto przy głównej tablicy informacyjnej wymienić rodzaje spraw, jakie poszczególne wydziały mają w swojej kompetencji. Najbliżej wejścia i na niższych piętrach należy lokować najbardziej uczęszczane komórki organizacyjne/wydziały, tak by był do nich łatwy dostęp i odbiorcy nie musieli niepotrzebnie przemierzać innych korytarzy i pięter.

Szczególnie ważnym elementem w praktyce działania służb konserwatorskich jest wygląd placówek. W większości są to obiekty zabytkowe, zlokalizowane w reprezentacyjnych miejscach. W kontekście pełnionej funkcji należy zwrócić szczególną uwagę na estetykę urzędów konserwatorskich. To, co urzędnikowi, który codziennie przychodzi do urzędu, wydaje się już normą, często jest nieadekwatne z punktu widzenia ducha miejsca, powagi i charakteru urzędu. Zmorą każdego urzędu są wszelkiego rodzaju kartki informacyjne przyklepane na taśmę klejącą. Czy u was też jest to powszechne zjawisko?

Zastanów się. Przecież to ty chronisz zabytki i miejsca dziedzictwa, dopilnowujesz zgodności obiektów z ich historycznym charakterem. Czy w twoim urzędzie sto lat temu ktoś wieształ drukowane kartki z dowolnie dobraną wielkością liter i krojem

czcionki? Nic tak nie psuje estetyki miejsca jak system przyklejonych kartek z informacjami. Jeśli jest to niezbędne, należy stworzyć dodatkowy system informacyjny, w ramach którego wszystkie informacje będą podane w podobny stylistycznie sposób, nie będą ze sobą wzajemnie konkurowały, a swoją stylistyką i jakością będą pasowały do danego obiektu.

Kolejny element, którego nie zauważamy, a który psuje estetykę miejsca, to stoły, stoliki i stojaki, na których kłębią się różnego rodzaju ulotki czy publikacje. Następne destrukторы w odbiorze wizualnym urzędu to kwiatki – przyniesione z domu, w różnych donicach pochodzących z różnych epok. Przelane albo niepodlewane, ledwie żyją. Jeśli chcesz mieć kwiaty w urzędzie, zadbaj o estetykę oraz jednolitość osłonek i doniczek, a także wygląd roślin. Nie stawiaj butelki po wodzie mineralnej do podlewania tuż przy nich. Nawet jeśli ty tego nie widzisz, to twój interesariusz/klient od razu zauważy ten element – niepasujący do twoich kompetencji i oczekiwanego wizerunku urzędu. Misie i maskotki – jesteś człowiekiem, lubisz elementy emocjonalne, ale urząd to nie miejsce na nie, szczególnie w recepcji czy miejscu pierwszego kontaktu z urzędem. Możesz je mieć na swoim biurku, jeśli nie odwiedzają cię klienci/interesariusze, ale najlepiej, jeśli zamieszkają w twojej prywatnej przestrzeni.

Ostatnia bardzo poważna sprawa to zabytki w urzędzie. Zabytek (obraz, rzeźba, stary mebel) to sacrum i takie jest miejsce oraz sposób jego prezentacji. Przedmioty zabytkowe nie mogą stać byle gdzie i byle jak. Jesteś strażnikiem dziedzictwa, a twój urząd musi to w każdym miejscu pokazywać, manifestować i udowadniać. Jeśli macie w urzędzie jakiegokolwiek elementy sztuki i dziedzictwa, muszą być one traktowane analogicznie, jak wymagacie tego od swoich klientów w kontekście dziedzictwa.

## Promocja

Rynek (w ujęciu marketingowym), na jakim funkcjonuje konserwator, jest pełen stereotypów, szumów informacyjnych, fałszywych komunikatów, dlatego tak ważnym elementem marketingu mix w kontekście pracy urzędu konserwatorskiego jest promocja. Żyjemy w epoce informacji. Produkty urzędu to sprawy społecznie istotne. Problemy zaczynają się tam, gdzie tworzy się luka komunikacyjna. Jeśli urząd nie będzie komunikował się ze światem zewnętrznym, to w miejsce powstałej luki pojawiają się komunikaty, na jakie nie będziemy mieli wpływu, i szumy komunikacyjne, które mogą mieć negatywny wpływ na odbiór społeczny urzędu, jego produktów i marki.

Promocją nazywamy wszystkie sposoby i narzędzia komunikacji organizacji, marki czy produktu ze światem zewnętrznym. Dzięki dobrze przygotowanej i realizowanej komunikacji możemy budować znajomość marki urzędu, istotność społeczną, zrozumienie społeczne idei i przepisów, na jakich straży stoi, zrozumienie decyzji, jakie wydaje, zrozumienie doktryn, wizerunek konserwatora i urzędu, a w końcu – prowadzić promocję postaw w kierunku ochrony dziedzictwa i zabytków.

Konkretne obszary merytoryczne istotne komunikacyjnie z punktu widzenia nadawcy, jakim jest WUKZ, to:

- Prawo i przepisy (objaśnienie procedur, wskazania podstaw prawnych).
- Newsy (co się wydarzyło, czym wart się pochwalić, o czym warto poinformować).
- Zrozumieć bardziej (tłumaczenie doktryn, decyzji, zalecań, metod).
- Wspólne dziedzictwo – uświadamianie zagrożeń.
- Wiedza o zabytku dostosowana do poziomu wiedzy i potrzeb odbiorcy.

Do narzędzi promocji zaliczane są: komunikacja bezpośrednia (promocja osobista), reklama płatna (prasa, radio, telewizja, internet, outdoor), public relations (relacje z mediami, za pośrednictwem których przekazujemy informacje) oraz działania w mediach własnych (aktywności w social mediach czy prowadzona strona internetowa).

Celem promocji jest dobra komunikacja z rynkiem oraz jego uczestnikami i kształtowanie odbioru zgodnego z intencją nadawcy komunikatu. Aby można było mówić o komunikacji marketingowej, musi istnieć: źródło komunikatu, kanał komunikacji, odbiorcy oraz proces kodowania i dekodowania.

Największym wyzwaniem w tworzeniu komunikatu jest takie zakodowanie treści, by były one odkodowane zgodnie z intencją kodującego. Elementem utrudniającym to zadanie są różnice w doświadczeniach, perspektywach, kompetencjach, jakie posiada odbiorca i nadawca komunikatu. Inne perspektywy dają różne rozumienie. Wyobraź sobie profesora matematyki. W inny sposób będzie on komunikował te same treści do swoich dzieci, inaczej do studentów, a jeszcze inaczej do innych profesorów matematyki. Każdy komunikat powinien mieć część racjonalną i emocjonalną, bo w przekazie uwagę przyciągają emocje. Budując przekaz musimy pamiętać, że dla jego odbiorcy ludzie są ciekawsi niż daty. Odbiorcy lubią słuchać historii o innych, legend i opowieści. Lubią doświadczać i uczestniczyć. Aby pozyskaną wiedzę stosować, muszą ją nie tylko znać, ale i rozumieć. Zatem przygotowując przekazy, urzędy powinny starać się opisywać wszystko w sposób zgodny z możliwościami dekodowania odbiorcy. Chcąc zainteresować bardziej swoją dziedziną, warto komunikować, wykorzystując historie, ciekawostki i opowieści adekwatne do danego tematu. Kolejne wyzwanie w promocji to dobór narzędzi komunikacji. Komunikat musi być dostosowany nie tylko do odbiorcy, ale i narzędzi, jakich użyjemy do jego przekazania. Ze względu na specyfikę medium innego języka przekazu użyjemy w social mediach, innego w komunikacji prasowej, a jeszcze innego w przekazie filmowym. Ba, nawet na poziomie samych social mediów w zależności od typu narracji i miejsca, w jakim będziemy się komunikować, przekaz może wymagać innego sformułowania.

Podstawowym narzędziem w komunikacji (medium) urzędu konserwatorskiego z otoczeniem są media własne, takie jak strona internetowa i social media. Strona internetowa powinna stanowić bazę komunikacji urzędu. Powinny się tam znajdować zasady pracy urzędu, podstawy prawne, decyzje, aktualności i projekty oraz dobre praktyki i wzorowe realizacje, jakie z udziałem urzędu udało się przeprowadzić. Podstawą dobrze przygotowanej strony internetowej jest jej użyteczność, czyli łatwość korzystania oraz dobre przygotowanie treści w kontekście wyszukiwarek (SEO). Media społecznościowe powinny stanowić podstawę prezentacji bieżących informacji i budowania relacji z otoczeniem. Ich zaletami jest fakt, iż są responsywne, tanie, skuteczne, efektywne, ale nie należy zapominać, że wymagają konsekwencji.



Kanały komunikacji muszą być skonstruowane tak, aby w sposób efektywny docierać do grup docelowych określonych w strategii. Kluczem do skutecznej komunikacji WUKZ jest adekwatne używanie mediów własnych oraz dobry kontakt z mediami i społecznikami prowadzącymi swoje portale/wlogi/blogi/funpage'e na tematy związane z zabytkami, dziedzictwem i architekturą miejsc, które są w jurysdykcji urzędu.

## Typy komunikacji

Komunikacja może mieć charakter image'owy, informacyjny i edukacyjny. W kontekście urzędu konserwatorskiego komunikacja image'owa to promocja urzędu jako marki. Komunikacja edukacyjna stanowi przekazywanie unikalnej wiedzy, jaką posiadają urzędnicy i urząd jako instytucja, a jaką dla lepszej współpracy czy wzrostu kapitału społecznego warto promować i przekazywać. Komunikacja informacyjna służy przekazaniu ważnych informacji i pozwala na kształtowanie polityki informacyjnej urzędu. naszego punktu widzenia będzie lepsza dzięki wytłumaczeniu naszych postaw, intencji i decyzji.

## Konstrukcja komunikatu

W skutecznej komunikacji występuje kotwica, obietnica, wsparcie i zachęcenie do akcji. Kotwica pojawia się na początku komunikatu, stanowiąc nawiązanie do świata odbiorcy przekazu. W pismach urzędowych jest to np. zdanie: „W nawiązaniu do Pana pisma”, a w reklamie: „Jeśli zabytki są dla Ciebie ważne”. Kotwica to coś, czym przyciągniemy uwagę. Obietnica to główny przekaz, jaki mamy do zakomunikowania. Wsparciem są wszystkie informacje wyjaśniające, dlaczego mamy uwierzyć w główny przekaz. Dobra komunikacja nie tylko przekazuje treści, ale i je tłumaczy. Istotą zrozumienia znaczenia potrzeby tłumaczenia przekazywanych informacji jest przytoczenie eksperymentu, jaki w 1978 r. przeprowadziła Ellen Langer ze współpracownikami. Doświadczenie to pokazało, jak ważne jest uzasadnianie. Do osób stojących w kolejce do ksero podchodził badacz celem zrobienia ksero swoich kartek bez kolejki. Gdy mówił: „Przepraszam, mam pięć kartek. Czy mogę skorzystać z ksero?”, tylko 60% oczekujących odpowiedziało „tak”. Jeśli pytanie brzmiało: „Przepraszam, mam pięć kartek. Czy mogę skorzystać z ksero, ponieważ muszę zrobić kilka kopii?”, aż 93% oczekujących wpuściło przed siebie badacza. Gdy zmieniono pytanie na: „Przepraszam, mam pięć kartek. Czy mogę skorzystać z ksero, ponieważ bardzo się spieszę?”, podobnie – 94% zgodziło się na wpuszczenie proszącego przed siebie. Eksperyment ten do dziś jest dowodem na to, że słowo „ponieważ”, czyli tłumaczenie swoich potrzeb, pomaga w ich realizacji przez innych. Podobnie dzieje się w pracy konserwatora. Nie wystarczy powiedzieć, co sądzimy w danej sprawie. Ostatnim elementem przekazu jest zachęcenie do akcji, czyli informacja, czego oczekujemy od odbiorcy komunikatu, która powinna znajdować się na jego zakończeniu. Zwykle w reklamach jest to odesłanie do strony internetowej lub innego oczekiwanego działania typu „zapytaj sprzedawcę”. Oprawienie

komunikatu w kotwicę, a także zachęcenie do akcji zwiększa efektywność przekazu i prawdopodobieństwo, że uda nam się uruchomić do działania jego odbiorcę.

### **Dla kogo jest ten przekaz? Grupy docelowe urzędu konserwatorskiego**

Podstawą dobrze sformułowanego komunikatu jest poznanie grupy docelowej. W przypadku komunikatów urzędów konserwatorskich mogą do niej należeć:

- społeczeństwo;
- archeolodzy, w tym stowarzyszenia archeologów;
- architekci, w tym izby architektów i inżynierów budowlanych;
- deweloperzy;
- właściciele, w tym grupy właścicielskie;
- fani historii lokalnej, w tym prowadzący swoje portale, wlogi, tematyczne strony na Facebooku;
- samorządowcy, w tym rady miast i gmin;
- aktywiści lokalni, w tym fundacje i stowarzyszenia zainteresowanych zabytkami, społeczni opiekunowie zabytków;
- dziennikarze;
- proboszczowie odpowiedzialni za zabytkowe kościoły i studenci teologii jako przyszła kadra, która m.in. będzie odpowiedzialna za zabytek;
- naukowcy, w tym historycy.

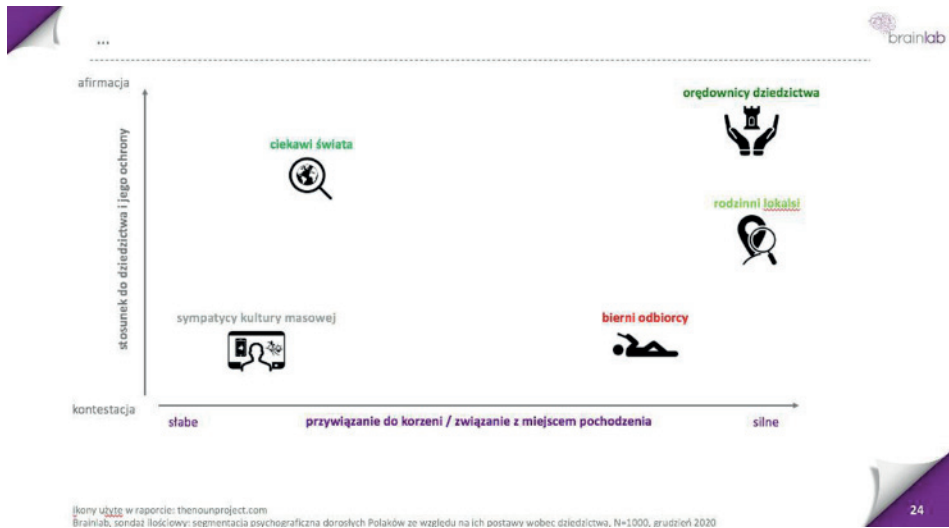
Część z tych grup to klienci, część – interesariusze, a część – ambasadorowie marki urzędu konserwatorskiego, dzięki którym przekazywane przez niego treści będą redystrybuowane. Grup docelowych może być wiele naraz i komunikując się z każdą nawet o tym samym, należy robić to inaczej, tj. w sposób pozwalający na właściwe dekodowanie informacji. Grupy docelowe trzeba analizować z perspektywy psychograficznej i demograficznej. Z punktu widzenia demograficznego przy budowaniu komunikacji warto uwzględnić takie elementy, jak np. wiedza, wykształcenie, pochodzenie, wiek odbiorcy.

Dużo większe możliwości poznania odbiorcy komunikatu i dostosowania treści daje analiza psychograficzna. W badaniach dotyczących zachowań konsumentów kryteria psychograficzne coraz częściej zastępują tradycyjne podejście demograficzne. Psychografia opisuje grupy docelowe ze względu na styl życia, myślenia, spędzania czasu wolnego, zainteresowania czy osobowości, co pozwala efektywniej komunikować treści i dobrać narzędzia przekazu.

### **Segmenty psychograficzne Polaków a komunikacja urzędu konserwatorskiego w kontekście różnych grup docelowych**

Na postawie badań „Segmentacja psychograficzna Polaków ze względu na ich postawy wobec dziedzictwa” przeprowadzonych w 2020 r. przez Narodowy Instytut

Dziedzictwa możemy wyodrębnić pięć grup psychograficznych z punktu widzenia stosunku do dziedzictwa. Podstawą segmentacji są dwa wymiary: stosunek do dziedzictwa i jego ochrony oraz przywiązanie do korzeni dotyczące miejsca pochodzenia. Wyodrębnione segmenty to: orędownicy dziedzictwa, ciekawi świata, rodzinni lokalsi, sympatycy kultury masowej, bierni odbiorcy.



**Orędownicy dziedzictwa: 36%, tj. około 11,3 mln Polaków w wieku 18+**

To ludzie, dla których przeszłość ma znaczenie. Są silnie przywiązani do korzeni / związani z miejscem pochodzenia oraz zainteresowani sprawami dziedzictwa i jego ochrony. Dziedzictwo jest dla nich ważne, gdyż buduje tożsamość i powinno być otoczone opieką. To miłośnicy zabytków (dworców, pałaców). Boleją nad tym, że zabytki niszczeją, a ciekawe miejsca ulegają zapomnieniu. Mają poczucie, że obecnie przeszłość popada w zapomnienie, nie wyciąga się z niej wniosków lub się ją przeinacza. Ważne są dla nich zasady współżycia społecznego. Lubią eksplorować i edukować innych. Bardziej niż inne grupy są zainteresowani poszerzeniem wiedzy na temat dziedzictwa. Większość z nich odwiedza miejsca związane z dziedzictwem. Preferują aktywne formy spędzania czasu wolnego, w szczególności zwiedzanie. Ważna jest dla nich regeneracja połączona z doświadczaniem przeszłości. Uprawiają sport (rower, basen, jogging). Wakacje spędzają głównie w Polsce (morze, góry, jeziora). Aż 44% z nich dba o dziedzictwo poprzez wykonywanie określonego zawodu i poprzez zakup biletów do zabytków, muzeów, galerii (choć jest to tylko 10% tej grupy). Jest to grupa wydająca najwięcej na szeroko rozumianą kulturę.

Orędowników dziedzictwa w pierwszej kolejności zachęć do korzystania z dziedzictwa i kultury. Najłatwiej jest ich skusić do odwiedzin obietnicą inspirującego kontaktu z prawdziwymi, namacalnymi elementami przeszłości. Trzeba o nich zadbać, pokazać im je tak, by mogli doświadczać świata, o jakim im opowiadasz.

## Ciekawi świata: 15%, tj. około 4,7 mln Polaków w wieku 18+

To ludzie, którzy lubią poznawać świat, kochają doświadczać i czymś żyć, mieć cel. Cechuje ich duże zainteresowanie sprawami dziedzictwa i jego ochrony niezwiązane z przywiązaniem do korzeni ani z miejscem pochodzenia. Nie uważają się za patriotów, ale sądzą, że warto chronić dziedzictwo i inwestować w ten cel publiczne pieniądze. Są skupieni na swoich pasjach, hobby. Mają szeroki światopogląd, uważają, że nie można się na nic zamykać ani tkwić w jednym miejscu. Poświęcają czas, żeby pogłębiać wiedzę na interesujące ich tematy. Lubią poznawać świat i pokazywać jego piękno innym osobom. Potrafią zrozumieć potrzeby innych i w nich uczestniczyć. Teraźniejszość jest dla nich ważna, bo każdy dzień ma znaczenie i można go efektywnie przeżyć. Nie planują długofalowo przyszłości, bo uważają, że nie ma się na nią wpływu. Według nich wypoczynek powinien łączyć się z aktywnym spędzaniem czasu. Wakacje to zwiedzanie, a nie leżenie na plaży czy nad basenem. Ważny jest dla nich konsensus, np. wybór musi być atrakcyjny dla całej rodziny, żeby nikt się nie nudził.

Osoby z dużym potencjałem w kontekście ochrony dziedzictwa kulturowego, można łatwo przekonać je, aby osobiście dbały o swoje dziedzictwo. Są zainteresowane poszerzeniem wiedzy w tematyce dziedzictwa. Prawie 60% z nich chętnie odwiedza miejsca z nim związane.

Ciekawi świata to grupa, którą zachęcisz, pokazując unikalność i specjalizację danego miejsca, wydarzenia czy obiektu. Opowiedz im o tym, dlaczego to miejsce jest wyjątkowe, zaprezentuj jego specyfikę w angażujący sposób, aby zmobilizować ciekawych świata do jego dalszego, samodzielnego już odkrywania.

## Rodzinni lokalsi: 30%, tj. około 9,4 mln Polaków w wieku 18+

„Lokalsi” to nie definicja geograficzna, lecz emocjonalna. Chodzi o ludzi, którzy średnio interesują się sprawami dziedzictwa i jego ochrony, ale są silnie przywiązani do korzeni / związani z miejscem pochodzenia. Ważne jest dla nich otoczenie, w którym mieszkają. Są patriotami, mają duży szacunek do innych. Definiują się przez rodzinę i korzenie rozumiane nie jako przeszłość, lecz tożsamość i miejsce, skąd pochodzą. Skupiają się na relacjach rodzinnych, bliskości, spędzaniu czasu razem. Dobrze znają swoją okolicę i lubią uczestniczyć w lokalnych wydarzeniach. Stosunkowo chętnie udają się na wystawy. Aż 73% osób z tej grupy uważa, że raczej warto dbać o dziedzictwo, ale tylko 11% jest do tego przekonanych. Jest to grupa, spośród której najwięcej osób zadeklarowało, że powodem ochrony dziedzictwa jest szacunek dla poprzednich pokoleń, ludzi, którzy mieli istotny wkład w budowanie społeczności.

Są dość aktywni, Odpoczywają, pomagając bliskim, ale i odkrywając to, co najbliższe w ich otoczeniu. Wakacje to czas oderwania od codzienności i możliwość wejścia w nowy klimat, nowe otoczenie, które ma przede wszystkim dostarczyć wrażeń. Wyjazdy, szczególnie zagraniczne, są dla nich doniosłym zdarzeniem zapadającym w pamięć.

Patrzą w przyszłość, ale nie dlatego, że są wizjonerami, lecz ponieważ się o nią martwią.

Rodzinni lokalsi to grupa, którą zachęcisz, podkreślając łatwość dostępu do danego miejsca, możliwość doświadczenia bez specjalnych nakładów sił i środków.

Warto pokazać naszą ofertę jako pomysł na oderwanie się od codzienności w twojej okolicy. Kluczowe jest uwypuklenie w zaletach danego miejsca możliwości ciekawego spędzenia czasu przez całą rodzinę – zarówno dzieci, jak i dorosłych, tak aby każdy mógł znaleźć coś dla siebie.

### Bierni odbiorcy: 8%, tj. około 2,5 mln Polaków w wieku 18+

Czują się zmęczeni życiem, ich motto brzmi „odpocząć”. To ludzie, którzy nie są zainteresowani sprawami dziedzictwa i jego ochrony, a do tego cechuje ich mało zaangażowany stosunek do korzeni / słaby związek z miejscem pochodzenia. Kontakt z dziedzictwem mają przez rodzinę, szkołę, sami z siebie nie czują takiej potrzeby i nie szukają pretekstu do odkrywania czy poszerzania wiedzy. Jeśli nikt im niczego nie zaproponuje lub nie pokaże, preferują bierne aktywności; wyciągnięci z tego stanu, są w stanie docenić zmianę, jednak nie mają oczekiwań. Odpoczywają albo biernie, „na kanapie”, albo w gronie najbliższych znajomych na imprezach, w trakcie wspólnych wyjść ukierunkowanych głównie na dobrą zabawę. Chętnie spędzają czas, spotykając się ze znajomymi. Na wakacje najchętniej wybierają się w miejsca wybrane lub sprawdzone przez znajomych czy rodzinę. Podążają raczej utartymi ścieżkami. Aż 35% tej grupy jest zdania, że nic nie jest w stanie ich przekonać do tematyki dziedzictwa. Jest wśród nich grupa, która wyróżnia się częstszym odwiedzaniem kina.

Bierni odbiorcy to grupa, którą trudno zachęcić bezpośrednio, aczkolwiek szansę ich zaangażowania zwiększysz, pokazując, że dana atrakcja jest sposobem na relaks, rozrywkę lub miłe spędzenie czasu ze znajomymi. Wówczas zachętą mogą stać się po prostu rówieśnicy lub rodzina, co ułatwi ci przekonanie biernego odbiorcy do określonej aktywności.

### Sympatycy kultury masowej: 11%, tj. około 3,5 mln Polaków w wieku 18+

To miłośnicy ładnych widoków, zagranicznego otoczenia, atmosfery najpopularniejszych miejsc i stolic turystycznych świata. Ludzie ci nie są przywiązani do korzeni ani związani z miejscem pochodzenia; nie są zainteresowani sprawami dziedzictwa i jego ochrony ani pogłębianiem wiedzy na jego temat. Chcą widzieć to, co widzieli znajomi, i być tam, gdzie byli inni, ale nie wglębiają się w temat. Polska ma im niewiele do zaoferowania, fascynuje ich zagranica. Lubią opowiadać historie o odwiedzonych miejscach, które wybierają pod kątem ich popularności, odhaczając te najbardziej znane, na topie; robią rzeczy, które nie pozwolą im wypaść z obiegu towarzyskiego. Wakacje to dla nich czas wytchnienia, który spędzają pomiędzy wygrzewaniem się na słońcu, basenem a szybkim, powierzchniowym zwiedzaniem. Sympatycy kultury masowej stawiają na dziedzictwo europejskie i światowe. Mają najszabszy ze wszystkich segmentów dostęp

do nowych technologii. Tylko 56% z nich posiada smartfon, a aż 32% korzysta jedynie ze zwykłego telefonu komórkowego. Aż 62% nie posiada komputera i 43% jest wykluczonych internetowo. Na szeroko rozumianą kulturę wydają najmniej ze wszystkich grup. Sympatycy kultury masowej to grupa, której wiedzę o świecie budują przede wszystkim telewizja i zasłyszane opowieści, a popularność danego miejsca czy zjawiska wzmacnia w nich pragnienie uczestnictwa w doświadczeniu szerszej zbiorowości. Zachęć ich, pokazując społeczny dowód słuszności: „wszyscy tam byli”, „to trzeba zobaczyć”.

## **Komunikacja jako proces prowadzący do działania**

W 1968 roku Engel, Kollat oraz Blackwell opracowali do dziś aktualną teorię mówiącą o tym, że zakup jest logiczną konsekwencją przejścia przez pięć etapów. Są to: uświadomienie potrzeby, poszukiwanie opcji, ocena alternatyw, zakup, zachowania po zakupie. W uproszczeniu możemy powiedzieć, że każdy klient, by dokonać zakupu naszego produktu w rozumieniu nie dosłownym, ale marketingowym, musi zwrócić uwagę na przekaz, zainteresować się nim, pogłębić swoją wiedzę. Ważna jest tu również świadomość potrzeby utrzymywania relacji z klientem. W praktyce służb konserwatorskich oznacza to potrzebę wielowymiarowej komunikacji z rynkiem, klientami, interesariuszami i ambasadorami marki w celu jej budowania, informowania o decyzjach konserwatorskich oraz edukacji społecznej.

## **Twój plan strategiczny komunikacji**

Budując strategiczny plan komunikacji swojego urzędu, powinieneś wziąć pod uwagę:

1. Stan aktualny i otoczenie – określenie tego, w jakiej sytuacji jesteś, co na ten temat sądzi opinia publiczna, jakie jest prawo i praktyka.
2. Cel rozłożony w czasie – konkretny, realny, ambitny, ujęty w konkretnym wymiarze i czasie punkt, do jakiego zmierzamy, czyli określenie, co musi się zmienić i wydarzyć, abyśmy nasze działania mogli uznać za skuteczne.
3. Zasoby – czym dysponujemy i na co możemy liczyć w kontekście materialnym i niematerialnym. Dotyczy to środków, czasu i ludzi.
4. Interesariusze i klienci – grupy docelowe, których działania dotyczą w wymiarze pozwalającym na poznanie ich motywacji i dostosowanie aktywności.
5. Komunikaty dla poszczególnych grup docelowych.
6. Pomysły, jak można rozwiązać, poprawić, usprawnić sytuację, by przybliżyło nas to do oczekiwanego celu.
7. Sprzymierzeńcy i sojusznicy, w tym ambasadorowie marki – w procesie marketingowym powinniśmy ich uwzględnić, ponieważ mogą wspierać nas w realizacji celu.
8. Narzędzia dotarcia – czyli sposoby, jakimi będziemy nasz cel realizować.
9. Timingi – ujęcie procesu w czasie, czyli podział na działania strategiczne i operacyjne oraz etapy realizacji.

## Komunikacja wewnętrzna

Niezmiernie ważnym elementem budowania strategii i dobrych produktów w urzędach konserwatorskich są dobre relacje i dobra komunikacja wewnętrzna pracowników.

Organizacja to naczynia połączone. Jesteście tak silni jak wasz najstarszy element, dlatego każdy w organizacji powinien znać swoje miejsce, rolę, zakres obowiązków i znaczenie dla całości oceny organizacji i być poinformowany o tym, co się dzieje w organizacji i z organizacją. Nawet teoretycznie najmniej merytoryczna osoba może być wizytówką albo antywizytówką urzędu. Ludzie są największym kapitałem społecznym instytucji, firmy i urzędu, który warto rozwijać. Nauka często posługuje się w tym miejscu pojęciem kapitału społecznego. Jest ono stosunkowo młode, gdyż zaczęto się nim zajmować dopiero w latach 70. XX wieku. Najbardziej znanymi autorami opisującymi kapitał społeczny są Pierre Bourdieu, James Coleman, Robert Putnam i Francis Fukuyama. Fukuyama i Coleman są zdania, że kapitał społeczny to „zestaw nieformalnych wartości i norm etycznych wspólnych dla członków określonej grupy i umożliwiających im skuteczne współdziałanie”. Jedną kwestią jest budowanie kapitału społecznego, a inną jego trwonienie – i tym się w poniższym opisie zajmujemy.

Często na kształt i relacje w organizacji mają wpływ niekontrolowane zjawiska. Część z nich dotyczy ludzkich postaw, część ma ścisły związek z kulturą organizacyjną przedsiębiorstwa, a część wynika bezpośrednio z miejsca organizacji w jej cyklu życia. Poniższe, destrukcyjne dla organizacji zjawiska zaobserwowano w organizacjach sektora prywatnego, czyli przedsiębiorstwach, ale można przypuszczać, iż dotyczą one również innych organizacji.

### Klany

„Tomek był managerem, profesjonalistą z dużą wiedzą i doświadczeniem, ale z zasady nie mogliśmy go słuchać, gdyż pracował w dziale sprzedaży, a przecież nasz dział nie lubił się z ich działem”. Klanami można nazwać nieformalne grupy w ramach organizacji, które w swoim charakterze są zamknięte. Zjawiskiem powszechnym jest fakt, że uczestnicy klanu wzajemnie się wspierają. Klany to zjawisko z obszaru definicji kapitału społecznego Bourdieu, który opisuje wspólnotowość pozwalającą jej członkom czerpać ze wsparcia wspólnoty, ale wiąże to z hierarchią i drabiną społeczną. W grupie jest również czynnikiem dzielącym i wyznaczającym grupy uprzywilejowane.

### Niesprawny przepływ informacji

„Tego, co się wydarza w moim biurze, szybciej dowiadywałam się z mediów niż od swojego szefa. Szkoda, bo bezpośrednio dotyczyło to mnie i produktów, które sprzedaję”.

Pracownicy instytucji bardzo często skarżą się na zły przepływ informacji w ich organizacjach. Najtrudniejsze dla pracowników jest dowiadywanie się o rzeczach



i faktach ich dotyczących od innych członków organizacji, osób trzecich i mediów. Rujnuje to poczucie bezpieczeństwa i przynależności. Pracownicy niezmiernie często powtarzają w takich sytuacjach: „Skoro dowiaduję się o swoich sprawach ostatni, to dla mnie znak, że niewiele dla tej organizacji znaczę”. Zgodnie z piramidą potrzeb Masłowa podstawą naszego sprawnego działania i funkcjonowania jest bezpieczeństwo. Zły przepływ informacji sprawia, że pracownicy nie czują się bezpiecznie.

### Nikt mnie tu nie widzi

„Widzą, co mam zrobić i czego nie zrobiłam, ale nikt nie widzi, że miesiąc temu skończyła mi się umowa”. Brak zauważenia i docenienia to dla pracowników znak, że nie są istotni dla organizacji. Zaburza to ich poczucie bezpieczeństwa i przynależności. Zjawisko „nikt mnie tu nie widzi” ma działanie silnie demotywujące i dotyka kolejnej w hierarchii Masłowa potrzeby uznania. Człowiek, który czuje się niezauważany, nie może realizować potrzeby szacunku czy prestiżu, jaki daje uznanie. Niezauważanie burzy również poczucie własnej wartości, które idąc za piramidą potrzeb Masłowa, jest częścią najwyższej wymienianej przez niego potrzeby, czyli samorealizacji. Ludzie w organizacji i przedsiębiorstwie chcą być widziani, zauważani, czuć się bezpieczni, przynależać, być szanowani i uznawani, co w efekcie buduje ich poczucie własnej wartości i przekłada się wprost na wzrost jakości kapitału ludzkiego.

### Samotność szefa

Szef w organizacji pozostaje wciąż tylko jej uczestnikiem i człowiekiem, ale im wyżej w tej organizacji się znajduje, tym mniej ma ludzi wokół siebie, którzy są na jego poziomie i można się z nimi podzielić spostrzeżeniami oraz co istotniejsze – mogą go wspierać. Samotność szefa to stan, gdy pracownicy od ciebie czegoś oczekują, a szefowie nie mają dość czasu, świadomości czy energii, by poświęcić ci czas i zaangażowanie, które powinno zapewnić szefowi wsparcie.

### Plotka

„Któregoś pięknego dnia zadzwoniła do Małgosi koleżanka z innego działu i poprosiła, żeby zeszła na dół na papierosa. Spawa musiała być poważna, gdyż ani jedna, ani druga papierosów nie paliła. Ewelina, koleżanka Gosi, z przerażeniem i patrząc jej głęboko w oczy, zapytała: »Czy ty ukradłaś projekt Diego?«. »A kto to jest Diego?« – zapytała Gosia. »Nie wygłupiaj się« – skomentowała Ewelina – »przecież to szwagier prezesa«. Gosia patrzyła z przerażeniem. »No i mówią w firmie, że przyjechał ten Diego, zrobił audyt punktów sprzedaży firmy. Rozmawiał o tym z tobą, wysłał ci to wszystko w mailu, a potem ty zrobiłaś z tego prezentację i pokazałaś na zarządzie«.

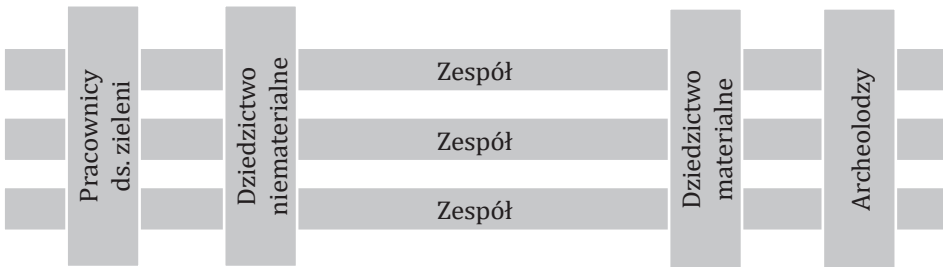
Gosia patrzyła z niedowierzaniem. Po pierwsze, nigdy nie widziała Diego i nawet nie wie, jak on wygląda. Po drugie, nigdy nie mieli spotkania. Po trzecie, nigdy nie dostała od niego maila, a po czwarte, nigdy nie robiła zarządowi żadnej prezentacji na temat punktów sprzedaży firmy. »Nie chcę udowodniać, że nie jestem wielbłądem«.

Plotka to zjawisko, które niszczy kapitał ludzki i społeczny, burzy poczucie bezpieczeństwa, własnej wartości, przynależności do grupy, może też zniszczyć czasem długo budowane uznanie. Czyni człowieka bezradnym, a co najważniejsze, dając poczucie nieprawidłowości, demotywuje i zastrasza.

## Brak wiedzy i doświadczenia

Brak wiedzy i doświadczenia zabiera pewność siebie oraz sprawia, że jesteśmy nad miarę zachowawczy. Ze strachu zaciągamy hamulec rozwoju i zmiany, a jak mówią specjaliści: jeśli organizacja stoi w miejscu, to się cofa.

Rozwiązaniem powyżej opisanych potencjalnych problemów jest wprowadzenie sprawnej komunikacji w zespole na poziomie pionowym i poziomym:



Należą do nich:

- Stałe spotkania zespołu – statusy. Realizowana raz w tygodniu z całym zespołem lub gdy zespół jest zbyt duży – z kierownikami, którzy w sposób kaskadowy przekazują wiedzę zespołom poniżej. Szczególnie te spotkania powinny mieć z góry ustalony maksymalny czas trwania oraz czas, jaki każda z osób ma na swoją wypowiedź.
- Spotkania zespołów – polegające na cyklicznym przekazywaniu sobie najciekawszych *case study* z pracy poszczególnych członków.
- Spotkania specjalizacji – polegające na cyklicznym przekazywaniu sobie najciekawszych *case study* z pracy poszczególnych członków specjalizacji.
- Rozwój kompetencji – zwyczaj przekazywania zespołowi wiedzy pozyskanej w wyniku uczestnictwa w sympozjach i konferencjach.

Efektywne spotkanie powinno być zrealizowane w zaplanowanym wcześniej czasie. Spotkania nie powinny trwać więcej niż 90 minut. Dobre nowoczesne spotkanie trwa ok. 30 minut.

## Podsumowanie

Klient, interesariusz i ambasador oczekują dobrej, adekwatnej, dostosowanej do jego poziomu wiedzy i kompetencji obsługi i merytorycznego produktu w postaci opinii czy zaleceń. Oba te elementy są ze sobą nierozzerwalnie związane, a w konsekwencji – oceniane. O ile na merytoryczny kształt produktów/usług urzędów konserwatorskich wpływają głównie kwalifikacje, wiedza i doświadczenie urzędnika, czyli spektrum umiejętności twardych, o tyle do pozostałych czynności niezbędne są umiejętności miękkie. Warto o nich pamiętać i je stosować. Wiedza i doświadczenia marketingowe, a co za tym idzie – odpowiednia, przygotowana w sposób strategiczny komunikacja, pozwalają na kształtowanie lepszego produktu, lepsze postrzeganie urzędu, pracy urzędników. Budują postawy społeczne i pozwalają na propagowanie wiedzy konserwatorskiej. W kreowaniu strategii komunikacji niezmiernie ważna jest również komunikacja wewnętrzna, która czyni organizację silniejszą i sprawniej działającą, efektywniejszą. Dobrze działająca organizacja to zmotywowani, odnajdujący się w swojej pracy i środowisku konserwatorzy, którzy pełnią istotną społecznie funkcję w służbie nie tylko obecnym, ale i przyszłym pokoleniom. Takie są służby konserwatorskie jak ludzie, którzy je reprezentują. Człowiek w organizacji to najważniejszy zasób – depozytariusz zaufania społecznego i przyszłości dziedzictwa.

## **Procedura administracyjna w postępowaniach konserwatorskich – praktyczne wskazówki**

Założeniem niniejszego rozdziału jest określenie administracyjnych procedur działania organu konserwatorskiego. Jest to zagadnienie o tyle istotne, że przeważająca część zadań, które Państwo wykonujecie w urzędzie, musi mieścić się w tych właśnie, prawnie określonych granicach. Na potrzeby tego rozdziału postaram się do absolutnego minimum zmniejszyć część dotyczącą teorii na rzecz wskazania konkretnych przykładów z zakresu praktyki czy orzecznictwa administracyjnego. Obok tego, że zajmuję się zagadnieniami z zakresu ochrony zabytków teoretycznie, jestem przede wszystkim praktykiem. Zdoływałam swoje doświadczenie podczas ok. 15 lat pracy w organach konserwatorskich zarówno pierwszej, jak i drugiej instancji – i to właśnie zamierzam potraktować jako punkt wyjścia niniejszego opracowania. Z uwagi na ograniczoną ilość miejsca z oczywistych względów zaprezentuję tu jedynie zagadnienia, które pojawiają się najczęściej na poziomie wykonywania pracy na rzecz organu konserwatorskiego I instancji.

### **KLUCZOWE ZAGADNIENIA DO PRAWIDŁOWEGO STOSOWANIA NARZĘDZI PRAWNYCH**

#### **Hierarchia aktów prawnych:**

Nr 1 – KONSTYTUCJA

Nr 2 – USTAWY

Nr 3 – RATYFIKOWANE UMOWY MIĘDZYNARODOWE

Nr 4 – ROZPORZĄDZENIA

Nr 5 – AKTY PRAWA MIEJSCOWEGO

Ta informacja jest istotna przede wszystkim z uwagi na możliwość wystąpienia kolizji pomiędzy poszczególnymi aktami prawnymi. Daje nam zatem odpowiedź, co w takiej sytuacji i jak stosować:

1. Norma wyższego rzędu uchyla normę niższego rzędu (np. jeśli przepis rozporządzenia jest sprzeczny z przepisem zawartym w ustawie, to zastosowanie ma ustawa).
2. Jeżeli dwie normy prawne regulują jeden przedmiot, to zastosowanie znajdzie norma uregulowana bardziej szczegółowo.
3. Norma późniejsza uchyla normę wcześniejszą (np. z dwóch ustaw).

4. Norma prawna ogólna, która weszła w życie później, nie uchyla normy prawnej szczególnej, która wprowadzona została do systemu prawnego wcześniej.
- **Stosowanie prawa** – to proces formułowania decyzji przez właściwe organy administracji (np. WKZ) polegający na zastosowaniu ogólnej normy prawnej (generalnej i abstrakcyjnej) do konkretnego stanu faktycznego.
  - » Normy generalne – odnoszą się do pewnej kategorii adresatów, nie wskazują natomiast adresata indywidualnego, określonego co do tożsamości (np. kto przypadkowo znalazł przedmiot, właściciel lub posiadacz zabytku).
  - » Normy abstrakcyjne – odnoszą się do określonego sposobu zachowania, wskazując ogólny wzór postępowania (np. osoby, które zamierzają prowadzić badania, itp.).

Organ administracji powinien stosować wszechstronną wykładnię prawa, posługując się metodami: językową celowościową i najistotniejszą z nich systemową. Oznacza to uwzględnienie nie tylko kontekstu ustawy, lecz także wzięcie pod uwagę systemu prawa i danie przy tym prymatu Konstytucji RP<sup>260</sup>.

#### **Dlaczego powstała procedura administracyjna? Jaki jest jej podstawowy cel?**

- » To zasady działania organu administracji do realizacji norm materialnego prawa administracyjnego.
  - » Ich celem jest zabezpieczenie obywatela przed samowolą organu administracji.
  - » K.p.a.<sup>261</sup> ma za zadanie chronić interesy zarówno indywidualne, jak i społeczne.
- **Gdzie określony jest tok czynności organu administracji?**
    - » Zwykle ustalany na podstawie przepisów prawa materialnego (np. u.o.z.o.z.).
    - » Współ stosowany z przepisami procesowymi (k.p.a.).
    - » Wyjątkowo stosuje się tylko przepisy k.p.a. – np. umorzenie postępowania.
  - **K.p.a. obejmuje kilka odrębnych postępowań uregulowanych w różnych działach kodeksu:**
    - » postępowanie administracyjne ogólne oraz sprawy wyłączone z tego postępowania;
    - » rozstrzygnięcie sporów o własność;
    - » postępowanie uproszczone w sprawie wydawania zaświadczeń;
    - » postępowanie uproszczone w sprawach petycji, skarg i wniosków.
  - W swojej praktyce urzędowej najczęściej mamy do czynienia z czynnościami zmierzającymi do wydania rozstrzygnięcia – czyli **postępowaniem administracyjnym ogólnym**.

---

<sup>260</sup> I. Mikiciuk, Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 2745/19.

<sup>261</sup> Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. z dnia 16 marca 2021 r., Dz.U. z 2021 r. poz. 735.

- **Przesłanki pozytywne** stosowania przepisów o postępowaniu administracyjnym ogólnym, które muszą wystąpić łącznie<sup>262</sup>:
  1. postępowanie w sprawie będzie prowadzić organ administracji publicznej;
  2. sprawa pozostaje we właściwości tego organu;
  3. sprawa ma charakter indywidualny;
  4. przepisy dają podstawę do rozstrzygnięcia sprawy przez wydanie decyzji administracyjnej.
  
- **Organ administracji musi sam pilnować swojej właściwości:**
  - » rzeczowej (wynikającej z prawa materialnego – ustawy);
  - » miejscowej;
  - » instancyjnej (na podstawie przepisów prawa materialnego, a w razie ich braku zgodnie z k.p.a.).
  
- **Założenia procesu administracyjnego są inne niż** procesu karnego czy cywilnego (który jest kontradiktoryjny, czyli spór toczony przez strony odbywa się przed bezstronnym sądem):
  - » w postępowaniu administracyjnym organ prowadzący postępowanie często sam decyduje z urzędu o:
    - \* wszczęciu postępowania,
    - \* jego zakresie,
    - \* zbiera materiał dowodowy,
    - \* a następnie sam rozstrzyga sprawę.

Zatem organ prowadzący postępowanie skupia w sobie funkcje:

- » oskarżyciela,
- » sędziego,
- » obrońcy oskarżonego.

#### **Bardzo ważne „zasady ogólne” postępowania administracyjnego:**

- » Są wytyczną dla postępowania organów administracji.
- » To ściśle określone cele działania procedury administracyjnej – tzn., że każda czynność podejmowana w tym postępowaniu musi być z nimi w zgodzie.
- » Ich naruszenie wiąże się z konkretnymi konsekwencjami prawnymi – często wpływa na ważność decyzji administracyjnej.

### **I. Zasada praworządności**

To podstawowa zasada państwa prawnego zapisana w art. 7 Konstytucji RP – została powtórzona w art. 6 k.p.a.

---

<sup>262</sup> Art. 1 pkt 1 k.p.a.

- Stanie przez organ administracji na straży zasady praworządności wiąże się z faktem, że **organ** taki kieruje całym postępowaniem i **ma pilnować, by prawo to nie zostało naruszone**.
- Naruszenie – **sankcja nieważności decyzji administracyjnej** (jako wydanej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa).
- Prawo nie może być stosowane w innym celu niż ten, do którego zostało ono ustanowione – w innym przypadku mamy do czynienia z nadużyciem prawa.

## II. Zasada kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem prawa w postępowaniu

Art. 7 k.p.a.: „*W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności*”.

Z zasady tej należy wyprowadzić obowiązek organu administracji publicznej do:

1. kontroli przestrzegania prawa przez podmioty i uczestników postępowania;
2. samokontroli przestrzegania prawa.

## III. Zasada prawdy obiektywnej

Art. 7 k.p.a.: „*W toku postępowania organy administracji publicznej [...] podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego [...]*”.

- To obowiązek organu.
- Ma ścisły związek z realizacją zasady praworządności (prawidłowe ustalenie stanu faktycznego sprawy jest niezbędnym elementem prawidłowego zastosowania normy prawa materialnego).
- Z zasady tej wynikają dla organu pewne obowiązki:
  1. Określenia z urzędu, jakie dowody są niezbędne dla ustalenia stanu faktycznego sprawy.
  2. Przeprowadzenie z urzędu dowodów.

Niezbędna dla możliwości realizacji zasady prawdy obiektywnej jest **zasada swobodnej oceny dowodów**.

## IV. Zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli

Art. 7 k.p.a.: „*W toku postępowania organy administracji publicznej [...] podejmują wszelkie kroki [...] do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli*”.

- Powiązana z konstytucyjną zasadą proporcjonalności.
- Istotne są pojęcia **interesu społecznego** oraz **słusznego interesu obywateli**.
- Jednostronność postępowania wyjaśniającego – uwzględniająca tylko interes społeczny – narusza prawo.

Wyrok Sądu Najwyższego<sup>263</sup>: „*w państwie prawa nie ma miejsca na mechaniczne i sztywno pojmowane znaczenie zasady nadrzędności i interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma*

---

263 Dalej: SN.



*obowiązek wskazać, o jaki interes publiczny chodzi, i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym przypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, a już szczególnie wówczas, gdy chodzi o udowodnienie, iż w interesie publicznym leży ograniczenie określonego przez konstytucję prawa własności”<sup>264</sup>.*

#### **V. Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa – art. 8 k.p.a.**

Wszelkie wątpliwości należy rozstrzygać na korzyść obywatela, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie ważny interes społeczny.

#### **VI. Zasada oddziaływania organów państwa na świadomość i kulturę prawną obywateli**

- Ścisłe powiązana z zasadą ogólną udzielania informacji prawnej i faktycznej (art. 9 k.p.a.).
- Wskazanie jednostce na obowiązujące przepisy prawa i zastosowanie ich w działaniu organów administracji publicznej prowadzi do wzrostu znajomości prawa w społeczeństwie, a przez to przyczynia się do wzrostu świadomości i kultury prawnej obywateli.

#### **VII. Zasada obowiązku organów udzielania informacji faktycznej i prawnej**

(art. 9 k.p.a.). Wynikają z niej następujące obowiązki dla organu:

- Udzielania stronie informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego;
- Czuwania nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu (np. świadkowie, biegli, osoby trzecie) nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa;
- Udzielania wyjaśnień i wskazówek.
- Bierność organu w tym zakresie stanowi naruszenie prawa.
- Nie można uznać za realizację tego obowiązku odesłania strony do samej treści przepisów prawa.

*Wyrok SN: „Obowiązek informowania i wyjaśniania stronom przez organ prowadzący postępowanie całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych toczącej się sprawy powinien być rozumiany szeroko, jak to jest możliwe. Udowodnienie naruszenia tego obowiązku powinno być rozumiane jako wystarczająca podstawa do uchylecia decyzji, szczególnie wówczas, gdy urzędnik stwierdza, że strona zamierza podjąć działania wiążące się dla niej z niekorzystnymi skutkami, lub nawet ryzykiem wystąpienia podobnych*

<sup>264</sup> Wyrok z dnia 18 listopada 1993 r., sygn. akt III ARN 49/93, OSNCP 1994, nr 9, poz. 181, za: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 72-73.

skutków. W takim wypadku urzędnik ma wyraźny obowiązek w możliwie jasny sposób wyjaśnić całość okoliczności sprawy stronie i równie wyraźnie wskazać na ryzyko wiążące się z zaplanowanymi działaniami. Jest to jedyny odpowiadający zasadzie art. 1 konstytucji sposób rozumienia art. 9 kpa<sup>265</sup>.

- Obowiązek udzielania informacji stronie obejmuje cały tok postępowania – od wszczęcia do jego zakończenia decyzją.
- Za naruszenie tej zasady można uznać: odmowę udzielenia informacji stronie, udzielenie informacji niejasnej lub błędnej, udzielenie informacji niewyczerpującej – takiej, która pomija okoliczności faktyczne lub prawne mające znaczenie dla załatwienia sprawy.

### **VIII. Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu – art. 10 k.p.a.**

- Jest to uprawnienie strony – nie obowiązek.
- Naruszenie tej zasady przez organ przekłada się na poważne sankcje: np. art. 145 k.p.a. wznowienia postępowania.
- Wyraża się w obowiązku organu:
  - » zawiadamiania strony o wszczęciu postępowania;
  - » przyznania stronie prawa dostępu do akt sprawy;
  - » przyznania stronie prawa zgłaszania dowodów;
  - » przyznania stronie prawa zadawania pytań świadkom, biegłym;
  - » zawiadamiania strony o terminie i miejscu przeprowadzania dowodów;
  - » przyznania stronie prawa do wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji.

### **IX. Zasada przekonywania – art. 11 k.p.a.**

- Zasada ta działa w toku całego postępowania.
- Ma ścisły związek z zasadą udzielania informacji faktycznej i prawnej oraz z zasadą czynnego udziału strony w postępowaniu.
- Zasada ta powinna być urzeczywistniana przez właściwe motywowanie decyzji.

### **X. Zasada szybkości postępowania – art. 12 k.p.a.**

- Realizacja art. 35 i 36 k.p.a. (terminy załatwiania spraw).
- Przewlekłość to zaprzeczenie stabilności i pewności w stosunkach społecznych, które podważa autorytet władzy.

Wyrok NSA: „Skarżący nie może ponosić konsekwencji przewlekłości postępowania, a okoliczności, których ze względu na upływ czasu nie będzie można ustalić, nie mogą przemawiać przeciwko niemu”<sup>266</sup>.

---

265 Wyrok z dnia 23 lipca 1992 r., sygn. akt III ARN 40/92, za: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 78-79.

266 Wyrok NSA z dnia 28 lutego 1985 r., sygn. akt ISA 1124/84, za: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 90.

- Organy administracji mają obowiązek posługiwać się najprostszymi środkami, np.: jeżeli istnieje dokument urzędowy, a nie został zgłoszony wniosek o przeprowadzenie przeciwdowodu, to przeprowadzenie nowego dowodu na tę okoliczność jest nie tylko naruszeniem przepisu prawa ustanawiającego moc dowodową dokumentów urzędowych, ale i działaniem ze zbędną zwłoką.
- Rozprawa – jeśli przyspieszy postępowanie.
- Nie może prowadzić do naruszenia innych przepisów, np. do czynnego udziału strony w postępowaniu.

#### **XI. Zasada polubownego załatwienia spraw administracyjnych – art. 13 k.p.a.**

Organy administracji w sprawach, których charakter na to pozwala, dążą do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania w należących do ich właściwości sprawach, w szczególności przez podejmowanie czynności:

- skłaniających strony do zawarcia ugody w sprawach, w których uczestniczą strony o spornych interesach<sup>267</sup>;
- niezbędnych do przeprowadzenia mediacji<sup>268</sup>.

#### **XII. Zasada załatwiania spraw w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego – art. 14 k.p.a.**

- Konieczność udokumentowania wszelkich zdarzeń postępowania w aktach sprawy.
- Ma swoje odzwierciedlenie w wielu przepisach kodeksu mówiących np. o obowiązku sporządzenia protokołów, a także sposobu kontaktowania się organu ze stroną.

#### **XIII. Zasada dwuinstancyjności – art. 15 k.p.a.**

- Stronie musi przysługiwać środek prawny przeciwko decyzji wydanej w pierwszej instancji.
- Ma to odzwierciedlenie w przepisach dotyczących: odwołań od decyzji i zażaleń na postanowienia.

#### **XIV. Zasada trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych – art. 16 k.p.a.**

- Decyzja obowiązuje tak długo, aż nie zostanie uchylona albo zmieniona.
- Jest to tzw. domniemanie mocy obowiązującej decyzji.

#### **XV. Zasada prawa skargi na decyzje administracyjne do sądu administracyjnego – art. 16 § 2 k.p.a.**

<sup>267</sup> Szerzej: rozdział 8 k.p.a.

<sup>268</sup> Szerzej: rozdział 5A k.p.a.

## WSZCZĘCIE POSTĘPOWANIA

- **Z czyjej inicjatywy wszczynamy postępowanie? Art. 61 k.p.a.:**
  1. Na wniosek.
  2. Z urzędu.
- **To przepis wyraźnie określa, kto ma legitymację do wszczęcia postępowania**<sup>269</sup>.

### Przykłady z u.o.z.o.z.:

- Art. 9 (wpis nieruchomości)                      ▶ z urzędu bądź na wniosek właściciela zabytku nieruchomego lub użytkownika wieczystego gruntu, na którym znajduje się zabytek nieruchomy.
- Art. 10 (wpis ruchomy):                              ▶ zasada z u.o.z.: na wniosek właściciela.

### ▶ Wyjątki z u.o.z.:

Na przykład: z urzędu – decyzja w przypadku uzasadnionej obawy zniszczenia, uszkodzenia lub nielegalnego wywiezienia zabytku za granicę<sup>270</sup>.

**Wątek z k.p.a.** – art. 61 § 2 k.p.a. mówi, że organ administracji publicznej może ze względu na szczególnie ważny interes strony wszcząć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony. Organ obowiązany jest uzyskać na to zgodę strony w toku postępowania, a w razie niezyskania zgody – postępowanie umorzyć.

### **Ad 1. Wszczęcie postępowania na wniosek**

- **Co musi zawierać żądanie wszczęcia postępowania (na wniosek)? Art. 63 k.p.a.:**
  - » wskazanie osoby, od której pochodzi;
  - » jej adres;
  - » żądanie (np. odwołania, zażalenia);
  - » inne składniki wskazane w przepisach szczególnych.
- **Co w sytuacji gdy w żądaniu brakuje któregoś z elementów (braki formalne)**<sup>271</sup>?
  - » Jeżeli nie wskazano adresu wnoszącego i nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych, podanie pozostawia się bez rozpoznania.

---

<sup>269</sup> Przykłady z u.o.z.o.z.: art. 10 – wpis zabytku ruchomego; art. 14a – Lista Skarbów Dziedzictwa; art. 27 – zalecenia konserwatorskie; art. 36 – prowadzenie prac badań robót.

<sup>270</sup> Art. 10 ust 2 u.o.z.

<sup>271</sup> Art. 64 k.p.a.

- » Jeżeli braki dotyczą innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 7 dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.
- **Sposób wniesienia żądania przez stronę:**
  - » pisemnie (podpisane przez wnoszącego);
  - » telegraficznie;
  - » za pomocą telefaksu;
  - » ustnie do protokołu (podpisane przez wnoszącego, przez pracownika, który go sporządził);
  - » przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej; podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego powinno:
    - \* być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub uwierzytelniane w sposób zapewniający możliwość potwierdzenia pochodzenia i integralności weryfikowanych danych w postaci elektronicznej;
    - \* zawierać dane w ustalonym formacie, zawartym we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeżeli te przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru;
    - \* zawierać adres elektroniczny wnoszącego podanie; jeśli go nie ma, organ administracji publicznej przyjmuje adres, z którego nadano podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego.
- **Wniesienie żądania a obowiązek organu:**
  - » Jeśli zostało wniesione w formie papierowej, organ powinien potwierdzić wniesienie podania ze wskazaniem daty i organu, do którego wpłynęło (zwykle pieczętka).
  - » W formie dokumentu elektronicznego – organ potwierdza wniesienie podania przez doręczenie urzędowego poświadczenia odbioru na wskazany przez wnoszącego adres elektroniczny. Powinno zawierać:
    - \* informację o tym, że pisma w sprawie będą doręczane za pomocą środków komunikacji elektronicznej;
    - \* pouczenie o prawie do rezygnacji z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej.
- **Co w sytuacji gdy wniosek został złożony do organu niewłaściwego?**
  - » Organ niezwłocznie przekazuje je do organu właściwego, zawiadamiając jednocześnie o tym wnoszącego podanie (uzasadnienie). Podanie wniesione do organu niewłaściwego uważa się za wniesione z zachowaniem terminu.
  - » Jeżeli podanie dotyczy spraw podlegających właściwości różnych organów:
    - \* wszczyna postępowanie w swoim zakresie i
    - \* zawiadamia wnoszącego podanie, że w sprawach innych powinien wnieść odrębne podanie do właściwego organu (w terminie 14 dni).

Takie żądanie uważa się za złożone w dniu wniesienia pierwszego podania.

- **Kiedy można odmówić wszczęcia postępowania? Art. 61a k.p.a.:**
  - » gdy żądanie zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte;
  - » tu organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania;
  - » na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania służy zażalenie.

## **Ad 2. Wszczęcie postępowania z urzędu**

- » z inicjatywy organu administracji;
- » z inicjatywy organizacji społecznej, na podstawie art. 31 k.p.a. – jeśli organ administracji publicznej uzna żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu.
- **Co musi zawierać:**
  - » oznaczenie organu;
  - » datę;
  - » przedmiot postępowania;
  - » wskazanie, czy postępowanie prowadzone jest na wniosek, czy z urzędu;
  - » podpis osoby upoważnionej;
  - » wskazywać przepisy prawa materialnego, w oparciu o które zamierza prowadzić postępowanie; jest to niezbędne z uwagi na konieczność poinformowania o tym uczestnika (uczestników) postępowania; postępowanie administracyjne nie może się toczyć wyłącznie w oparciu o przepisy postępowania<sup>272</sup>;
  - » musi być skierowane do wszystkich uczestników postępowania, nawet jeśli postępowanie prowadzone jest na wniosek tylko jednej ze stron postępowania – to realizacja zasady czynnego udziału w postępowaniu z art. 10 k.p.a.<sup>273</sup>;
  - » zawierać informację, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO – rozporządzenia 2016/679<sup>274</sup>;
  - » przepisy szczególne mogą wskazywać inne konieczne elementy.

**Ważne!** Wszczęcie to nie rozstrzygnięcie sprawy – to podejrzenie, że coś np. jest zabytkiem.

Przykład orzeczenia WSA:

1. *Dopiero wszczęcie postępowania umożliwi przeprowadzenie i zbieranie dowodów. Nie jest zatem dopuszczalne prowadzenie postępowania dowodowego przed wszczęciem postępowania z urzędu.*
2. *Legalność decyzji administracyjnej wymaga jej zgodności nie tylko z prawem materialnym, lecz także z przepisami postępowania administracyjnego. Wydanie decyzji administracyjnych z naruszeniem wymogów prawa procesowego zwłaszcza art. 10 § 1 k.p.a. [...] skutkuje uchynieniem zaskarżonej decyzji [...].*

---

272 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 grudnia 2017 r., sygn. akt V SA/Wa 454/17.

273 Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2018 r., sygn. akt I OSK 1963/16.

274 Art. 61 § 5 k.p.a.

3. *Obowiązek zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu obejmuje fazę wszczęcia postępowania, fazę postępowania wyjaśniającego, fazę między zakończeniem postępowania wyjaśniającego a wydaniem decyzji oraz fazę wydawania decyzji. [...] organ administracji publicznej, który po zakończeniu postępowania wyjaśniającego ma również obowiązek umożliwienia stronie wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego. Natomiast to, czy strona skorzysta z przysługującego jej prawa, pozostaje wyłącznie w jej uznaniu<sup>275</sup>.*

**Ważne!** Organ administracji na poziomie wszczęcia postępowania jest zobowiązany zbadać swoją właściwość miejscową, rzeczową i instancyjną.

### **Sposób doręczenia:**

- » za pokwitowaniem przez operatora pocztowego;
- » przez swoich pracowników;
- » przez inne upoważnione osoby lub organy;
- » obwieszczenie<sup>276</sup> – stosowane tylko w ściśle określonych przypadkach: jeśli przepis szczególny dopuszcza taką formę lub po spełnieniu przesłanek z art. 49a k.p.a. (w postępowaniu bierze udział więcej niż 20 stron, przepis szczególny nie stanowi inaczej, strony zostały na piśmie uprzedzone o zamiarze zawiadomienia ich w określony sposób);

**Ważne!** Dzień, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, wskazuje się w treści tego obwieszczenia. Zawiadomienie uważa się za dokonane po upływie 14 dni od dnia, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie.

- » za pomocą środków komunikacji elektronicznej;
- » wydruk pisma wydanego w formie dokumentu elektronicznego (jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania nie złożył podania w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej, nie wystąpił do organu administracji publicznej o takie doręczenie lub nie wyraził zgody na doręczanie pism w taki sposób); poszczególne elementy wydruku pisma zostały określone w art. 393 k.p.a.

### **Miejsce doręczenia:**

1. osobom fizycznym w:
  - » mieszkaniu;
  - » miejscu pracy;
  - » lokalu organu administracji publicznej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej;
  - » każdym miejscu, gdzie się adresata zastanie.
2. Jednostkom organizacyjnym i organizacjom społecznym – w lokalu ich siedziby do rąk osób uprawnionych do odbioru pism.

<sup>275</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 marca 2018 r., sygn. akt IV SA/Wr 85/18.  
<sup>276</sup> Art. 49 i 49a k.p.a.



Pismo doręcza się za pokwitowaniem dorosłemu domownikowi, sąsiadowi lub dozorczy domu, jeżeli osoby te podjęły się oddania pisma adresatowi (zawiadamia się o tym adresata)<sup>277</sup>.

**Kiedy adresat nie odebrał pisma z powodu nieobecności:**

- » Kiedy dostarczającym jest operator pocztowy, pozostawia on zawiadomienie o możliwości odbioru pisma w terminie 7 dni w placówce pocztowej; po tym czasie pozostawia powtórne zawiadomienie. Przesyłkę można odebrać w terminie nie dłuższym niż 14 dni od daty pierwszego zawiadomienia.
- » W przypadku doręczania pisma przez pracownika urzędu gminy/miasta lub upoważnioną osobę albo organ – pismo składa się na okres 14 dni w urzędzie właściwej gminy/miasta<sup>278</sup>.

**Co jeśli adresat odmawia przyjęcia pisma?**

Wymaga to sporządzenia stosownej adnotacji – uznaje się, że pismo doręczone zostało w dniu odmowy jego przyjęcia przez adresata.

## **POSTĘPOWANIE WYJAŚNIAJĄCE**

### **Formy postępowania wyjaśniającego**

**1. Postępowanie gabinetowe:**

- nie występuje w nim skoncentrowana faza postępowania przy udziale wszystkich stron;
- postępowanie toczy się od jednej czynności do kolejnej – oddzielonych znacznymi odstępami czasu;
- opiera się na zasadzie pisemności;
- jest mniej sformalizowane niż rozprawa;
- obowiązkiem organu jest umożliwić stronie czynny udział w tym postępowaniu;
- w postępowaniu gabinetowym nie następuje koncentracja materiału dowodowego w jednym miejscu i w jednym czasie – tak jak na rozprawie;
- w takiej właśnie formie najczęściej prowadzone są postępowania konserwatorskie.

**2. Rozprawa:**

- jest formą wyjątkową postępowania administracyjnego;
- opiera się na zasadzie ustności i może być tylko uzupełniana zasadą pisemności;
- bardzo sformalizowana<sup>279</sup>;

---

<sup>277</sup> Art. 43 k.p.a.

<sup>278</sup> Art. 44 k.p.a.

<sup>279</sup> Dokładniej tryb: art. 89-96 k.p.a.

- organ wyznacza rozprawę, jeśli:
  - » zapewni to przyśpieszenie lub uproszczenie postępowania bądź osiągnięcie celu wychowawczego – ocena tego należy do organu administracji;
  - » gdy wymaga tego przepis prawa – np. ustawa o gospodarce nieruchomościami (postępowanie wywłaszczeniowe);
  - » gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron – jeśli w postępowaniu bierze udział wiele stron i ich interesy wykluczają się wzajemnie – a istnieje szansa zawarcia ugody;
  - » gdy jest to potrzebne do wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin – w przypadku sprzecznych zeznań świadków lub opinii biegłych możliwa jest ich konfrontacja od razu.

## UDOSTĘPNIANIE AKT

Uregulowania art. 73 i 74 k.p.a. ustanawiają **zasadę względnej jawności akt**.  
Prawo ich przeglądania służy:

1. Stronie.
2. Podmiotom na prawach strony.
3. Uczestnikom postępowania – tylko pod ściśle określonymi warunkami.
4. Innym osobom na podstawie przepisów szczególnych.

### **Ad 1. Strona swoje uprawnienie przeglądania akt sprawy może realizować:**

- » osobiście,
- » przez pełnomocnika,
- » przez swojego przedstawiciela,
- Jednym z następstw procesowych naruszenia uprawnień strony wglądu do akt jest to, że danej czynności nie będzie można uznać za udowodnioną – z uwagi na to, że strona nie mogła się co do niej wypowiedzieć.
- Prawo strony dotyczy całych akt – czyli nie tylko postępowania w danej instancji, ale wszystkich stadiów postępowania zmierzających do załatwienia sprawy.
- W przypadku spraw prowadzonych z uwzględnieniem czynności innego postępowania i połączenia ze sobą akt kilku spraw odnoszących się do tej samej strony wszystkie akta pozostające w dyspozycji organu w toku postępowania objęte są uprawnieniem strony do ich przeglądania.
- Z uwagi na to, że stronie przyznaje się uprawnienia, które mogą być realizowane po zakończeniu postępowania (uzupełnienie, wyjaśnienie i sprostowanie decyzji), strona jest uprawniona do wglądu w akta sprawy – po wydaniu decyzji lub zakończeniu postępowania w inny sposób.
- Strona:
  - » ma prawo zapoznać się z treścią wszystkich dokumentów (map, planów, notatek urzędowych);

- » nie ma znaczenia, czy dokumenty te zostały zaliczone do dowodów służących rozstrzygnięciu sprawy (np. może zapoznać się z anonimem – choć nie jest on dowodem w sprawie);
- » ma prawo utrwalenia ich na własny użytek.

**Ad 2. Podmioty** występujące w postępowaniu **na prawach strony** korzystają z uprawnienia do przeglądania akt sprawy **na takich samych zasadach jak strony**.

**Ad 3. Uczestnikom postępowania** przysługuje uprawnienie do przeglądania akt sprawy:

- Tylko jeśli z ich roli procesowej może wynikać konieczność lub potrzeba zaznajomienia się z aktami sprawy (np. biegły).
- Udostępnienie akt – postanowieniem, na które nie służy zażalenie.

**Ad 4.** Wszelkie **inne osoby** niebędące uczestnikami postępowania administracyjnego w indywidualnej sprawie:

- Mogą mieć dostęp do akt na podstawie odrębnych przepisów i z zachowaniem wymagań w nich przewidzianych, a w szczególności odnośnie do zachowania tajemnicy państwowej, np. w związku z prowadzeniem statystyki czy udzielaniem informacji prasie.
- Wgląd do akt w tych przypadkach nie ma znamion czynności procesowej w indywidualnej sprawie i nie podlega regulacji k.p.a. – mają tu zastosowanie przepisy szczególne.

**Ważne!** Udostępnianie to nie powinno prowadzić do naruszenia dóbr osobistych osób będących stronami postępowania lub jego uczestnikami; ochronie podlegają również zawarte w aktach dane osobowe.

To organ administracji ustala, w jakich warunkach umożliwi wgląd do akt sprawy; chodzi o:

- a. bezpieczeństwo akt;
- b. zapewnienie stronie spokojnego ich przeglądania;
- c. możliwość sporządzania notatek lub odpisów.
  - Niedopuszczalne jest wynoszenie akt z siedziby organu w celu ich przeglądania.
  - W przypadku odmówienia stronie sporządzania odpisów i ich uwierzytelniania:
- a. postanowienie z pełnym uzasadnieniem faktycznym i prawnym;
- b. uzasadnienie powinno zawierać argumenty kwestionujące twierdzenie strony, że posiada ona „ważny interes” uzasadniający jej żądanie.

Wyrok NSA: „[...] jako ważny interes strony może być potraktowana sama potrzeba posiadania przez stronę uwierzytelnionych dokumentów, które mogą być wykorzystane przez nią w danej sprawie administracyjnej lub też poza jej zakresem”<sup>280</sup>.

Ograniczenie wglądu do akt – art. 73 k.p.a.:

- ochrona tajemnicy państwowej to ustawowy obowiązek organu administracji;
- w stosunku do akt stanowiących tajemnicę państwową – **strona nie ma roszczenia o umożliwienie jej wglądu;**
- informacje niejawne są opatrywane klauzulami tajności;
- ujawnienie wiadomości stanowiących tajemnicę państwową lub służbową osobom nieposiadającym odpowiedniego upoważnienia stanowi przestępstwo z art. 265 i 266 k.k.;
- w przypadku gdy strona posiada takie upoważnienie, ma pełny wgląd w akta sprawy (jest to czynność dopuszczalna z innych przepisów, a nie na podstawie art. 73 k.p.a.);
- ustawa o ochronie informacji niejawnych z 1999 r. podaje określenia dwóch ich rodzajów; mają zróżnicowany czas ochrony:
  1. tajemnica państwowa (oznaczona klauzulą ściśle tajne lub tajne);
  2. tajemnica służbowa (poufne lub zastrzeżone);
- **obowiązek ochrony informacji niejawnych spoczywa na kierowniku jednostki organizacyjnej**, która takie informacje wytwarza, przetwarza, przekazuje lub przechowuje;
- ochrona tajemnicy państwowej, służbowej, interesu państwowego jest realizowana przez **wyłączenie spod wglądu strony całych akt sprawy lub ich części**, lub tylko **niektórych dokumentów**;
- we wszystkich przypadkach uchylenia jawności akt dla stron organ wydaje **postanowienie**:
  - a. pisemne;
  - b. z uzasadnieniem faktycznym i prawnym – nie może spowodować ujawnienia tajemnic, w większości jest ono jedynie formalnie stwierdzające, że chodzi tylko o określony rodzaj tajemnicy lub o interes wagi państwowej;
  - c. musi zawierać pouczenie o służących stronie środkach zaskarżenia w toku instancji administracyjnych i do sądu administracyjnego;
- ograniczenie jawności odnosi się też do podmiotów na prawach strony;
- **wyjątek** – prokurator:
  - a. najczęściej posiada uprawnienia do wglądu we wszystko;
  - b. w przypadku odmowy wglądu prokuratorowi służą środki zaskarżenia tak samo jak stronie;

<sup>280</sup> Teza wyroku NSA z dnia 23 stycznia 1998 r., sygn. akt I SA/Łd 770/96, za: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 376.

- zgodnie z poglądem utartym w orzecznictwie nie ma trybu odmawiania sądowi administracyjnemu dostępu do tego rodzaju akt niedostępnych dla strony.

### **DOWODY – art. 75-88a k.p.a.**

- Jedną z naczelnych zasad postępowania administracyjnego jest **zasada prawdy obiektywnej** – tj. obowiązek organu do wyczerpującego zbadania wszystkich okoliczności faktycznych związanych z określoną sprawą, aby w ten sposób stworzyć rzeczywisty obraz i uzyskać podstawę prawną do trafnego zastosowania przepisu prawa.
- Do zasadniczych elementów normy prawnej należą:
  - a. hipoteza – zawiera opis pewnej sytuacji uzasadniającej jej zastosowanie – pewien abstrakcyjny stan faktyczny;
  - b. dyspozycje – zawierają określenie następstwa prawnego.
  - » Aby mogło powstać następstwo prawne określone w normie prawa materialnego, musi nastąpić w rzeczywistości sytuacja opisana w hipotezie normy.
  - » Organ administracji, stosując przepis prawa, będzie musiał ustalić, czy oba stany faktyczne (sprawy i stan abstrakcyjny) pokrywają się.
- Organ administracji sam ustala stan faktyczny – przez ustalenie faktów i dokonanie ich oceny.

### **System dowodów**

- W postępowaniu dowodowym pierwszorzędne znaczenie ma tzw. **proces dowodzenia** – czyli **działania podejmowane** zarówno przez:
  1. **organ administracji**, przed którym toczy się postępowanie, jak i
  2. **przez uczestników postępowania**.
- Podejmowane czynności mają na celu ustalenie okoliczności istotnych do rozstrzygnięcia sprawy i ustalenie prawidłowości twierdzeń o tych okolicznościach.
- Rezultatem procesu dowodzenia uzyskanym na podstawie określonych środków dowodowych jest dowód istnienia lub nieistnienia określonego faktu albo prawdziwości lub nieprawdziwości określonego twierdzenia o tym fakcie.

### **Co nie wymaga dowodu:**

- **fakty powszechnie znane** – tzw. notoryczne, to okoliczności, zdarzenia, czynności – znane każdemu mieszkańcowi miejscowości, w którym siedzibę ma organ administracji (np. klęski żywiołowe, pożary);

- **fakty znane z urzędu** (organowi prowadzącemu postępowanie) – z którymi pracownik organu zapoznał się w toku swojego urzędowania (a nie prywatnie); fakty znane z urzędu organ powinien zakomunikować stronie<sup>281</sup>.

► Dowodem (w znaczeniu środka dowodowego) zgodnie z art. 75 k.p.a. może być wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem; w szczególności są to:

- » dokumenty;
- » zeznania świadków;
- » opinie biegłych;
- » oględziny;
- » oświadczenie strony na potwierdzenie określonych faktów, złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania; można zastosować tylko wtedy, gdy przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji<sup>282</sup>.

Katalog środków dowodowych wskazanych w art. 75 k.p.a. nie jest zamknięty – zgodnie z doktryną dopuszczalne są również inne środki dowodowe nienazwane (np. opinie instytutów naukowo-badawczych, z filmów, fotokopii, płyt, rysunków, taśm dźwiękowych itp.).

## Uprawdopodobnienie

- to środek zastępczy dowodu;
- polega nie na udowodnieniu, lecz uwiarygodnieniu istnienia lub nieistnienia pewnych faktów;
- jest to metoda dowodzenia, a nie środek dowodowy;
- stosowane wyjątkowo;
- dotyczy faktów, które nie mają istotnego znaczenia dla sprawy;
- dopuszczalne tylko wtedy, gdy ustawodawca uznaje, że celowe i pożyteczne jest ustalenie okoliczności faktycznych bez przeprowadzenia sformalizowanego postępowania dowodowego.

### **K.p.a. dopuszcza uprawdopodobnienie w przypadkach:**

1. istnienia okoliczności mogących wywołać wątpliwości co do bezstronności: pracownika organu administracji<sup>283</sup>; członka organu kolegialnego orzekającego w sprawie<sup>284</sup>; biegłego<sup>285</sup>;

---

281 Art. 77 § 4 k.p.a.

282 Art. 75 k.p.a.

283 Art. 24 k.p.a.

284 Art. 27 k.p.a.

285 Art. 84 k.p.a.

2. gdy uchybienie terminu w postępowaniu nastąpiło bez winy zainteresowanego<sup>286</sup>;
3. organ administracji wstrzyma wykonanie decyzji, jeżeli okoliczności sprawy wskazują na prawdopodobieństwo uchylenia decyzji w wyniku wznowienia postępowania<sup>287</sup>.

## Domniemanie:

- K.p.a. mówi o domniemaniu:
  - a. doręczenia pisma<sup>288</sup>;
  - b. istnienia pełnomocnictwa<sup>289</sup>;
  - c. zgodności z prawdą dokumentu urzędowego<sup>290</sup>.
- Wyróżnia się domniemanie:
  - » **faktyczne** – polegające na tym, że wnioskuje się na podstawie jednego faktu o istnieniu innego (poszukiwanego);
  - » **prawne** – gdy przepis prawny nakazuje przyjęcie faktu poszukiwanego na podstawie innego wskazanego faktu; oznacza to, że ustawodawca wyciąga wnioski, nie pozostawiając organowi administracji swobody w tym zakresie; dzielą się na:
    1. wzruszane (można je obalić przeciwdowodem);
    2. niewzruszalne (dowód na przeciwieństwo jest wyłączony).

## Rodzaje środków dowodowych:

Według kryterium sposobu zetknięcia organu orzekającego z okolicznością będącą przedmiotem dowodu:

- środki dowodowe **bezpośrednie** – to te, przy których organ administracji może bezpośrednio postrzegać i stwierdzać prawdziwość lub fałszywość określonego faktu (np. oględziny);
- środki dowodowe **pośrednie** – tu organ stwierdza pewien fakt za pośrednictwem innego (np. zeznania świadków; opinia biegłych; treść dokumentów).

**Pierwszeństwo mają zawsze dowody bezpośrednie**, a w razie ich braku bierze się pod uwagę pośrednie.

Według kryterium dopuszczalności przeprowadzenia dowodu:

- środki dowodowe **podstawowe** – dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych, oględziny;

---

286 Art. 58 k.p.a.

287 Art. 152 k.p.a.

288 Art. 43 k.p.a.

289 Art. 33 § 4 k.p.a.

290 Art. 76 k.p.a.



- środki dowodowe **posiłkowe** – przesłuchanie strony, oświadczenie strony złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania; są dopuszczalne po zaistnieniu określonych przesłanek wynikających z przepisów prawa.

## DOWÓD Z DOKUMENTÓW

Jako środki dowodowe w postępowaniu administracyjnym mogą być przedstawiane:

1. polskie dokumenty urzędowe;
2. zagraniczne dokumenty urzędowe;
3. dokumenty prywatne.

Moc dowodowa zagranicznych i prywatnych dokumentów urzędowych nie jest uregulowana w k.p.a. – organ orzekający ocenia je swobodnie (chyba że sprzeciwiają się temu przepisy szczególne lub umowy międzynarodowe).

### Ad 1.) Dokumenty urzędowe:

- Sporządzone w przypisanej formie przez upoważnione do tego organy państwowe, organy jednostek organizacyjnych lub inne upoważnione do tego podmioty.
- Mają zwiększoną moc dowodową.
- Organ administracji musi w postępowaniu wyjaśniającym przyjąć za udowodnione to, co stwierdzono w treści dokumentu – jest to **domniemanie zgodności z prawdą oświadczenia organu**, od którego pochodzi dokument. Tylko w przypadku, gdy istnieje podejrzenie, że treść dokumentu może być sfałszowana lub może zawierać nieumyślny fałsz, wolno przeprowadzić dowód przeciw treści dokumentu – w przypadku niemożności obalenia jego treści organ orzekający nie ma prawa kwestionować tego dokumentu.
- Dokumentem urzędowym jest zaświadczenie, które potwierdza określone fakty lub stan prawny.

### Ad 3.) Dokumenty prywatne:

- Wystawione przez osoby prywatne, np. pełnomocnictwo do zastępstwa w postępowaniu udzielone przez stronę pełnomocnikowi, księgi rachunkowe, podatkowe itp.
- Ich moc dowodowa jest ograniczona.

## DOWÓD Z ZEZNAŃ ŚWIADKÓW

- Ograniczeniem w jego stosowaniu są:
  1. **wyłączenia pewnych osób** z grupy świadków;
  2. **prawo odmowy złożenia zeznań** w charakterze świadka przysługuje małżonkowi strony, wstępnym, zstępnym, rodzeństwu strony oraz jej powinowatym

pierwszego stopnia, osobom pozostającym ze stroną w stosunku przysposobienia, opieki, kurateli, a także po ustaniu małżeństwa, opieki, kurateli<sup>291</sup>;

3. **prawo odmowy odpowiedzi na pytania** osób występujących w charakterze świadków – jeśli odpowiedź mogłaby narazić ich lub ich bliskich na odpowiedzialność karną, hańbę, bezpośrednią szkodę majątkową lub naruszyć obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej.
  - Świadcami nie mogą być:
    - » osoby niezdolne do spostrzegania lub komunikowania swoich spostrzeżeń;
    - » osoby obowiązane do przestrzegania tajemnicy państwowej i służbowej, jeśli nie zostały zwolnione z tego obowiązku;
    - » duchowni – co do faktów związanych z tajemnicą spowiedzi.

Wszystkie pozostałe osoby mają obowiązek składać zeznania w charakterze świadka.

- K.p.a. nie określa trybu i formy odbierania zeznań od świadka.
- Organ administracji przed odebraniem zeznań od świadka powinien uprzedzić go o prawie odmowy zeznań i odpowiedzi na pytania, jak też o odpowiedzialności za fałszywe zeznania.
- Forma składania zeznań:
  - » na piśmie lub
  - » ustnie (musi być zaprotokołowane).
- Jeśli mimo prawidłowego wezwania świadek nie stawił się na rozprawę lub bezzasadnie odmówił zeznań, może być ukarany grzywną przez organ – postanowieniem, na które służy zażalenie.

## DOWÓD Z OPINII BIEGŁEGO

- Organ administracji zwraca się do biegłego, jeśli do wyjaśnienia sprawy potrzebne są specjalne wiadomości (wymagające wiedzy fachowej), np. w zakresie budownictwa, górnictwa, ochrony środowiska itp.
- Taka sytuacja ma miejsce wtedy, gdy stan faktyczny jest zawyły.
- Inicjatywę powołania biegłego mają:
  - » strony,
  - » organ administracji,
  - » podmioty na prawach stron,

ale tylko organ administracji prowadzący postępowanie ma prawo zwrócić się do biegłego o wydanie opinii.

*Wyrok WSA: „organy ochrony zabytków – które są władne do dokonywania oceny obiektu, pod względem posiadanych przez niego wartości artystycznych, historycznych czy naukowych – nie mają obowiązku – orzekając o wpisaniu zabytku do rejestru*

---

291 Art. 83 k.p.a.

– dopuszczenia dowodu z opinii biegłych na okoliczność, czy wpisywane dobro jest, czy nie jest zabytkiem. Właściwość wpisania do rejestru zabytków posiada wyłącznie Wojewódzki Konserwator Zabytków, który dysponując wykształconą w zakresie historii sztuki i architektury kadrą pracowników, jest w stanie obiektywnie ocenić – w oparciu o zebrany materiał dowodowy – czy obiekt posiada walory zabytkowe. Konieczność zasięgnięcia opinii biegłych, ma miejsce gdy w sprawie wymagane są wiadomości specjalne, a więc wykraczające poza zakres wiedzy organu administracji publicznej, który prowadzi postępowanie. Dopiero w sytuacjach wątpliwych, kontrowersyjnych, czy sprzecznych ocenach co do walorów zabytkowych obiektu, należy zasięgać opinii specjalistów”<sup>292</sup>.

## OGŁĘDZINY

- Przedmiotem oględzin może być:
  - » miejsce (np. takie, które ma być przeznaczone pod budowę);
  - » rzecz ruchoma lub nieruchomość – np. przed wpisem do rejestru.
- Są środkiem dowodowym bezpośrednim.
- O ich przeprowadzeniu postanawia organ administracji:
  - » z urzędu lub
  - » na żądanie stron.
- Odbywają się przy udziale wszystkich uczestników postępowania dowodowego.
- Jeśli przedmiot oględzin znajduje się u osób trzecich, mają one obowiązek go udostępnić na wezwanie organu – bezzasadna odmowa może wiązać się z nałożeniem na te osoby grzywny.
- Organ sporządza z oględzin protokół.

## PRZESŁUCHANIE STRON

- Jest środkiem dowodowym posiłkowym – stosowanym tylko wyjątkowo i pod warunkiem zaistnienia tylko prawnie określonych przesłanek<sup>293</sup>.
- Stosuje się go, jeśli wyczerpano środki dowodowe, a nie wyjaśniono pewnych faktów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, lub jeśli jest to jedyny środek dowodowy w sprawie.
- Czym innym jest przesłuchanie strony, a czym innym wyjaśnienia strony (w związku z pytaniami organu).
- Do przesłuchania stron stosuje się przepisy dotyczące przesłuchania świadków.
- Strona ma obowiązek stawić się na wezwanie organu – bezzasadne niestawienie się może być ukarane grzywną<sup>294</sup>.

292 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 czerwca 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 178/08.

293 Art. 86 k.p.a.

294 Art. 88 k.p.a.

- Dopuszczalna jest forma pisemna przesłuchania stron lub ustna (obowiązek organu administracji do zaprotokołowania).

**Zasada swobodnej oceny dowodów** ma za zadanie zapewnić dotarcie do obiektywnej prawdy materialnej:

- to nakaz (wobec organu orzekającego) oceny wszelkich faktów i środków dowodowych w sposób wszechstronny oraz nieskrępowany (poleceniami służbowymi, z góry przyjętymi założeniami);
- nie oznacza to jednak, że ocena ta jest całkowicie dowolna i może przeczyć zasadom logiki, prawom nauki.

### **Na kim spoczywa ciężar poszukiwania dowodu?**

- na organie rozpoznającym sprawę;
- strona ma prawo zgłaszać środki dowodowe (ale nie musi, może pozostać bierna);
- zadaniem organu administracji jest pobudzić uczestników postępowania w zakresie gromadzenia materiału dowodowego (sam organ nie zawsze ma możliwość dotarcia do wszystkich materiałów, np. dokumentów prywatnych);
- organ administracji ma obowiązek zawiadomić strony postępowania o przeprowadzeniu dowodu przynajmniej na 7 dni przed terminem;
- w gromadzeniu materiału dowodowego mogą uczestniczyć organizacje społeczne biorące udział w postępowaniu;
- organ orzekający wyjaśnia okoliczności faktyczne za pomocą materiału zarówno zebranego z urzędu, jak i przedstawionego przez stronę; **nie ma znaczenia, kto udowodni daną tezę**, ponieważ ważny jest sam fakt jej udowodnienia.

### **W trakcie postępowania strona może:**

- żądać przeprowadzenia dowodu<sup>295</sup>;
- wypowiedzieć się co do zebranych w sprawie dowodów<sup>296</sup>;
- złożyć wyjaśnienia przed rozprawą oraz dokumenty i inne dowody<sup>297</sup>;
- strona obecna przy przeprowadzaniu dowodu może zadawać pytania świadkom, biegłym, pozostałym stronom, jak też składać wyjaśnienia.

## **Bezpośredniość**

- To sposób przeprowadzania dowodów – dotyczy formy, w jakiej podejmowane są czynności postępowania, i sposobu zetknięcia się organu z materiałem dowodowym.
- Jest to nakaz skierowany do organu orzekającego – zobowiązujący go do tego, aby opierał swoje ustalenia faktyczne na dowodach pierwotnych.

---

295 Art. 78 k.p.a.

296 Art. 81 k.p.a.

297 Art. 90 k.p.a.

- W zasadzie bezpośredniości istotne jest to, że:
  - » pierwszeństwo mają dowody bezpośrednie (oryginały dokumentów);
  - » dowody należy przeprowadzić bezpośrednio przed organem rozpoznającym sprawę, tak by ten zapoznał się z całym materiałem dowodowym w sprawie i w bezpośrednim kontakcie;
  - » decyzja powinna być wydana przez ten organ administracji, przed którym odbyło się postępowanie w danej sprawie, nigdy zaś przez organ, przed którym dokonano czynności pomocniczych;
  - » **pomoc prawna** (art. 52 k.p.a.) – organ administracji, który wydaje decyzje w sprawie, dopuszcza dowody przeprowadzone przez inny organ niż ten, który ma je ocenić; organ wezwany do pomocy prawnej jest związany zakresem postępowania dowodowego wyznaczonym przez organ prowadzący postępowanie, jednak może on na żądanie stron lub z urzędu samodzielnie rozszerzyć zakres postępowania dowodowego<sup>298</sup>, np. przesłuchać nowych świadków i biegłych.
  
- Odstępstwem od zasady bezpośredniości jest postępowanie przed organem odwoławczym – zwykle ogranicza się do materiałów zawartych w aktach sprawy. Organ odwoławczy może jednak przeprowadzić na żądanie strony lub z urzędu dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów<sup>299</sup> (może się tu pojawić zasada bezpośredniości).

## ZAWIESZENIE POSTĘPOWANIA<sup>300</sup>

- Jest to wstrzymanie dalszego biegu postępowania (przerwanie biegu czynności procesowych).
- Czynności przed dokonaniem zawieszenia są ważne i po podjęciu postępowania nie trzeba ich powtarzać.
- Dzieli się na:
  1. Obligatoryjne.
  2. Fakultatywne.

### Ad 1. Obligatoryjne<sup>301</sup>

Organ administracji ma obowiązek zawiesić postępowanie:

- w wypadku **śmierci jednej ze stron** – jeśli wezwanie spadkobierców nie jest możliwe;
- w wypadku **śmierci przedstawiciela ustawowego strony**;

---

298 Art. 77 § 3 k.p.a.

299 Art. 136 k.p.a.

300 Rozdział 6 k.p.a.

301 Art. 97 k.p.a.

- w wypadku **utrąty** przez stronę lub jej przedstawiciela ustawowego **zdolności do czynności prawnych**;
- w razie wygaśnięcia zarządu sukcesyjnego, gdy postępowanie toczyło się z udziałem zarządcy sukcesyjnego, jeżeli wezwanie spadkobierców zmarłego do udziału w postępowaniu nie jest możliwe i nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 30 § 5 k.p.a., a postępowanie nie podlega umorzeniu jako bezprzedmiotowe;
- na wniosek Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, w przypadku gdy stroną postępowania jest podmiot w restrukturyzacji<sup>302</sup>;
- w przypadku gdy rozstrzygnięcie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd.

**Zagadnienie wstępne** – to kwestia materialnoprawna pojawiająca się w toku załatwiania sprawy administracyjnej, bez załatwienia której nie można jej rozstrzygnąć, np. wykazanie prawa do dysponowania nieruchomością przez osobę ubiegającą się o pozwolenie budowlane.

## **Ad 2. Fakultatywne**<sup>303</sup>

Ma miejsce, jeśli jednocześnie zostaną spełnione następujące warunki:

1. **Z wnioskiem** o zawieszenie postępowania **wystąpi ta strona, na wniosek której postępowanie zostało wszczęte** (maksymalnie na 3 lata; jeśli w tym czasie żadna ze stron nie podejmie postępowania, uważa się to za wycofanie żądania; nie jest to równoznaczne z umorzeniem postępowania).
2. Wnioskowi temu **nie sprzeciwiają się inne strony**.
3. Zawieszenie **nie zagraża interesowi społecznemu**.

Oceny tego dokonuje organ administracji.

- Zawieszenie postępowania w formie postanowienia – przysługuje na nie zażalenie i skarga do sądu administracyjnego.
- **Okresu zawieszenia postępowania nie wlicza się do czasu załatwienia sprawy** – wstrzymanie biegu terminów, wstrzymanie czynności procesowych (choć organ może podejmować czynności niecierpiące zwłoki, a także czynności mające na celu podjęcie zawieszzonego postępowania).
- Podjęcie zawieszzonego postępowania – po ustaniu przyczyn zawieszenia:
  - » z urzędu – jeśli było wszczęte z urzędu;
  - » na wniosek strony – jeśli było wszczęte na wniosek.
- Na postanowienie o odmowie podjęcia zawieszzonego postępowania służy skarga do sądu administracyjnego.

---

<sup>302</sup> Mowa jest o nim w art. 2 pkt 44 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, Dz.U. z 2020 r. poz. 842.

<sup>303</sup> Art. 98 k.p.a.

## DECYZJA ADMINISTRACYJNA

- **Jest władczym jednostronnym oświadczeniem woli organu administracji, opartym na przepisach prawa administracyjnego i określającym sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata (strony) w indywidualnie oznaczonej sprawie.**
- Jest określoną czynnością procesową, do której wydania jest niezbędny odrębny przepis prawa, a nie tylko art. 104 k.p.a., który dotyczy decyzji jako czynności procesowej.
- Decyzje rozstrzygają sprawę co do istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą postępowanie w danej instancji (np. decyzja o umorzeniu postępowania).
- Do określenia aktu jako decyzji nie jest ważna sama jego nazwa, ale jego treść i jej struktura prawna (patrz art. 107 k.p.a.); może być określana np. jako: pozwolenie, zezwolenie, nakaz.
- Elementem klasyfikującym dane działanie jako decyzję jest cel tego działania, którym musi być załatwienie sprawy administracyjnej lub zakończenie postępowania w tej sprawie, czyli zastosowanie norm prawa administracyjnego lub procesowego (umorzenie).
  
- Decyzja jest prawidłowa, jeżeli została:
  - » wydana przez właściwy organ administracji publicznej;
  - » we właściwym trybie;
  - » na podstawie właściwych przepisów prawa.
  
- **Co w decyzji powinno się znaleźć?**
  1. Oznaczenie organu administracji publicznej.
  2. Data wydania.
  3. Oznaczenie stron.
  4. Osnowa.
  5. Powołanie podstawy prawnej.
  6. Uzasadnienie faktyczne i prawne.
  7. Pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania.
  8. Podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji.
  9. W przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego – pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy.



### **Ad 1. Oznaczenie organu administracji publicznej**

- Nazwa organu, który decyzję wydał, i jego adres.
- Na tej podstawie można sprawdzić, czy decyzja została wydana przez organ właściwy i niepodlegający wyłączeniu. Jeśli był to organ niewłaściwy, to decyzja obciążona jest istotną wadą i podlega stwierdzeniu nieważności<sup>304</sup>. Na przykład gdy decyzję o wpisie do rejestru zabytków województwa mazowieckiego wydał nieupoważniony do tego Pomorski WKZ. W tym przypadku, choćby jej zasadność merytoryczna nie budziła żadnych wątpliwości, decyzja podlegałaby stwierdzeniu nieważności.
- Jeśli decyzja została wydana przez organ, który jest właściwy w sprawie, ale w tym konkretnym przypadku **podlega wyłączeniu, to strona ma prawo żądać wznowienia**<sup>305</sup> postępowania (w terminie jednego miesiąca od dnia, w którym strona dowiedziała się o okoliczności stanowiącej podstawę do wznowienia).
- Przepisy proceduralne nie determinują miejsca ani sposobu oznaczenia organu w decyzji, dlatego przyjmuje się, że może ono widnieć jako element tzw. papieru firmowego, może być oznaczone drukiem komputerowym czy pieczęcią.

**Ważne!** Organ to nie urząd.

### **Ad 2. Data wydania**

- Wskazuje, czy nie naruszono terminu załatwienia sprawy administracyjnej.
- Jej brak jest usuwany w trybie sprostowania decyzji<sup>306</sup>.

**Ważne!** Jeśli nawet z daty decyzji (oraz wszczęcia postępowania) wynika, że wskazany ustawowo na wydanie decyzji termin miesiąca (odpowiednio dwóch) bez podania przyczyny został znacznie przekroczony, **nie wpływa to na ważność takiej decyzji**.

### **Ad 3. Oznaczenie strony lub stron – adresatów decyzji**

- Jeśli błąd polega na pomyłce (literówce) w nazwisku lub oznaczeniu adresu strony, to decyzja podlega sprostowaniu.
- Jeśli kierowana jest do adresata niebędącego stroną postępowania, to decyzja ta jest obciążona istotną wadą i podlega stwierdzeniu nieważności<sup>307</sup>.
- Brak oznaczenia strony pozbawia to pismo charakteru decyzji.
- Na przykład jeżeli adresatem decyzji jest podmiot, który nie wypełnia znamion strony, a więc postępowanie zakończone tą decyzją nie dotyczy jego interesu prawnego lub obowiązku, to decyzja ta obciążona jest wadliwością istotną i w myśl art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. podlega stwierdzeniu nieważności. Nie można nałożyć obowiązku opieki nad zabytkiem na osobę postronną, która *de facto* nie mogłaby go zrealizować.

---

304 Art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a

305 Art. 145 § 1 pkt 3 k.p.a.

306 Art. 111 k.p.a.

307 Art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.

- Niewłaściwe bądź niepełne ustalenie stron postępowania może także zasygnalizować zaistnienie przesłanki przewidzianej w art. 145 §1 pkt 4 k.p.a. – strona bez własnej winy nie bierze udziału w postępowaniu.

#### Ad 5. Powołanie podstawy prawnej

- jej podstawą są:
  - » przepisy administracyjnego prawa materialnego;
  - » sporadycznie wyłącznie przepisy k.p.a. – dla decyzji, które w inny sposób kończą postępowanie w danej instancji (umorzenie postępowania; odmowa wznowienia postępowania; odmowa wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji).

**Ważne!** Nie mogą stanowić podstawy prawnej - wytyczne, choćby były wydane na podstawie upoważnienia ustawowego, jak też nie mogą być nimi: zarządzenia ministra, instrukcje ministra.

- Błędne oznaczenie podstawy prawnej lub jej brak stanowi istotną wadę – oznacza konieczność stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a.

Wyrok NSA: *„Jeśli jednak podstawa prawna decyzji istnieje, ale nie została powołana, lub jeśli podstawa prawna istniała w chwili wydawania decyzji i przesłanki do jej zastosowania zostały spełnione, nie doszło do istotnego naruszenie prawa, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy”<sup>308</sup>.*

#### Ad 4. Osnowa

- To treść rozstrzygnięcia sprawy będącej przedmiotem postępowania administracyjnego.
- To rezultat stosowania normy prawa materialnego do konkretnego wypadku, w kontekście konkretnych okoliczności faktycznych i materiału dowodowego.
- Powinna być jasna, jednoznaczna i zrozumiała dla adresata.
- Brak rozstrzygnięcia w treści decyzji pozbawia to pismo charakteru decyzji.
- Osnowa jest równoznaczna z:
  - » udzieleniem stronie uprawnień;
  - » nałożeniem na nią obowiązków lub
  - » przyznaniem praw i nałożeniem obowiązków równocześnie (wyłączenie nieruchomości i obowiązek wypłacenia odszkodowania).

**Ważne!** Sądy zwracają szczególną uwagę na bardzo szerokie ramy uznania administracyjnego, na podstawie którego działają organy konserwatorskie, niekiedy wskazując na konieczność ich zawężenia lub w innych przypadkach kształtując je bardzo szeroko. Sądowa kontrola decyzji uznaniowej sprowadza się do oceny, czy organ, wydając decyzję o określonej treści, nie przekroczył granic swobodnej oceny, a więc czy decyzja nie jest obarczona cechą dowolności i czy prawidłowo został

<sup>308</sup> Wyrok NSA z dnia 22 stycznia 1999 r., sygn. akt V SA 1521/96, Legalis.

w niej **uzasadniony wybór danego rozstrzygnięcia sprawy**. Jeżeli decyzja spełnia te kryteria, to nie można jej zarzucić braku legalności<sup>309</sup>.

#### **Ad 6. Uzasadnienie faktyczne i prawne**

- To realizacja obowiązku organu administracji do wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, którymi kierowano się przy załatwianiu sprawy<sup>310</sup>.
- Stanowi gwarancję realizacji zasad ogólnych k.p.a.: przekonywania; informowania; pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa.

#### **Uzasadnienie prawne**

- Wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa.
- Nie wystarczy podać i przytoczyć treść przepisów – będących podstawą rozstrzygnięcia – ale trzeba dokonać stosownej wykładni w kontekście tej konkretnej sprawy.
- Organ powinien wytłumaczyć, dlaczego zastosował dany przepis na tle konkretnego stanu faktycznego i materiału dowodowego.
- W przypadku gdy istnieje możliwość różnej wykładni danego przepisu, to organ powinien wyjaśnić, dlaczego przyjął daną wykładnię.

#### **Uzasadnienie faktyczne**

- To ustalenie i wyjaśnienie okoliczności faktycznych sprawy na podstawie zebranego materiału dowodowego w sprawie. Powinno zawierać wskazanie:
  - » faktów, które organ uznał za udowodnione;
  - » dowodów, na których się oparł;
  - » przyczyn, z powodów których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej.
- Motywy rozstrzygnięcia muszą wynikać z uzasadnienia decyzji.

**Ważne!** Organ musi zająć stanowisko wobec całego materiału procesowego (faktów i dowodów).

#### **Organ może odstąpić od uzasadnienia decyzji:**

- gdy uwzględnią w całości żądanie strony;
- ze względu na interes bezpieczeństwa państwa lub porządek publiczny;
- gdy stanowią tak przepisy szczególne.

#### **Organ nie może odstąpić od uzasadnienia decyzji:**

- rozstrzygających sporne interesy stron;
- wydanych na skutek odwołania (też: wydanych w trybie samokontroli).

---

309 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 grudnia 2005 r., sygn. akt VII SA/Wa 709/05.

310 Art. 107 § 3 k.p.a.

**Ważne!** Nie powinno się korzystać z możliwości odstąpienia od uzasadnienia decyzji w przypadku decyzji wpisujących obiekt do rejestru zabytków z uwagi na **konieczność dokładnego uzasadnienia wartości takiego obiektu.**

- Treść uzasadnienia może zasygnalizować, czy w postępowaniu dowodowym nie wystąpiły istotne błędy (np. czy zachodzą przesłanki do wznowienia – art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.).

Na przykład jeśli wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi, który wydał decyzję, np.: historyczne opracowanie obiektu wskazujące na fakt jego całkowitego przebudowania czy obalające tezę o jego twórcy lub archiwalna mapa odmiennie określająca granice historycznego terenu objętego ochroną. Dowody te mogą pochodzić np. ze zbiorów prywatnych właściciela obiektu, który nie ujawnił ich w trakcie prowadzonego postępowania. Okoliczności, o których mowa, muszą być znaczące dla sprawy i powinny np. uzasadniać zmianę zakresu ochrony czy też podważać w ogóle jej zasadność.

### **Uzasadnienia decyzji dotyczących wpisów obszarowych – na co zwracają uwagę sądy:**

Wyrok NSA: *„inny musi być zakres ochrony historycznego zespołu budynków, a inny kiedy do rejestru jest wpisany sam budynek”<sup>311</sup>.*

Wyrok WSA: *„gdy mamy do czynienia z wpisem dotyczącym ochrony zespołu urbanistyczno-architektonicznego, przy uzgadnianiu decyzji o warunkach zabudowy niewłaściwym jest koncentrowanie na ocenie wpływu inwestycji na konkretny obiekt będący jedynie częścią układu. Obowiązkiem organów konserwatorskich jest ocena potencjalnych skutków zabudowy w stosunku do całego zespołu, a nie ocena ograniczona do samego budynku, który nie jest wpisany indywidualnie”<sup>312</sup>.*

Wyrok WSA: *„nie wystarczy wskazać że »nadbudowa obiektu zabytkowego wpłynie ujemnie na ekspozycję zabytku (obiektem stanowiącego część zespołu) i wprowadzi dysharmonię w historycznym układzie kompozycyjno-przestrzennym«. Zdaniem sądu organ powinien podjąć działania zmierzające do ustalenia, na czym będzie polegała »dysharmonia«, jakie konkretne walory objęte ochroną konserwatorską będą zakłócone wskutek przebudowy i nadbudowy obiektu”<sup>313</sup>.*

Wyrok WSA: *„W przypadku historycznych układów, organy konserwatorskie winny dokonywać całościowej analizy przedmiotowego obszaru, a nie tylko jego fragmentu. Np. organ powinien dokonać **analizy architektury sąsiednich budynków,***

<sup>311</sup> Wyrok NSA z dnia 11 czerwca 1981 r., sygn. akt SA 820/81.

<sup>312</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 stycznia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 1773/07.

<sup>313</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 marca 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 618/04.

**w szczególności jeśli na przedmiotowym obszarze znajdują się budynki, które naruszają kompozycję architektoniczną całości chronionego obszaru**<sup>314</sup>. Oznacza to, że analizując sprawę, nie wystarczy odnieść się do całego układu i jego relacji przestrzennych jedynie pod kątem historycznym, ale koniecznym jest dokonanie analizy istniejącej już zabudowy na działkach sąsiadujących z terenem inwestycji<sup>315</sup>.

Wyrok WSA dotyczący konkretności i jednoznaczności decyzji a możliwości egzekwowania ich wykonania – decyzje nakazowe: „*Za błędne należy uznać wskazanie »zamknięcia otworów okiennych i drzwiowych« – określenie to jest niejednoznaczne i nie pozwala na ustalenie, czy mieści się w zakresie prac wymienionych w art. 3 pkt 7 prawa budowlanego (roboty budowlane – to budowa, prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego). Podobnie niejasne są sformułowania »zabezpieczeniu zabytku przed negatywnym wpływem warunków atmosferycznych min. poprzez uzupełnienie nieszczelności dachu i naprawę systemu odwadniania« – tu zakres nałożonego obowiązku nie został jednoznacznie określony z powodu użycia »min.«, co sugeruje tylko przykładowe wymienienie prac, jakie mają być wykonane przy zabytku. Tym samym nie wiadomo, jaki zakres obowiązku mógłby być egzekwowany w razie niezastosowania się do decyzji. W omawianej sprawie, wskazując na powyższe, sąd uznał, że rozpatrywana decyzja nakazująca narusza prawo w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy*”<sup>316</sup>.

Wyrok WSA: nakaz wykonania remontu zabezpieczającego – polegającego na odtworzeniu instalacji kanalizacyjnej w obiekcie wpisanym indywidualnie: „*Nałożenie obowiązku, w szczególności pociągającego za sobą znaczne wydatki finansowe, musi znajdować ścisłe oparcie w normie prawa materialnego. Konieczne jest wskazanie, że stwierdzone braki w instalacji sanitarnej rzeczywiście zagrażają uszkodzeniem zabytku, a nakaz wykonania robót jest niezbędny celem usunięcia tego zagrożenia. Zatem organ wskazując, że »ogniska korozji biologicznej zagrażają bezpośrednio zabytkowi«, powinien wykazać, jakie czynniki będące skutkiem braku instalacji wywołują taki stan rzeczy*”<sup>317</sup>.

#### **Ad 7. Pouczenie o przysługujących środkach prawnych**

- Bez względu na to, czy w sprawie została wydana decyzja pozytywna, czy negatywna, brak pouczenia jest wadą nieistotną (uzupełnienie lub sprostowanie).
- Przy uzupełnieniu termin strony do wniesienia odwołania, powództwa lub skargi biegnie od dnia doręczenia stronie odpowiedzi.
- Uzupełnienie lub odmowa uzupełnienia decyzji – w formie postanowienia.

---

314 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 lutego 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 2584/07.

315 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 maja 2004 r., sygn. akt IV SA 2251/03.

316 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 lutego 2006 r., sygn. akt SA/Wa 1089/05.

317 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 listopada 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 881/07.

**Ad 8. Podpis osoby uprawnionej do wydania decyzji administracyjnej**

- Z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby uprawnionej do wydania decyzji administracyjnej.
- Brak podpisu pozbawia pismo charakteru decyzji administracyjnej.
- Błąd nieistotny w podpisie (literówka) może być usunięty w trybie sprostowania – nie ma wpływu na moc prawną decyzji.

Innymi składnikami decyzji administracyjnej mogą być:

- terminy;
- warunki (zawieszające, rozwiązujące);
- zalecenia;
- klauzule odwołałości;
- inne wynikające z wyraźnego przepisu prawa.

**Rygor natychmiastowej wykonalności<sup>318</sup>**

- Rygor nadaje się decyzji, od której służy odwołanie – pozwala taką decyzję wykonać od razu po jej otrzymaniu.
- Może zostać nadany:
  - » w treści wydawanej decyzji lub
  - » po wydaniu decyzji (której chcemy nadać rygor) – w trybie postanowienia, na które służy stronie zażalenie.
- Można z niego skorzystać, gdy:
  - » jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego;
  - » dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami;
  - » ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony (tu organ administracji publicznej może w drodze postanowienia zażądać od strony stosownego zabezpieczenia).
- Przepis ten był często stosowany przez organy konserwatorskie w wypadku tzw. interwencyjnych wpisów do rejestru.

**Ważne! Zgodnie z poglądem utartym w orzecznictwie pismo zawierające rozstrzygnięcie w sprawie załatwianej w drodze decyzji jest decyzją mimo niespełnienia w całości formy przewidzianej w art. 107 k.p.a., jeśli tylko zawiera minimum elementów niezbędnych do zakwalifikowania jako decyzja. Są to:**

- **oznaczenie organu wydającego akt;**
- **wskazanie adresata aktu;**
- **rozstrzygnięcie o istocie sprawy;**
- **podpis osoby reprezentującej organ administracji.**

Zwykle ma to zastosowanie do „starych” decyzji, np. wpisujących do rejestru z lat 60.

---

318 Art. 108 k.p.a.

## Ważne! Samokontrola decyzji

Co do zasady postępowanie odwoławcze prowadzone jest przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, ale wyjątkowo może toczyć się ponownie przed WKZ.

### Kiedy samokontrola decyzji:

- gdy odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie oraz
- odwołanie wniosły wszystkie strony lub jedna z nich, ale pozostałe wyraziły zgodę na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z odwołaniem.

### Samokontrola decyzji – czynności organu:

- Konserwator zabytków zawiadamia wszystkie strony o wniesieniu odwołania.
- Sprawdza, czy odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie.
- Następnie dokonuje kontroli własnego postępowania, jakie prowadziło do wydania zaskarżonej decyzji.
- Organ ponownie rozpatruje sprawę i ustala, czy stanowisko zajęte poprzednio może być zmienione, oraz konfrontuje je z żądaniem strony.

Jeśli w ramach samokontroli wyda w ciągu 7 dni nową decyzję, stronom przysługuje od niej odwołanie na podstawie art. 132 § 3 k.p.a.

Jeśli odwołanie **nie zasługuje** w całości na uwzględnienie, konserwator nie może uchylić ani zmienić takiej decyzji. W takim wypadku postępowanie trwa najwyżej **7 dni** i konserwator powinien przekazać żądanie strony wraz z aktami sprawy do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Za przykład zmiany takiej decyzji może posłużyć decyzja w przedmiocie wpisania do rejestru zabytków zespołu dawnego sanatorium Olin wraz z otoczeniem, zlokalizowanych w Otwocku. W wyniku zaskarżenia po przeanalizowaniu projektu korekty przebiegu granic otoczenia, złożonej wraz z odwołaniem, organ konserwatorski stwierdził, że zasługuje ona w pełni na uwzględnienie. W efekcie tego wydał decyzję zmieniającą poprzednią decyzję w części dotyczącej zasięgu strefy otoczenia, w stopniu pozwalającym na właściwą ekspozycję zabytków oraz umożliwiającym ochronę przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych.

Zastosowanie samokontroli znacznie usprawnia postępowanie, jak również odciąża organ II instancji. W praktyce jednak samokontrola decyzji jako instytucja niezbyt dobrze znana nie jest stosowana zbyt często. Organ pierwszej instancji zwykle przekazuje odwołanie wraz z aktami sprawy do organu wyższego stopnia. W takim wypadku postępowanie odwoławcze rozpoczyna swój bieg w momencie przekazania ww. dokumentacji.

## UMORZENIE POSTĘPOWANIA

- Jest to decyzja nierozstrzygająca o istocie sprawy.
- Kończy postępowanie administracyjne.
- Służy od niej odwołanie i skarga do sądu administracyjnego.
- Umorzenie może nastąpić w I i II instancji, np. wskutek cofnięcia odwołania przez stronę (jeśli nie prowadzi to do utrzymania w mocy decyzji naruszającej prawo).



1. **Obligatoryjne**<sup>319</sup>:

- Sprawa nie zostanie rozstrzygnięta co do istoty.
- Oznacza, że zaistniały trwałe i nieusuwalne przeszkody w kontynuacji postępowania.
- Postępowanie stało się bezprzedmiotowe.

2. **Fakultatywne**<sup>320</sup>:

Tylko wtedy, gdy wystąpią trzy przesłanki łącznie:

- a. **z wnioskiem** o umorzenie postępowania **wystąpi ta strona, na wniosek której postępowanie zostało wszczęte;**
- b. wnioskowi temu **nie sprzeciwiają się inne strony;**
- c. **nie zagraża to interesowi społecznemu:**
  - » Przepis ten dotyczy sytuacji zrzeczenia się roszczenia przez stronę.
  - » Strona może zrzec się tylko uprawnień – nigdy obowiązków.

---

319 Art. 105 § 1 k.p.a.

320 Art. 105 § 2 k.p.a.





