

ARTYKUŁY

Administracyjne kary
pieniężne w polskim prawie
ochrony zabytków –
kilka uwag o efektywności
regulacji po czterech latach
obowiązywania

Anna Michalak

Anna Michalak, dr nauk prawnych, radca prawny, doradca podatkowy, archeolog. W obszarze jej zainteresowań naukowych znajdują się w szczególności zagadnienia związane z procesem tworzenia prawa (także w perspektywie porównawczej), sądownictwem konstytucyjnym, konstytucyjnymi gwarancjami ochrony praw jednostki oraz ochroną dziedzictwa kulturowego. Członek Komitetów Zarządzających akcji COST (CA17135 – Constitution-making and deliberative democracy, CA18128 – Saving European Archaeology from the Digital Dark Age); ORCID: 0000-0001-7430-5817.

1. Wstęp

Przepisy ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹, realizujące konstytucyjny obowiązek ochrony dziedzictwa narodowego, określają ramy prawne prawa ochrony zabytków w Polsce. Zgodnie z tymi przepisami organy administracji państwowej są odpowiedzialne za ochronę zabytków, a właściciele (posiadacze) zabytków są zobowiązani do opieki nad nimi. Ustawa o zabytkach określa nie tylko obowiązki właścicieli (posiadaczy) zabytków, lecz także zawiera przepisy umożliwiające karanie za niewykonanie tych obowiązków. Wśród tych przepisów ustawodawca wprowadził sankcje karne oraz sankcje administracyjne (pieniężne kary administracyjne), które od 1 stycznia 2018 r. dodano jako środek zaradczy na bezskuteczność przepisów karnych². Założono, że wprowadzenie administracyjnych kar pieniężnych będzie skuteczniejszym instrumentem polityki ochrony zabytków, a surowe kary nakładane na właścicieli zabytków, którzy celowo i z premedytacją je niszczą, powinny zmienić społeczne postrzeganie wartości naszego dziedzictwa i zwiększyć poczucie odpowiedzialności za jego przetrwanie. Jednocześnie podjęto decyzję o uchyleniu przepisów karnych z dniem 1 stycznia 2024 r.

Po czterech latach obowiązywania przepisów o karach administracyjnych należy pokusić się o ocenę, czy cele tych regulacji założone przez ustawodawcę są skutecznie realizowane, ocenić praktykę stosowania przepisów o administracyjnych karach pieniężnych w działalności wojewódzkich konserwatorów zabytków (dalej: WKZ) oraz wskazać ewentualne wnioski *de lege ferenda* w tym

1 Dz. U. z 2021 r. poz. 710, z późn. zm.; dalej: ustawa o zabytkach.

2 Zob. M. Budyn-Kulik, M. Kulik, *Zniszczenie lub uszkodzenie zabytku. Analiza dogmatyczna i praktyka ścigania*, Warszawa 2014, *passim*.

zakresie. Przede wszystkim trzeba ocenić, czy rezygnacja z sankcji karnych nie była przedwczesna oraz czy wciąż nie należy poszukiwać innych, dodatkowych instrumentów ochrony polskich zabytków (zamiast proponować podwyższenie górnego progu sankcji administracyjnych³ w sytuacji, gdy w dotychczasowej praktyce żaden z urzędów skutecznie nie nałożył najwyższej kary⁴).

2. Ogólne ramy prawa ochrony zabytków

Zgodnie z przepisami ustawy o zabytkach zabytkiem jest nieruchomości lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Zabytek podlega ochronie niezależnie od stanu zachowania oraz objęcia jedną z form ochrony przewidzianych w ustawie (zob. art. 3 pkt 1).

Ustawa o zabytkach przewiduje następujące prawne formy ochrony zabytków:

- 1) wpisanie do rejestru zabytku (zabytki ruchome lub nieruchome, zabytki archeologiczne); jest to podstawowa i najpopularniejsza forma ochrony, która jednocześnie najpełniej ingeruje w zakres obowiązków i praw posiadacza zabytku na co dzień;

3 Zob. projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów nr UD247, dostępny na stronie: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12349463/12806097/12806098/dokument514801.pdf> (dostęp: 11 stycznia 2022 r.).

4 Pomorski WKZ w 2018 r. nałożył co prawda karę w wysokości 500 tys. zł. 20 września 2018 r. Generalny Konserwator Zabytków wydał decyzję utrzymującą w mocy decyzję Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 21 czerwca 2018 r. nakładającą na Forum Gdańsk Sp. z o.o. karę pieniężną w wysokości 500 tys. zł za prowadzenie prac budowlanych polegających na wykonaniu tzw. koryta edukacyjnego Kanału Raduni bez wymaganego art. §36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami pozwolenia Miejskiego Konserwatora Zabytków w Gdańsku, jako organu właściwego do udzielenia pozwolenia. W wyroku z 5 czerwca 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 9/19, WSA w Warszawie uchylił wyżej wymienioną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji, a także umorzył postępowanie w sprawie (wszystkie orzeczenia WSA w Warszawie przywołane w artykule dostępne są na stronie: bip.warszawa.wsa.gov.pl). Wyrok nie jest prawomocny.

- 2) uznanie za pomnik historii (realizowane w formie rozporządzenia Prezydenta, dotyczy wyłącznie zabytków nieruchomości o szczególnej wartości wpisanych uprzednio do rejestru);
- 3) wpisanie zabytku na Listę Skarbów Dziedzictwa (obejmuje określone kategorie zabytków ruchomych o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego, których wykaz sporządza minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego);
- 4) utworzenie parku kulturowego (zapewnia ochronę krajobrazu kulturowego);
- 5) ustalenia dotyczące ochrony zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o lokalizacji inwestycji publicznej/decyzji o warunkach zabudowy/decyzji o pozwoleniu na inwestycję drogową/decyzji lokalizacyjnej dla linii kolejowej/decyzji o pozwoleniu na inwestycję publicznego portu lotniczego oraz inwentaryzacji zabytków (tj. identyfikacja i stworzenie bazy danych miejsc i obiektów historycznych).

Ustawa przewiduje również inne środki ochrony o charakterze terytorialnym, tj. wojewódzkie i gminne ewidencje zabytków. Ujęcie zabytku w takiej ewidencji ma znaczenie np. dla stosowania przepisów prawa budowlanego (jednak praktyka funkcjonowania gminnej ewidencji zabytków budzi istotne wątpliwości konstytucyjne)⁵.

3. Procedura nakładania administracyjnych kar pieniężnych

Wprowadzenie pieniężnych kar administracyjnych w prawie ochrony zabytków umożliwiły zmiany w Kodeksie postępowania administracyjnego⁶ (dalej: k.p.a). Ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz innych ustaw⁷ dodano do k.p.a. rozdział IVA zawierający przepisy dotyczące administracyjnych kar pieniężnych. Art. 189b k.p.a. definiuje prawnie pojęcie kary administracyjnej, jako określonej w ustawie kary

5 Zob. dotąd nierozpatrzone wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich i pytanie prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego (sygn. akt II OSK 1758/17) do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności tych przepisów z Konstytucją (sygn. akt P 12/18).

6 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm.).

7 Dz. U. z 2017 r. poz. 935.

pieniężnej, nałożonej w drodze decyzji przez organ administracji publicznej w wyniku naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku lub naruszeniu zakazu nałożonego na osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej.

Jednocześnie art. 189d k.p.a. zawiera wytyczne dotyczące nałożenia kary, uwzględniające zasadę proporcjonalnego stosowania przepisów prawa, tj. przy ich kalkulowaniu organ powinien wziąć pod uwagę, że surowość kary musi być proporcjonalna do rodzaju i stopnia naruszenia prawa. Tym samym, wymierzając administracyjną karę pieniężną, organ administracji publicznej bierze pod uwagę:

- 1) wagę i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzebę ochrony życia lub zdrowia, ochrony mienia w znacznych rozmiarach lub ochrony ważnego interesu publicznego albo wyjątkowo ważnego interesu strony oraz czas trwania tego naruszenia;
- 2) częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszania zakazu tego samego rodzaju co niedopełnienie obowiązku albo naruszenie zakazu, w następstwie którego ma być nałożona kara;
- 3) uprzednie ukaranie za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe;
- 4) stopień przyczynienia się strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna, do powstania naruszenia prawa;
- 5) działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa;
- 6) wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła;
- 7) w przypadku osoby fizycznej – warunki osobiste strony, na którą administracyjna kara pieniężna jest nakładana.

Stosownie do art. 189e k.p.a., w przypadku gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, strona nie podlega ukaraniu.

Ustawodawca określił także przesłanki odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej (art. 189fk.p.a.), stanowiąc, że organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli:

- 1) waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa lub
- 2) za to samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ

administracji publicznej lub strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe albo prawomocnie skazana za przestępstwo bądź przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna.

Dodatkowo, w przypadkach innych niż wymienione wyżej, jeżeli pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna, organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, może wyznaczyć stronie termin do przedstawienia dowodów potwierdzających:

- 1) usunięcie naruszenia prawa lub
- 2) powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, określając termin i sposób powiadomienia.

W tych przypadkach organ odstępkuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli strona przedstawiła dowody potwierdzające wykonanie postanowienia.

Należy przy tym podkreślić, że stosownie do art. 189g k.p.a. administracyjna kara pieniężna nie może zostać nałożona, jeżeli upłynęło 5 lat od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia prawa. Administracyjna kara pieniężna nie podlega także egzekucji, jeżeli upłynęło 5 lat od dnia, w którym kara powinna być wykonana.

W związku z tym należy stwierdzić, że w każdym postępowaniu prowadzącym do nałożenia kary administracyjnej przesłanki wymienione w art. 189d k.p.a. są okolicznościami istotnymi dla rozstrzygnięcia sprawy. W efekcie stanowią one przedmiot postępowania wyjaśniającego, a organ administracji publicznej jest obowiązany do gromadzenia i oceny dowodów z urzędu (art. 7 i art. 77 k.p.a.). Ponadto organ obowiązany jest szczegółowo przeanalizować i uzasadnić swoją ocenę przesłanek nałożenia – lub nienalożenia – kary (art. 107 § 3 k.p.a.), popierając ją odpowiednimi dowodami⁸.

Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że administracyjne kary pieniężne mają przede wszystkim pełnić funkcję prewencyjną. Kara ta ma na celu zniechęcić do naruszania obowiązków i zachęcić do zapobiegania powtarzającym się naruszeniom tych obowiązków w przyszłości. Nie oznacza to, że pieniężne kary administracyjne spełniają tylko tę jedną funkcję. Pełnią również funkcję restytucyjną i represyjną,

8 Zob. S. Gajewski, *Komentarz do art.189d k.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego*, Legalis.

ale nadrzędnym celem administracyjnych kar pieniężnych, jak wskazuje się w literaturze, powinna być funkcja ochronna w stosunku do ładu administracyjnego, a dopiero na końcu – represyjna⁹.

Istota pieniężnej kary administracyjnej sprowadza się do wydania przez właściwy organ administracji publicznej nakazu zapłaty kwoty określonej w decyzji administracyjnej przez podmiot, który nie wykonał swojego obowiązku administracyjnego lub wykonał go nienależycie¹⁰.

4. Administracyjne kary pieniężne w prawie ochrony zabytków

Niewątpliwie takimi karami są kary administracyjne opisane w rozdziale 10a, który został dodany do ustawy o zabytkach 1 stycznia 2018 r.¹¹. Nowelizacja ta wprowadziła zmianę modelu odpowiedzialności za naruszenia obowiązków wynikających z ustawy o zabytkach – dotychczasowe wybrane wykroczenia o charakterze karnym zostały przekształcone w sankcje administracyjne. Zmiana reżimu odpowiedzialności z prawa karnego na prawo administracyjne wynikała z przeprowadzonej w ostatnich latach analizy skuteczności dotychczasowych sankcji karnych. Wprowadzeniu administracyjnych kar pieniężnych, a także zaostrzeniu kar za nielegalne poszukiwanie zabytków, w tym zabytków archeologicznych, towarzyszyło utworzenie Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków, wspieranego wspomnianymi karami i odsetkami związanymi z przestępstwem niszczenia lub uszkodzenie zabytku (por. art. 108 ustawy o zabytkach).

W konsekwencji od 1 stycznia 2018 r. organy ochrony zabytków, a w szczególności WKZ, zyskały nowe narzędzie, obok sankcji karnych zawartych w rozdziale 11 ustawy o zabytkach¹², możliwe do stosowania wobec podmiotów

9 Zob. I. Niżnik-Dobosz, *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011, s. 136.

10 Zob. A. Żak-Stobiecka, *Administracyjne kary pieniężne nakładane na podmioty odpowiedzialne za opiekę nad zabytkami*, „Nieruchomości” 2019, nr 7, Legalis.

11 Ustawa z dnia 22 czerwca 2017 r. zmieniająca ustawę o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. poz. 1595).

12 Które to przepisy w większości utracą moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2024 r. Pozostaną w obrocie prawnym tylko przepisy penalizujące: niszczenie parku kulturowego (art. 112), niezgłoszenie znaleziska (art. 118), niezabezpieczenie zabytku archeologicznego (art. 119), umieszczanie reklam na zabytku bez pozwolenia (art. 118).

odpowiedzialnych za opiekę nad zabytkiem w związku z popełnieniem określonych czynów lub zaniechań.

Definicja „opieki nad zabytkiem” została określona w ustawie o zabytkach jako obowiązek właściciela/posiadacza zabytku polegający w szczególności na zapewnieniu warunków:

- 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, w tym zapewnienie warunków prowadzenia badań naukowych i dokumentacji zabytku.

Pojęcie opieki, interpretowane ściśle, ma na celu określenie zakresu praw i obowiązków właściciela/posiadacza zabytku związanych ze sprawowaniem nad nim należytej opieki oraz osiągnięciem głównego celu, jakim jest utrzymanie zabytku jak najdłużej w jak najlepszym stanie i wykorzystywanie go dla dobra ogólnego ze względu na jego wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Z cywilnoprawnego punktu widzenia opieka nad zabytkiem to obecnie zespół obowiązków, które skutkują ograniczeniem własności przedmiotu będącego zabytkiem zarówno o charakterze materialnym, jak i finansowym, wykraczającym poza zwykłą opiekę nad przedmiotem własność lub posiadanie. Zabytek, którego zachowanie leży w interesie publicznym, ze względu na swoją wartość przestał być jedynie prywatną własnością jego właściciela/posiadacza, co z kolei stanowi uzasadnienie ingerencji w jego prawa i obowiązki przez właściwe organy ochrony zabytków w formach przewidzianych w ustawie¹³.

Czyny lub zaniechania, za które grozi kara administracyjna, podzielono w ustawie na cztery grupy:

- 1) zaniebanie obowiązku informacyjnego (podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 zł do 2 tys. zł);

13 Zob. J. Brudnicki, *Prawna opieka nad zabytkami – wybrane aspekty*, „Ochrona Zabytków” 2014, nr 2, s. 49–72.

- 2) utrudnianie dostępu organom ochrony zabytków do zabytku (podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 zł do 2 tys. zł);
- 3) czynności przy zabytku dokonywane bez zgody właściwego organu ochrony zabytków lub niezgodne z tym pozwoleniem (podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 zł do 500 tys. zł) oraz
- 4) niewykonanie zaleceń pokontrolnych nałożonych przez WKZ (podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 zł do 50 tys. zł).

Karę określoną w pkt. 1 można wymierzyć wyłącznie w stosunku do właściciela/posiadacza zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa lub do rejestru albo innego zabytku wpisanego do wojewódzkiej ewidencji zabytków. Jednocześnie kara, o której mowa w pkt. 3, może być wymierzona w stosunku do właściciela/posiadacza zabytku wpisanego do rejestru.

Ponadto, z uwagi na to, że ustawa o zabytkach określa zakres prac przy takim zabytku, które wymagają zezwolenia (zob. art. 36 ust. 1 ustawy o zabytkach), kara administracyjna dotyczy sytuacji, w których następujące czynności zostały wykonane bez pozwolenia WKZ (lub niezgodnie z pozwoleniem WKZ):

- 1) prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, w tym prac polegających na usunięciu drzewa lub krzewu z nieruchomości lub jej części stanowiącej park, ogród lub inną formę projektowanej zieleni wpisany do rejestru;
- 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.

Wprowadzeniu omawianych przepisów towarzyszyła nadzieja na stworzenie skutecznego instrumentu ochrony zabytków w Polsce. Z uwagi na częste umarzanie przez Policję postępowań karnych oraz orzeczenia sądów o znikomej szkodliwości czynu zniszczenie zabytku nie oznaczało, że sprawcy takiego czynu zostaną należycie ukarani. W większości przypadków sankcje karne pozostawały martwym instrumentem represjonowania czy edukowania społeczeństwa. Co więcej – mimo przeciwnych poglądów doktryny – powszechna była taka interpretacja przepisów karnych, zgodnie z którą sankcjonowane czyny (niszczenie, uszkodzenie zabytku) można popełnić jedynie przez działanie, co w praktyce uniemożliwia ukaranie właściciela zabytku za niewywiązywanie się z obowiązku zachowania zabytku w jak najlepszym stanie

(art. 4 pkt 1 i art. 5 pkt 3 ustawy)¹⁴. W praktyce media codziennie donosiły o nagannych praktykach właścicieli zabytków prowadzących do dewastacji zabytku (także celowej), a obowiązujące przepisy karne stosowano głównie do osób niszczących cudzy zabytek¹⁵. Analizując dotychczasową praktykę, promotorzy zmian legislacyjnych liczyli, że wprowadzenie administracyjnych kar pieniężnych pozwoli na nałożenie kar w wysokości ok. 1 mln zł rocznie przez każdego z 16 WKZ. Pozyskane środki miały zostać przeznaczone na dofinansowanie prac mających na celu konserwację i restaurację polskich zabytków.

5. Stosowanie przepisów o karach administracyjnych w praktyce WKZ

Praktyka stosowania przepisów o nakładaniu pieniężnych kar administracyjnych jest niespójna nawet na poziomie organizacji i struktur wojewódzkich urzędów ochrony zabytków (nie wszystkie urzędy posiadają odrębne stanowiska lub wydziały zajmujące się prowadzeniem postępowania w sprawie nakładania pieniężnych kar administracyjnych).

Z uwagi na fakt, iż postępowania te są postępowaniami odrębnymi, prowadzonymi głównie na podstawie przepisów k.p.a., należy przyjąć, że prowadzenie takiego postępowania powinno być powierzone pracownikowi posiadającemu wykształcenie prawnicze. Udział pracowników merytorycznych WKZ (zajmujących się zabytkami nieruchomymi, ruchomymi, archeologicznymi czy ochroną terenów zielonych) powinien ograniczać się do zebrania dowodów

¹⁴ Zob. M. Budyn-Kulik, M. Kulik, *Zniszczenie lub uszkodzenie zabytku...*, Warszawa 2014, s. 9.

¹⁵ Zob. np. rozbiórka w fabryce Grohmana przy ul. Tymienieckiego 22/26 w Łodzi, tekst dostępny na stronie: <https://dzienniklodzki.pl/nielegalne-wyburzenia-w-fabryce-grohmana-w-lodzi-sprawa-zajmie-sie-prokuratura-zdjecia/ar/3559535> (dostęp: 17 września 2018 r.); wyburzenie zabytkowej willi, która mieściła się przy ul. Zgierskiej 213 w Łodzi, tekst dostępny na stronie: <https://dzienniklodzki.pl/zburzono-palacyk-przy-zgierskiej-213-zdjecia-film/ar/419478> (dostęp: 17 września 2018 r.); nielegalna rozbiórka willi przy ul. Zajęczej 4 w Warszawie, tekst dostępny na stronie: <https://tvnwarszawa.tvn24.pl/informacje,news,-nie-byla-swiadoma-ze-to-zabytekb-r-wyburzenie-willi-do-sadu,113547.html#!prettyPhoto> (dostęp: 17 września 2018 r.).

umożliwiających wszczęcie postępowania, tj. pozwalających na stwierdzenie, że jedna z poniższych okoliczności potencjalnie wystąpiła:

- 1) obowiązek informacyjny nie został wypełniony (w terminie);
- 2) organom ochrony zabytków uniemożliwiono dostęp do zabytku;
- 3) prace przy zabytku są prowadzone niezgodnie lub bez pozwolenia WKZ;
- 4) nie zrealizowano (w terminie) zaleceń pokontrolnych wydanych przez WKZ.

Prowadzenie dalszego postępowania, a w szczególności uzasadnienie wysokości kary nałożonej w wydanej decyzji, wymaga znajomości przepisów k.p.a., orzecznictwa i literatury prawniczej.

Należy podkreślić, że brzmienie przepisów określających sytuacje, w których może (powinna) zostać nałożona kara administracyjna, nie obejmuje wszystkich sytuacji, w których nałożenie takiej kary jest uzasadnione.

W szczególności mam na myśli sytuację, w której inwestor nie przeprowadził badań archeologicznych, mimo że obowiązek taki wynikał z pozwolenia na budowę wydanego przez organ nadzoru budowlanego, który kierował się postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowiącego przecież akt prawa powszechnie obowiązującego. Organ nadzoru budowlanego nie wyda wówczas pozwolenia na użytkowanie budynku, a WKZ nie może nałożyć kary sankcjonującej dokonane naruszenia. W przepisach ustawy o zabytkach nie znajdziemy postępowania legalizującego podobnego do tego opisanego w przepisach prawa budowlanego¹⁶. Praktyka pokazuje, że ta luka w prawie ma poważne konsekwencje.

Jednocześnie, ze względu na krótki czas obowiązywania omawianych regulacji, nie wykształciły się dotąd spójna linia orzecznictwa sądowego czy też jednolita wykładnia w zakresie stosowania tych przepisów ustawy o zabytkach. Zachowawcza polityka Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, polegająca na wielokrotnym uchylaniu decyzji organu i instancji i przekazywaniu tej samej sprawy do ponownego rozpatrzenia, również nie sprzyja tworzeniu bazy orzeczeń. Niewiele spraw w tym przedmiocie trafiło bowiem do sądu administracyjnego.

Z kolei pojawiające się pojedyncze wyroki oraz interpretacje przepisów prowadzą raczej do krytyki ich autorów niż do wyjaśnienia wątpliwości

16 Zob. wyrok WSA w Warszawie z 7 lutego 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 501/16.

czy rozwiązania problemów związanych ze stosowaniem nieprecyzyjnych przepisów.

Jak bowiem w kontekście brzmienia zarówno przepisów ustawy o zabytkach, jak i k.p.a. ocenić tezę wyroku, zgodnie z którą „znikomości wagi naruszenia nie można oceniać z punktu widzenia samego faktu zaistnienia deliktu administracyjnego (tu: braku uzyskania pozwolenia konserwatora), ale skutków, jakie owo naruszenie wywołało lub wywołuje w przestrzeni publicznej, społecznej czy prywatnej. Wskazuje na to wyraźnie dalszy człon art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. uzależniający odstąpienie od potwierdzenia faktu usunięcia naruszenia prawa (a więc jego skutków). Nie każde zatem naruszenie obowiązku z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.z. skutkuje obowiązkiem wymierzenia kary administracyjnej”¹⁷. W mojej ocenie, biorąc pod uwagę cel omawianych regulacji oraz dużą rozbieżność w wysokości kary pieniężnej, którą można w takim przypadku wymierzyć (od 500 zł do 500 tys. zł), zacytowane orzeczenie wypacza funkcję administracyjnych kar pieniężnych. Kara administracyjna może bowiem zostać nałożona bez względu na wystąpienie takich przesłanek jak wina sprawcy, która to okoliczność jest konieczna do wykazania w przypadku nakładania sankcji karnych (a w przypadku postępowania administracyjnego wpływa jedynie na miarkowanie kary). Charakter i konstrukcja omawianych regulacji wymagają przyjęcia, że samo zaistnienie deliktu administracyjnego – bez względu na jego skalę i konsekwencje dla substancji zabytkowej – wywołuje skutki w przestrzeni publicznej, gdyż narusza porządek prawny.

W mojej ocenie w żadnym przypadku (także w związku z naruszeniem obowiązku informacyjnego czy odmową dostępu do zabytku) deliktu tego nie można oceniać w perspektywie skutków zaistniałego naruszenia. Samo naruszenie aktualizuje obowiązek nałożenia kary. Skutki tego czynu/zaniechania (podobnie jak kwestia zawinienia) mogą jedynie wpływać na jej miarkowanie.

W tym kontekście nie można pominąć, że z jednej strony ustawa o zabytkach pozostawia WKZ szerokie uprawnienia dyskrejonalne w ustalaniu wysokości kary administracyjnej w danej sprawie, ale z drugiej strony upoważnia Generalnego Konserwatora Zabytków do wydawania wytycznych, a w nich:

- 1) określania ogólnych kierunków działania WKZ,
- 2) wydawania instrukcji i wytycznych określających sposób postępowania,

¹⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 9 lutego 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1485/20.

- 3) żądania sprawozdań z ich działalności (art. 90 ust. 3 ustawy o zabytkach).

Niemniej jednak praktyka wydawania wyżej wymienionych wytycznych wydaje się niezadowolająca m.in. ze względu na roczny czas oczekiwania na udzielenie odpowiedzi w przypadku pojawienia się pytań i wątpliwości co do interpretacji przepisów ustawy o zabytkach, które nie tylko wymagają wyjaśnienia, lecz także skoordynowania ich jednolitego stosowania przez wszystkich WKZ.

W szczególności wątpliwości budzi wykładnia art. 107c ustawy o zabytkach, zgodnie z którym osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, które uniemożliwiają lub utrudniają dostęp do zabytku organowi ochrony zabytków, wykonującemu uprawnienia wynikające z ustawy, podlegają karze pieniężnej w wysokości od 500 do 2 tys. zł. W ministerialnych wyjaśnieniach czytamy: „Spełnienie przesłanki uniemożliwienia lub utrudnienia dostępu do zabytku będzie podlegać ocenie organu indywidualnie, w zależności od stanu faktycznego w danej sprawie. Niemniej, jednokrotne niestawienie się na kontroli strony, która została o niej skutecznie zawiadomiona, z pewnością nie stanowi uniemożliwienia dostępu do zabytku. Powyższy przepis nie sankcjonuje bowiem braku udziału strony w oględzinach, a uniemożliwienie lub utrudnienie dostępu. Uniemożliwianie dostępu oznacza zachowanie całkowicie wykluczające dostęp do zabytku (...). Wydaje się, że z uniemożliwieniem lub utrudnieniem dostępu do zabytku będziemy mieli do czynienia w sytuacji, gdy strona kilkakrotnie nie stawia się na kontroli będąc skutecznie o nich zawiadomiona, nie podając przy tym prawdopodobnych powodów uniemożliwiających jej stawienie się”¹⁸. Praktyka prowadzenia kontroli pokazuje, że taka interpretacja prowadzi tylko do zwiększenia nakładu pracy związanego w wysyłaniem kolejnych zawiadomień o kontroli, które intencjonalnie nie są odbierane przez adresatów. Skutkuje to wyłącznie opóźnieniem uruchomienia instrumentu – postępowania w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej – wprowadzonego do systemu prawnego po to, aby dyscyplinować właścicieli/posiadaczy i efektywnie umożliwić przeprowadzenie kontroli obiektu zabytkowego.

Wydaje się również, że na praktykę wydawania decyzji o nałożeniu kary administracyjnej duży wpływ ma fakt, że w przypadku nałożenia kary

¹⁸ Pismo Dyrektora Departamentu Ochrony Zabytków Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 24 lipca 2020 r. (DOZ-OAiK.6521.18.2020.WK) stanowiące odpowiedź na zapytanie Łódzkiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 25 lipca 2019 r.

w minimalnej wysokości, tj. 500 zł, strony nie wnoszą odwołania i uiszczają stosowne kwoty w przepisany termin. Natomiast w przypadku wyższych kar odwołanie strony jest rozpatrywane przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego ponad rok.

Należy również wskazać, że statystycznie często decyzje WKZ ulegają uchynieniu i sprawy przekazywane są do ponownego rozpoznania z nakazem przeprowadzenia dodatkowego postępowania dowodowego (np. wykonania ekspertyzy, czy najpierw powstała piwnica, czy też wcześniej zbudowano położoną nad nią cerkiew¹⁹, wezwania i przesłuchania świadków na okoliczność, czy 2 lata wcześniej określonego dnia o określonej porze na placu budowy prowadzono prace przy pomocy koparki, czy też nie²⁰). Zastrzeżenia podnoszone przez organ odwoławczy najczęściej dotyczą także braku przeprowadzenia miarkowania wysokości nałożonej kary. Sprowadzają się one np. do nałożenia na organ pierwszej instancji obowiązku ustalenia warunków osobistych stron, także w sytuacji, gdy w postępowaniu przed organem pierwszej instancji strony zostały wezwane do ujawnienia wszelkich okoliczności, które mogą mieć wpływ na wysokość nałożonej kary, i nie skorzystały z takiego prawa²¹. Z jakich instrumentów ma w takiej sytuacji skorzystać WKZ?

Wszystkie te okoliczności powodują konieczność przeprowadzenia nieproporcjonalnie długiego, wymagającego dużego wysiłku i nakładów finansowych postępowania.

Zdarzać się mogą przypadki, w których WKZ będzie wolał umorzyć postępowanie, niż angażować pracowników w przesłuchanie świadków i procedurę dowodową, co ze względu na upływ czasu i skąpy materiał dowodowy nie może w sposób jednoznaczny doprowadzić do ustalenia stanu faktycznego.

Nawet pobieżna analiza danych zawartych w tabeli nr 1²² wskazuje, że kwestia funkcjonowania przepisów o karach administracyjnych wymaga dalszych

19 Zob. decyzja Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 13 września 2019 r. (DOZ-OAiK.650.368.2019.MW) oraz opinia NID z 25 listopada 2019 r. (NID OTŁ/40/20/19).

20 Zob. decyzja Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 3 lipca 2020 r. (DOZ-OAiK.650.1276.2019.MW).

21 Zob. decyzja Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 14 czerwca 2021 r. (DOZ-OAiK.650.1031.2020.MW).

22 Pełna analiza nie jest możliwa na tym etapie badań ze względu na brak danych ze wszystkich WKZ, ich wysoki poziom ogólności oraz fakt, że tylko w jednym przypadku udało się uzyskać liczbę decyzji ostatecznych i wysokość kar nie tylko nałożonych, lecz także wymagalnych.

pogłębionych badań, a przede wszystkim skonfrontowania praktyki wydawania decyzji z rzeczywistym stanem przestrzegania prawa ochrona zabytków na danym terenie. Trudno przypuszczać, że w każdym przypadku, w którym należałoby wszcząć administracyjne postępowanie karne, tak właśnie było. To niepokojące, zwłaszcza w sytuacji, w której konstrukcja omawianych przepisów nie przewiduje w tym zakresie żadnych wyjątków ani nie dopuszcza uznaniowości działań WKZ.

K. Zalasińska, ówczesna Dyrektorka Departamentu Ochrony Zabytków w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, podaje, że do końca 2018 r. wszczęto i zakończono wydaniem decyzji 148 spraw. Na 31 grudnia 2018 r. należności względem Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków (NFOZ) wynosiły 1 365 900 zł, a rzeczywiste wpłaty – 649 271,12 zł²³. Najwyższa Izba Kontroli w ramach kontroli wykonania budżetu państwa za 2019 r. skontrolowała NFOZ. Kontrolerzy stwierdzili, że w 2018 i 2019 r. ze środków funduszu nie zostały sfinansowane żadne zadania, a zgromadzone w funduszu środki były niewielkie. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że zrealizowane przychody NFOZ w 2019 r. wyniosły 708,6 tys. zł i stanowiły zaledwie 35,4% planowanych, czyli 2 mln zł. Rok wcześniej zostały one zaplanowane na poziomie 16,8 mln i zrealizowane w wysokości 775,5 tys. zł (tylko 4,6% planu). W konsekwencji fundusz mógł dysponować na koniec roku 2019 r. kwotą ok. 1,5 mln zł. Większość środków została jednak przekazana w zarządzenie ministrowi finansów. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że nie zrealizowano ani jednego z planowanych działań dotyczących ratowania 22 zabytków. Resort kultury twierdził, że zgromadzone środki nie zostały uruchomione, bo były zbyt małe. Ale NIK się z tym nie zgodziła. Zdaniem kontrolerów zgromadzone pieniądze w 2018 r. i 2019 r. umożliwiały „ich wykorzystanie w 2019 r. na zadania wynikające z ustawy tworzącej fundusz i osiągnięcie wyższego (niż zero) miernika liczby ruchomych i nieruchomych obiektów zabytków poddanych badaniom i pracom remontowo-konserwatorskim²⁴.

Należy podkreślić, że pełną analizę funkcjonowania administracyjnych kar pieniężnych w prawie ochrony zabytków utrudnia brak całościowych opracowań na ten temat, a dane uzyskane w trybie dostępu do informacji publicznej są

23 Zob. tekst dostępny na stronie: <http://cennebezczenne.pl/wp-content/uploads/2019/09/2019-1-2-ZALASINSKA.pdf> (dostęp: 4 marca 2022 r.).

24 Zob. tekst dostępny na stronie: <https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art600361-fundusz-ochrony-zabytkow-czeka-na-kary> (dostęp: 4 marca 2022 r.).

niepełne i niespójne (brak doprecyzowania, które decyzje są ostateczne oraz które kary zostały faktycznie wpłacone na NFOZ). Mimo wszystko nawet tak okrojona informacja pozwala na postawienie konkretnych pytań o praktykę funkcjonowania omawianych regulacji. Zastanawiające są bowiem różnice w liczbie decyzji wydanych między 2018 a 2019 r., w szczególności tych WKZ, w których w 2019 r. wydano znacznie mniej decyzji niż w 2018 r. Różnice w wysokościach nałożonych kar pieniężnych należy również przeanalizować w poszczególnych przypadkach. Czy jest to kwestia powagi naruszenia substancji zabytkowej i indywidualnej sytuacji sprawcy, czy też uznania WKZ?

Niemniej jednak po czterech latach obowiązywania przepisów można stwierdzić, że mimo pokładanych w niej nadziei kara administracyjna nie jest instrumentem wystarczająco efektywnym dla ochrony polskich zabytków. Co więcej, planowane w tym zakresie zmiany legislacyjne, również – w mojej ocenie – nie wniosą nic pozytywnego, a przede wszystkim nie wyeliminują problemów, które praktyka ostatnich 4 lat pozwoliła zidentyfikować²⁵.

Dodać należy, że pomimo funkcjonowania w ramach Unii Europejskiej i ratyfikacji tych samych konwencji Rady Europy i UNESCO instrumenty i mechanizmy ochrony zabytków w krajach UE znacząco się różnią. Brak jest źródeł – ze względu na bariery językowe i różne poziomy uregulowania tych zagadnień²⁶ – które pozwoliłyby na ich porównanie.

W mojej ocenie przeprowadzenie prawno-porównawczych studiów w tym zakresie należy uznać za niezwykle pożądane, czy wręcz konieczne, zwłaszcza w kontekście planowanych w Polsce istotnych zmian legislacyjnych. Zadanie to nie będzie łatwe, choć pojawiają się inicjatywy mające na celu tworzenie baz danych ułatwiających taką analizę²⁷. Przede wszystkim jednak realizacja takiego projektu będzie niezwykle czasochłonna i wymagająca organizacyjnie.

25 Zob. projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów nr UD247, dostępny na stronie: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12349463/12806097/12806098/dokument514801.pdf> (dostęp: 11 lutego 2022 r.).

26 W Hiszpanii jest 17 krajów związkowych oraz dwa miasta autonomiczne. Każde ma własne ustawodawstwo w odniesieniu do dziedzictwa kulturowego.

27 Zob. tekst dostępny na stronie: http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/EN/CulturalPropertyLawAbroad/culturalpropertylawabroad_node.html (dostęp: 22 stycznia 2022 r.).

Tabela 1. Nakładanie administracyjnych kar pieniężnych w praktyce WKZ²⁸

WKZ	2018		2019		2020	
	Liczba decyzji	Kwota nałożonych kar (zł)	Liczba decyzji	Kwota nałożonych kar (zł)	Liczba decyzji	Kwota nałożonych kar (zł)
Białystok	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych
Gdańsk	1	500 000,00	6	103 500,00	7	53 500,00
Katowice	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych
Kielce	11	5 500,00	3	2 300,00	3	2 300,00
Kraków	5	9 000,00	22	1 118 557,00	16	643 900,00
Lublin	21	21 250,00	33	66 000,00	14	36 000,00
Łódź	8	167 000,00	16	270 500,00	20	106 000,00
Olsztyn	23	275 500,00	15	218 400,00	3	60 800,00
Opole	4	14 000,00	5	77 500,00	2	23 000,00
Poznań	15	99 800,00	39	307 500,00	20	155 500,00
Przemysł	0	0	5	18 500,00	Brak danych	Brak danych
Szczecin	6	46 500,00	6	314 500,00	3	34 500,00
Toruń*	22	190 000,00	20	120 200,00	3	29 000,00
Warszawa	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych
Wrocław	6	182 500,00	40	1 076 324,00	14	271 500,00
Zielona Góra	14	22 850,00	6	12 500,00	6	20 000,00
Razem	136	1 533 900,00	216	3 706 281,00	11	1 436 000,00

28 Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w trybie dostępu do informacji publicznej. Trzech WKZ – z siedzibą w Białymstoku, Warszawie, Katowicach – odmówiło udostępnienia danych.

* Decyzje ostateczne.

6. Podsumowanie

Skuteczność ochrony zabytków w Polsce należy ocenić negatywnie. Wprowadzenie pieniężnych kar administracyjnych nie wpłynęło na poprawę tego stanu faktycznego. Sytuację tę niezmiennie kształtuje wiele złożonych czynników, głównie natury finansowej i organizacyjnej. Niemniej jednak postawienie takiej diagnozy nie może nikogo zadowolić ani usprawiedliwić. Niezbędne jest ciągle dążenie do doskonalenia procedur wspierających działania na rzecz zachowania dziedzictwa narodowego. Moim zdaniem w tym celu potrzebne jest w pierwszej kolejności:

- 1) ciągle prowadzenie odpowiedniej polityki edukacyjnej mającej na celu zwiększenie świadomości i odpowiedzialności społecznej;
- 2) wypracowanie mechanizmów współpracy pomiędzy WKZ a właścicielami zabytków na zasadzie wzajemnego zaufania i współpracy na rzecz zachowania dobra wspólnego, jakim jest każdy zabytek;
- 3) wprowadzenie rzeczywistej praktyki współpracy między Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego a WKZ w celu wypracowania jednolitej, ujednoliconej i spójnej interpretacji przepisów o stosowaniu przepisów o administracyjnych karach pieniężnych;
- 4) upraszczanie i usprawnienie procedur, także tej odwoławczej, i mechanizmu wydawania wytycznych;
- 5) wzmocnienie kadry WKZ poprzez zwiększenie liczby pracowników z wykształceniem prawniczym;
- 6) nagłaśnianie przypadków nałożenia pieniężnych kar administracyjnych, w szczególności tych wysokich;
- 7) wprowadzenie skutecznego mechanizmu szybkiego reagowania w przypadku niszczenia zabytków (zwłaszcza gdy dzieje się to poza godzinami pracy urzędów).

Anna Michalak

SUMMARY

Administrative fines in the Polish law for the protection of monuments – a few remarks on the effectiveness of the regulation after four years of validity

The provisions of the Act of 23 July 2003 on the protection and care of monuments define the legal framework for the cultural heritage law in Poland. It defines not only obligations of owners (holders) of the monuments but also contain provisions regarding penalties for failure to implement these obligations. Among these provisions, the legislator introduced criminal sanctions and administrative sanctions (administrative fines), which were added on 1 January 2018 as a remedy for the ineffectiveness of criminal provisions. At the same time criminal provisions will be repealed from 1 January 2024.

After four years of binding force of administrative fines, it may be tempting to assess whether the goals of these regulations assumed by the legislator are effectively implemented and to indicate the potential *de lege ferenda* conclusions in this regard. Nevertheless, on the basis of a given data, it can be argued that, despite the hopes placed on it, the administrative fine has not become as effective as they could and should. The above calls into question the rationality of the decision to abandon criminal sanctions in favour of administrative sanctions, but it should also encourage the search for other instruments for the protection of Polish monuments.

Anna Michalak, PhD in law, attorney-at-law, tax adviser, archaeologist. Her scientific interests include, in particular, issues related to the law-making process (also from a comparative perspective), constitutional judiciary, constitutional guarantees for the protection of individual rights and the protection of cultural heritage. Member of COST Action Management Committees (CA17135 – Constitution-making and deliberative democracy, CA18128 – Saving European Archaeology from the Digital Dark Age); ORCID: 0000-0001-7430-5817.