

Piotr Dobosz

Charakter prawny decyzji i zezwoleń w sprawach ochrony zabytków

Ochrona Zabytków 38/3-4 (150-151), 259-290

1985

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Praca, którą niżej publikujemy jest rozprawą prawniczą pióra młodego asystenta w Instytucie Prawa Administracyjnego UJ. Ponieważ jednak przyjęło się sądzić, że za stan naszej spuścizny kulturalnej odpowiedzialna jest, przynajmniej w części, niedoskonałość przepisów prawa, warto odpowiedzieć sobie na pytanie, czy to niedoskonałość, czy i nieznajomość prawa szkodzi zabytkom, a jeśli tak – to, co należy zrobić, by stan ten zmienić. Nie bez winy jest tu również nauka prawa, która jak dotychczas zagadnieniom ochrony zabytków poświęcała tak niewiele uwagi. Na palcach zliczyć można publikacje prawnicze poświęcone zagadnieniom ochrony zabytków, mimo iż jest to kopalnia tematów, problemów, uprzedzeń i nieporozumień narosłych wokół takich zagadnień, jak pojęcie interesu społecznego, szkodliwości społecznej, wartości zabytku, statusu konserwatora, rozdzielnosci organizacyjnej muzealnictwa i ochrony zabytków, ochrony i ścigania karnego i tylu innych. Czytelnikowi może się na pierwszy rzut oka wydać, iż praca jest trudna (jednak nie trudniejsza niż praca z zakresu historii sztuki widziana okiem prawnika), ale nie powinno to przesądzać o jej wnikliwej lekturze, szczególnie pożytecznej dla konserwatorów, prawników, wydziałów kultury, ośrodków dokumentacji zabytków, pracowni konserwacji zabytków, słowem praktykom ochrony i konserwacji. Powinna ona też stać się lekturą obowiązkową studentów konserwatorstwa.

PIOTR DOBOSZ

CHARAKTER PRAWNY DECYZJI I ZEZWOLEŃ W SPRAWACH OCHRONY ZABYTKÓW

ZEZWOLENIA I DECYZJE W DZIEDZINIE OCHRONY ZABYTKÓW NA TLE ROZWOJU PRAWA OCHRONY ZABYTKÓW

Problematyka związana z prawną ochroną dóbr kultury stanowi węzłowe zagadnienie nie tylko w polityce społeczno-kulturalnej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. W okresie II Rzeczypospolitej także zajmowała ważne miejsce w poczynaniach ówczesnych władz państwowych. Pozwala to na wyodrębnienie w sposób umowny dwóch okresów ochrony dóbr kultury w niepodległej Polsce w XX stuleciu: okres I – obejmujący lata 1918–1939 i okres II – od 1945 r. do dnia dzisiejszego. Pominięcie w tej klasyfikacji okresu okupacji hitlerowskiej wynika z faktu nieobowiązywania w trakcie jej trwania żadnych polskich przepisów prawnych, których przedmiotem byłaby ochrona naszej spuścizny narodowej. Obydwa wymienione okresy wykazują znaczne podobieństwa od strony zawartych w przepisach prawnych konstrukcji, mających zapewnić realizację określonego odcinka polityki kulturalnej państwa. Chodzi tutaj nie tylko o sposób prawnego rozumienia pojęcia „zabytek”, ale także o cały system przepisów zapewniających możliwie daleko idącą ochronę przedmiotu o takim charakterze. Oprócz podobieństw istnieją także bardzo znaczne różnice. Nie jest jednak celem niniejszej pracy rozstrzygnięcie, który z tych dwóch okresów miał lepiej funkcjonujący w praktyce, a bardziej spójny w przepisach prawnych system opieki nad dorobkiem kultury narodu polskiego. Nie oznacza to jednak, że w ten sposób kwestionuje się celowość i przydatność porównań poczętych instytucji prawnych. Wręcz przeciwnie, ranga problematyki przemawia za korzystaniem z założeń metody porównawczej, z tym tylko zastrzeżeniem, że autor nie pragnie w żadnej z poruszanych materii narzucać swojego stanowiska w danej kwestii. Jako materiał podstawowy dla dalszej, merytorycznej analizy przyjęte zostają obecnie funkcjonujące konstrukcje prawne. Dla tego też rozważania teoretyczno-doktrynalne odnoszą się prawie wyłącznie tylko w stosunku do aktów prawnych, organów i instytucji prawnych istniejących w Polsce Ludowej. W okresie II Rzeczypospolitej, po początkowo mało skutecznym próbach kompleksowego uregulowania procesu ochro-

ny dóbr kultury¹, zasadnicze znaczenie miało dopiero rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 III 1928 r. o opiece nad zabytkami². Jego uzupełnieniem była ustawa z 28 III 1928 r. o opiece nad muzeami publicznymi³. Powyższe akty prawne złożyły się w znacznej mierze na obraz ówczesnej ochrony dóbr kultury. Dlatego też w dalszej części pracy, w trakcie dokonywanych rozważań ich przepisy zostają odpowiednio wykorzystane. Chcąc zapewnić większą czytelność konstrukcji prawnych wprowadzonych przez powojennego ustawodawcę, wcześniejsze przepisy zamieszczone są w przypisach.

Powoływanie się na przepisy z 1918 i 1928 r. wydaje się uzasadnione wieloma względami, tym także, że nie były one wcale gorsze od obecnie obowiązujących, a na swe czasy bardziej nowoczesne. Natomiast dla potrzeb rozważań, kierujących się ku obowiązującym rozwiązaniom prawnym, uzasadnione jest korzystanie z przepisów ustawy z 1962 r. o ochronie dóbr kultury i muzeów⁴ oraz z jej aktów wykonawczych⁵. Składają się one na kompleksowy obraz procesu ochrony dóbr kultury widziany oczami konstrukcji zawartych w administracyjnym prawie materialnym. Dla potrzeb rozważań odnoszących się do materialnego obszaru badawczego niniejszej pracy nie sposób nie wspomnieć także o przepisach dekretu z 1 III 1946 r. o rejestracji i zakazie wywozu dzieł sztuki plastycznej oraz przedmiotów o wartości artystycznej, historycznej lub kulturalnej⁶. W pierwotnym założeniu miał on charakter tymczasowy, ale obowiązywał przez kilkanaście lat i obejmował problematykę ochrony dorobku kulturalnego w wąskim zakresie.

1. Decyzje administracyjne i poświadczenia w sprawach ochrony zabytków

W polskiej legislacji decyzje mogą występować pod bardzo różnorodnymi nazwami. Tak więc obok „decyzji” można spotkać „pozwolenia” (np. stosunkowo liczne pozwolenia w prawie wodnym), „zezwolenia” (nie tylko w dziedzinie ochrony zabytków, ale również np. zezwolenia na wykonywa-

¹ Patrz: dekret Rady Regencyjnej z 8 XI 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury (Dz. Pr. P. P. Nr 16, poz. 36). Zobacz także J. P. Pruszyński, *Prawna ochrona zabytków architektury w Polsce*, Warszawa 1977, s. 27–28.

² Patrz: rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 III 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz. U.R.P., Nr 29, poz. 265), zmienione rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 25 I 1933 r. (Dz. U.R.P., Nr 10, poz. 62), z 27 X 1933 r. (Dz. U.R.P., Nr 82, poz. 599), z 28 XII 1934 r. (Dz. U.R.P., Nr 110, poz. 976) oraz ustawą z 7 IV 1949 r. (Dz. U., Nr 25, poz. 180).

³ Patrz: ustawa z 28 III 1933 r. o opiece nad muzeami publicznymi (Dz. U.R.P., Nr 32, poz. 279),

⁴ Patrz: ustawa z 15 II 1962 r. o ochronie dóbr kultury i muzeów (Dz. U., Nr 10, poz. 48).

⁵ Zestaw przepisów wykonawczych można znaleźć w następujących opracowaniach: W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 176; W. Łazarowicz, W. Sieroszewski, *Przepisy prawne dotyczące ochrony dóbr kultury oraz muzeów*, Warszawa 1967, s. 129–133; J. P. Pruszyński, op. cit., s. 135–138.

⁶ Patrz: dekret z 1 III 1946 r. o rejestracji i zakazie wywozu dzieł sztuki plastycznej oraz przedmiotów o wartości artystycznej, historycznej lub kulturalnej (Dz. U., Nr 14, poz. 99).

nie określonych rodzajów rzemiosła, przewidziane w ustawie o wykonywaniu rzemiosła) i inne. O użyciu takiej czy innej nazwy decydują czasem pewne tradycje legislacyjne. W razie zaistnienia wątpliwości co do charakteru aktu prawnego, którym organ administracji państwowej zatwierdza sprawę należącą do jego właściwości, należy uważać taki akt za decyzję. Pozostaje to w zgodności z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego⁷. Decyzje wprowadzone przez prawodawcę do ochrony zabytków można wyodrębnić na podstawie kryterium kompetencji organu administracyjnego (lub organu administrującego)⁸. Wspomnianą kompetencję czyli właściwość określa się przez przepis prawny uprawniający organ administracyjny (administrujący) do działania w odpowiednich formach prawnych w zakresie jego działania. Klasyfikację decyzji w omawianej dziedzinie można przeprowadzić na podstawie właściwości terytorialnej organu⁹, nie zapominając przy tym o jego właściwości rzeczowej¹⁰. Otrzymujemy w ten sposób podział na decyzje administracyjne w sprawach ochrony zabytków, wydawane na zasadzie wyłączności przez:

a) ministra kultury i sztuki,

b) wojewódzkich konserwatorów zabytków,

Do decyzji wydawanych przez ministra kultury i sztuki zaliczamy:

1) decyzje uznające określone dobra kultury za zabytki¹¹,

2) decyzje, na podstawie których następuje skreślanie zabytków z rejestru zabytków (minister kultury i sztuki wydaje je po wysłuchaniu opinii Rady Kultury i Sztuki)¹²,

3) decyzje w sprawach zezwolenia na wywóz dóbr kultury za granicę na stałe (wydanie takich decyzji może nastąpić tylko w wyjątkowych okolicznościach)¹³,

4) decyzje o przywróceniu zabytków do poprzedniego stanu i do poprzedniego miejsca przechowania na koszt sprawy¹⁴.

Wojewódzcy konserwatorzy zabytków mogą wydawać:

1) decyzje uznające określone dobra kultury za zabytki¹⁵,

2) decyzje zezwalające (zezwoleńia) na zburzenie zabytków, ich zniszczenie, przerabianie, odnawianie, rekonstruowanie, odbudowywanie, uzupełnianie, rozkopywanie i inne zmiany¹⁶,

3) decyzje zezwalające (zezwoleńia): a) na przemieszczanie zabytków nieruchomych z naruszeniem skomponowanego lub ustalonego tradycją układu terenowego, b) na przeniesienie lub wynoszenie zabytków ruchomych z naruszeniem skomponowanych lub ustalonych tradycją wewnątrz budownictwa świeckiego i sakralnego¹⁷,

4) decyzje zezwalające (zezwoleńia) na wykonywanie robót mogących przyczynić się do zepszczenia otoczenia zabytku nieruchomego lub widoku na zabytek¹⁸,

5) decyzje wstrzymujące wykonywanie w stosunku do zabytków czynności wymienionych w punktach 2-4, podejmowanych bez uzyskania odpowiedniego zezwolenia¹⁹,

6) decyzje wstrzymujące wykonywanie działań wymienionych w punktach 2-4 w stosunku do dóbr kultury nie wpisanych

do rejestru zabytków, jeżeli istnieją podstawy do dokonania takiego wpisu²⁰,

7) decyzje zezwalające (zezwoleńia) na prowadzenie wszelkich prac i robót przy zabytkach oraz prac wykopaliskowych²¹,

8) decyzje nakładające na właścicieli zabytków ruchomych obowiązek użyczenia ich dla celów wystawienniczych lub badawczych na okres nie dłuższy od 6 miesięcy w ciągu każdego 5 lat²²,

9) decyzje pobawiające właścicieli zabytków w całości lub części przysługujących im uprawnień²³,

10) decyzje o wykonaniu prac konserwatorskich ze środków państwowych, ale na koszt właścicieli (użytkowników) zabytków²⁴,

11) decyzje nakazujące przywrócenie zabytków lub ich otoczenia do poprzedniego stanu na koszt osób, które dokonały zmian bez uzyskania odpowiednich zezwoleń²⁵,

12) decyzje powodujące tymczasowe zajęcie zabytków wpisanych do rejestru²⁶,

13) decyzje w sprawie zezwolenia na wywóz za granicę na określony czas dóbr kultury²⁷,

14) decyzje o przywróceniu zabytków do poprzedniego stanu i do poprzedniego miejsca przechowania na koszt sprawy²⁸.

Jedynym przykładem poświadczenia występującego na gruncie obowiązującego stanu normatywnego są zaświadczenia, stwierdzające charakter przedmiotów zwolnionych od zakazu wywozu (patrz tekst dalej). Pragnąc uniknąć powtarzania wywodów, rezygnuje się z dokładnego omawiania poszczególnych decyzji z dziedziny ochrony zabytków, wybierając do dalszej analizy doktrynalno-normatywnej tylko dwa ich rodzaje: decyzję uznającą dobro kultury za zabytek i zezwolenie na wywóz za granicę dóbr kultury. Analiza decyzji uznającej obiekt za zabytek dotyczy obecnego stanu prawnego, a rezygnacja z porównania jej z konstrukcją występującą w okresie międzywojennym podyktowana jest tym, że oba rozwiązania prawie wcale się nie różnią.

W dwudziestolecie międzywojennym za zabytek uznawano bowiem przedmiot ruchomy bądź nieruchomy, mający określone cechy i mieszczący się w danych kategoriach, którego charakter został stwierdzony orzeczeniem władzy państwowej, tzn. orzeczeniem władzy konserwatorskiej pierwszej instancji, którą były wojewódzkie władze administracji ogólnej. Władze te prowadziły również rejestr, do którego wpisywano przedmioty uznane za zabytki. Analogie tych wszystkich danych na tle dzisiejszego modelu są aż nadto widoczne. Przed wojną istnieli, podobnie jak w Polsce Ludowej, konserwatorzy zabytków, ale ich pozycja i kompetencje były uregulowane w sposób jednoznaczny, nie pozostawiający wątpliwości interpretacyjnych. Orzeczenia i zezwolenia wydawane były bowiem przez wojewódzkie władze administracji ogólnej, a organy fachowe tych władz, czyli konserwatorzy nie zostali wyposażeni w takie uprawnienia.

W obecnym stanie prawnym przy wydawaniu decyzji panują

⁷ S. Zawadzki, J. Świątkiewicz, *Z doświadczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Państwo i Prawo”, z. 6, 1981.

⁸ Przez organ administrujący rozumie się taki podmiot, któremu przepisy prawa nadają funkcje w sferze administrowania. Zaliczamy do nich: a) wszystkie organy administracyjne; b) inne organy państwowe realizujące funkcje wynikające z ich charakteru, ale posiadające także kompetencje do realizacji funkcji administracyjnych państwa, działając w tym względnie na podstawie przepisów prawa administracyjnego oraz w sposób i formach właściwych organom administracyjnym; c) organy administracji społecznych realizujące oprócz swoich zadań także zleczone im funkcje administrowania.

⁹ Właściwość terytorialną oznacza się według jednostki terytorialnej, na obszarze której działa organ (np. minister kultury i sztuki wydaje decyzje uznające dobra kultury na obszarze całego państwa).

¹⁰ Właściwość rzeczową można oznaczać na podstawie treści regulowanych stosunków prawnych (np. wydawanie przez wojewódzkich konserwatorów zabytków decyzji uznających określone dobra kultury za zabytki na podstawie przepisów prawa o ochronie dóbr kultury).

¹¹ Ustawa z 15 II 1962 r. o ochronie dóbr kultury i muzeach (dalej: Ustawa) (Dz. U. Nr 10, poz. 48), art. 14.

¹² Ibidem, art. 16.

¹³ Ibidem, art. 41 oraz rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki z 30 VI 1965 r. w sprawie trybu zgłaszania wniosków oraz wydawania zaświadczeń na wywóz za granicę dóbr kultury (Dz. U., Nr 31, poz. 206).

¹⁴ Ustawa art. 81.

¹⁵ Ibidem art. 14.

¹⁶ Ibidem, art. 27, ust. 1.

¹⁷ Ibidem, art. 27, ust. 2.

¹⁸ Ibidem, art. 27, ust. 3.

¹⁹ Ibidem, art. 28, ust. 1, pkt. 1.

²⁰ Ibidem, art. 29, ust. 1 i 2.

²¹ Ibidem, art. 21, ust. 1.

²² Ibidem, art. 25, ust. 2, pkt. 2.

²³ Ibidem, art. 26, ust. 2.

²⁴ Ibidem, art. 31, ust. 2.

²⁵ Ibidem, art. 28, ust. 1, pkt. 2.

²⁶ Ibidem, art. 37.

²⁷ Ibidem, art. 41 oraz rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki z 30 VI 1965 r. w sprawie trybu zgłaszania wniosków oraz wydawania zaświadczeń i zezwoleń na wywóz za granicę dóbr kultury (Dz. U., Nr 31, poz. 206).

²⁸ Ustawa, art. 81.

wątpliwości – kto, czy i dlaczego je wydaje? W obecnej regulacji prawnej mogą je wyawać zarówno minister kultury i sztuki, jak i wojewódzcy konserwatorzy zabytków. Jednak ze względu na to, że praktyka wykazała, iż wydają je w przeważającej mierze wojewódzcy konserwatorzy zabytków, dlatego dalsze rozważania przeprowadza się mając na względzie terenowe organy służby konserwatorskiej.

Decyzje z dziedziny ochrony zabytków są zaliczane do grupy aktów administracyjnych w tzw. ścisłym rozumieniu. Są one zatem jednostronnymi działaniami prawnymi organów administracji państwowej (organów administrujących), opartymi na obowiązujących przepisach prawnych, a skierowanymi do imiennie oznaczonych adresatów w celu wywołania określonych skutków prawnych. Przyjmując materialną definicję decyzji administracyjnej, mamy na myśli akt stosowania prawa administracyjnego, który powstaje w sytuacji, gdy organ administracji państwowej stosując normę materialnego rozstrzyga sprawę administracyjną, wiążąc konsekwencje tej normy dla ściśle określonego podmiotu stojącego poza administracją.

Określenie decyzji administracyjnej w ujęciu materialnym opiera się na następujących założeniach: a) decyzja ta jest aktem stosowania prawa, a ściślej aktem stosowania norm ogólnych i abstrakcyjnych o charakterze materialnym i o powszechnej mocy obowiązującej; b) kompetencja do wydania decyzji służy organom administracji państwowej i ma charakter tzw. kompetencji szczegółowej (ustanowionej w odniesieniu do określonego rodzaju spraw); c) decyzja administracyjna rozstrzyga sprawę administracyjną przez wyznaczenie wiążących konsekwencji normy materialnej; d) adresatem decyzji jest zawsze tylko i wyłącznie podmiot stojący poza administracją państwową (podmiot nie podporządkowany ani organizacyjnie, ani służbowo organowi administracji państwowej w danej sprawie); e) w razie niewykonania ustanowionych w decyzji administracyjnej obowiązków mogą być zastosowane środki egzekucji administracyjnej, które mają na celu przywrócenie stanu zgodnego z prawem²⁹. Decyzją administracyjną z punktu proceduralnego (procesowego) jest pewien akt prawny kończący postępowanie w danej instancji.

Wszystkie wyszczególnione decyzje wykazują określone wspólne i charakterystyczne dla nich cechy. Jako akty administracyjne, będące konkretnie obowiązującymi rozwiązaniami prawnymi, tworzą one podstawę działania zgodnego z prawem. W tej sytuacji dopóki decyzje te obowiązują, nikt, tzn. ani jakikolwiek organ, ani żaden obywatel, nie mogą przeszkadzać w wykonywaniu praw płynących z decyzji administracyjnych, jeżeli prawa te są wykonywane zgodnie z treścią i sensem wydanych aktów. Wyjątki stanowią przewidziane prawem sytuacje zagrożenia społecznego i możliwości wstrzymywania wykonywania uprawnień, płynących z wszelkich norm prawnych (w naszym wypadku, klęska żywiołowa olbrzymich rozmiarów mająca niszczący wpływ na zabytki, wojna, itp.).

Decyzje administracyjne w dziedzinie ochrony zabytków są narzędziem, przez które administracja państwowa ma możliwość autorytatywnego określania praw lub obowiązków konkretnych adresatów i wskazania, że w razie niewykonania lub nieprzezwyciężenia tych aktów administracyjnych mogą być zastosowane w danym wypadku środki przymusu administracyjnego.

Z tymi cechami decyzji jako aktów administracyjnych wiążą się dalsze ich znamiona. W szczególności przyjmuje się, że

1. Decyzja jako akt administracyjny jest „władczym” wypowiedzeniem się państwa. „Władczość” oznacza, że akt ten jest wyrazem woli państwa, czynnością skierowaną na wywołanie określonych skutków prawnych. Musi więc wykazywać elementy świadomego zamierzenia. Nie może wynikać wyłącznie ze zdarzeń losowych lub jakichkolwiek innych zdarzeń prawnych bez udziału woli i świadomości ludzkiej³⁰. Równocześnie, jako objaw woli, musi spełniać przede wszystkim te wymagania, które ustawa uważa za miarodajne, aby w danym wypadku można było przyjąć istnienie objawu woli.

2. Decyzja wydawana jest tylko przez podmiot wyraźnie usta-

lony prawem, czyli przez organ państwowy działający w zakresie administracji wyłącznie lub w przeważającej mierze w swoich dla administracji formach działania. W naszym wypadku nie ma wątpliwości czy minister kultury i sztuki jest organem administracji państwowej.

Pojawiają się one dopiero przy próbie określenia prawnego statusu wojewódzkich konserwatorów zabytków. Rzecz bowiem w tym, że już od dawna wysuwane są propozycje objęcia wojewódzkiego konserwatora zabytków statusem organu administracyjnego i to nie tylko w rozumieniu funkcjonalnym. Decyzja administracyjna w dziedzinie ochrony zabytków może pochodzić tylko od właściwego organu, powołanego do wykonywania zadań z zakresu administracji państwowej, w związku z tym nie jest uprawniony do jej wydania obywatel ani żadna organizacja społeczna, której nie zlecono wykonywania zadań administracyjnych państwa z dziedziny ochrony zabytków.

3. Decyzja wydawana jest na podstawie i w celu wykonania obowiązującego prawa. Jest to ogólny wymóg praworządności. Dlatego każda decyzja w dziedzinie ochrony zabytków musi nie tylko opierać się na odpowiednich podstawach prawnych, upoważniających organ administracyjny, a w jego imieniu odpowiedni organ służby konserwatorskiej do jej wydania, lecz musi także zmierzać do realizacji kierunku działania, który administracji państwowej wytycza całościowo obowiązującego prawa.

4. Bezpośrednim celem decyzji jest wywołanie skutków prawnych w sensie określenia czyichś uprawnień lub obowiązków, które można egzekwować przy użyciu środków administracyjnego przymusu, bez potrzeby jakiegokolwiek dalszej konkretyzacji prawa. Decyzja w dziedzinie ochrony zabytków rozwiązuje konkretne sytuacje określone w samym akcie. Jest to przy tym konkretność podwójnie oznaczona. Przejawia się bowiem w konkretnym oznaczeniu adresata, do którego decyzja (akt administracyjny) jest skierowana oraz w konkretnym oznaczeniu sytuacji,³¹ którą decyzja administracyjna rozwiązuje. Ten element podwójnej konkretności jest o tyle ważny, że pozwala na rozróżnienie decyzji administracyjnych w dziedzinie ochrony zabytków, będących aktami administracyjnymi od aktów normatywnych, wydawanych przez organy administracji.

Liczba odbiorców decyzji jest jednak poszerzona, co stanowi konsekwencję nie tylko przepisów procesowych, ale również przepisów prawa materialnego, odnoszących się do innych działów części szczegółowej prawa administracyjnego.

5. Decyzja wywołuje skutki prawne, które są skutkami prawa administracyjnego. Na rzecz każdej z decyzji administracyjnych przemawia domniemanie ważności. Dopóki decyzja w dziedzinie ochrony zabytków posiada moc prawnie wiążącego aktu administracyjnego i nie zostanie zgodnie z prawem uchylona lub zmieniona przez właściwy organ, wiążąca ona swojego adresata w szczególności rygorystyczny sposób.

6. Decyzja może mieć różną formę prawną, tzn. aktu pisemnego, ustnego...; w ochronie zabytków nie są przewidziane przez prawodawcę ustne decyzje administracyjne³². Przedstawione wyżej konstatacje, odnoszące się do definicji i cech decyzji administracyjnych (z uwzględnieniem sfery ochrony zabytków) mają znaczenie przede wszystkim teoretyczne, zamykające się w kręgu rozważań terminologicznych. Definicja decyzji w k.p.a. wygląda trochę inaczej i jest określona jako akt prawny zawierający pewne wymagane prawem elementy. O tych elementach będzie jeszcze wielokrotnie mowa w dalszej części. W tym miejscu należy jednak powiedzieć, że jednym z elementów przyjętego w art. 1 pkt. 1 k.p.a. określenia postępowania administracyjnego jest termin „decyzja administracyjna”. Przymiotnik „administracyjna” nie nadaje w tym wypadku decyzji jakiegoś szczególnego znaczenia, ale co najwyżej informuje, że została ona wydana przez organ administracyjny (ewentualnie organ administrujący). Ponieważ nowelizacji k.p.a. nie towarzyszyła zmiana terminologii w pozostałych przepisach k.p.a., dotyczących postępowania administracyjnego, gdzie nadal utrzymuje się termin „decyzja”, dlatego też należy przyjąć, że są to pojęcia jednoznaczne.

Przy okazji omawiania problematyki związanej z decyzjami administracyjnymi nie sposób nie wspomnieć także o in-

²⁹ W. Dawidowicz, *Z problematyki decyzji organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA*, „Państwo i Prawo”, z. 10, 1984.

³⁰ System prawa administracyjnego, praca zbiorowa pod

redakcją J. Starościaka, t. III, Wrocław 1978, s. 60–61.

³¹ Ibidem, s. 62–63.

³² Ibidem, s. 63.

nych, bardzo ważnych cechach tych aktów. Należą tutaj takie przymioty decyzji, jak jej ostateczność i prawomocność. Określenie „decyzja ostateczna” wynika z definicji legalnej takiego aktu prawnego, zawartej w treści art. 16 § 1 k.p.a. Art. 16 § 1 k.p.a. wyraża jedną z zasad ogólnych postępowania administracyjnego – zasadę trwałości decyzji administracyjnych na gruncie prawa administracyjnego. Zgodnie z treścią tego artykułu decyzja, od której nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, jest ostateczna. „Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie”. Tym samym oznacza to, że decyzję trwałą można uchylić lub zmienić tylko wtedy, gdy k.p.a. na to wyraźnie zezwala. Tzw. bezpieczeństwo prawne, czyli pewność obrotu prawnego wymaga, by decyzje administracyjne w pewnych określonych warunkach stawały się trwałe. Decyzja jest ostateczna, gdy:

1) strona nie złożyła w terminie odwołania (odwołanie może być wniesione w terminie 14 dni od daty doręczenia decyzji stronie³⁴) lub 2) gdy decyzję wydał organ odwoławczy³⁵ (został tym samym wyczerpany tok instancji) albo 3) gdy decyzję wydał w pierwszej instancji naczelny (inny centralny) organ administracji państwowej, a strona nie skorzystała z możliwości zwrócenia się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy lub organ ten zatwierdził wniossek odmownie. W takich wypadkach decyzja nie może być (w zasadzie) wzruszona w trybie administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego. Wyjątki są przewidziane w kodeksie bardzo wyraźny (art. 145, 154, 155, 156, 161, 163) i do nich na zasadzie wyłączności ogranicza się możliwość zmiany lub uchylenia decyzji albo nawet obowiązek uchylenia decyzji w wyniku wznowienia postępowania (art. 145) lub stwierdzenia jej nieważności (art. 156). Trwałość decyzji administracyjnych znajduje podkreślenie w art. 156 § 1 pkt. 3 kodeksu, który przewiduje w sposób obligatoryjny obowiązek stwierdzenia nieważności każdej decyzji, która „dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną”.

Zasada trwałości decyzji ostatecznych nie zostaje naruszona:

a) przepisami art. 16 § 2, z którego wynika, że „decyzje mogą być – na zasadach i w trybie określonym w kodeksie – zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem”;

b) przepisami innych artykułów kodeksu np. art. 196 § 2;

c) przepisami ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (art. 2) oraz

d) przepisami „ustaw szczególnych” przewidujących możliwość zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego (art. 196 § 3 k.p.a.). W tym wypadku mamy całkowicie inną drogę niż w postępowaniu jurysdykcyjnym. W postępowaniu sądowo-administracyjnym, gdy zostaje wniesiona skarga strony (organizacji społecznej biorącej udział w postępowaniu administracyjnym na prawach strony lub prokuratora) do sądu administracyjnego, ten dokonuje kontroli legalności decyzji ostatecznej (ocenia jej zgodność z prawem). W razie stwierdzenia naruszenia prawa materialnego lub procesowego decyzję uchyła lub stwierdza jej nieważność albo w wypadkach przewidzianych w art. 207 § 4 k.p.a. stwierdza niezgodność decyzji z prawem.

Możemy mówić także o decyzjach prawomocnych. Cecha prawomocności takiego aktu prawnego pozostaje w związku z przymiotem decyzji, który nazywamy jej ostatecznością. Prawomocnymi są bowiem te decyzje ostateczne, których nie

można w pewnych przewidzianych prawem względów zaskarżyć do sądu administracyjnego, a to na skutek:

a) braku drogi sądowej (chodzi o decyzje wydane w sprawach nie wymienionych w art. 196 § 2 lub w ustawach szczególnych, nie licząc sytuacji przewidzianych w art. 196 § 3 k.p.a.);

b) niewyczerpania toku instancji (strona nie wniosła odwołania, nie może więc skorzystać z drogi sądowej; wyjątkiem jest prokurator, który zgodnie z art. 198 k.p.a. może wnieść skargę do sądu administracyjnego także wtedy, gdy nie został wyczerpany tok instancji);

c) upływu terminu do wniesienia skargi (30 dni dla strony i organizacji społecznej, która uczestniczyła w postępowaniu na prawach strony, 6 miesięcy dla prokuratora).

Prawomocnymi mogą być także decyzje ostateczne, które wprawdzie zostały zaskarżone do sądu administracyjnego ale sąd:

a) odrzucił skargę ze względów formalnych,

b) oddalił skargę (art. 207 § 5 k.p.a) ze względów merytorycznych (jeżeli sąd uchylił decyzję tylko w części lub stwierdził jej nieważność w części, to pozostała część decyzji staje się prawomocna),

c) umorzył postępowanie³⁶.

2. Analiza problematyki teoretyczno-normatywnej dotyczącej decyzji, zezwoleń w dziedzinie ochrony zabytków

Analizując decyzje administracyjne w dziedzinie ochrony zabytków czyni się to według ustalonej wcześniej kolejności, pomijając tylko te decyzje, które zostały przeznaczone do analizy w następnych rozdziałach. Pierwsza z wymienionych decyzji jest aktem administracyjnym, na podstawie którego następuje wykreślenie zabytku z rejestru.

Ustawa o ochronie dóbr kultury i muzeach z 15 lutego 1962 r. stanowi, iż wykreśleniu z rejestru podlega zabytek, który utracił swą wartość zabytkową wskutek całkowitego zniszczenia, albo którego wartość została zdyskwalifikowana wskutek ustaleń naukowych, jak również zabytek wywieziony na stałe za granicę. Kompetencja do podjęcia decyzji o wykreśleniu zabytku z rejestru przysługuje ministrowi kultury i sztuki po wysłuchaniu opinii Rady Kultury i Sztuki³⁷. Tej ostatniej przysługują tylko opiniodawczo-doradcze kompetencje. W przedstawionej materii Rada Kultury i Sztuki nie ma uprawnień stanowiących. Należy przyjąć, że skutek prawny w postaci pozbawienia przedmiotu charakteru zabytku wywiera ostateczna decyzja ministra kultury i sztuki, natomiast czynność wykreślenia zabytku z rejestru ma znaczenie porządkowe. Jeżeli przyjąć, że uznanie przedmiotu za zabytek oznacza decyzję ostateczną nadającą określonemu przedmiotowi ten właśnie charakter prawny, przeto „wykreślenie zabytku z rejestru” oznacza w istocie decyzję, która uchyliła poprzednią decyzję pozytywną w tej sprawie. Stosując taką wykładnię nie jest wykluczone „wykreślenie zabytku z rejestru” np. z przyczyn uzasadniających wznowienie postępowania³⁸.

Drugą decyzją przeznaczoną do omówienia jest decyzja zezwalająca na zburzenie zabytku, jego zniszczenie, przerabianie, odnawianie, rekonstruowanie, zabudowywanie, odbudowywanie, uzupełnianie, rozkopywanie i inne zmiany. Po wyższe zezwolenia wydaje wojewódzki konserwator zabytków. Przepis ten budzi wątpliwości, gdyż zawarte w nim wyliczenia obejmują działania o bardzo różnym znaczeniu z punktu widzenia ochrony zabytków. Jest w pełni uzasadnione uzależnienie od zezwolenia prac polegających na odbu-

³³ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 100.

³⁴ Por. art. 129 § 2 k.p.a.

³⁵ Postępowanie administracyjne jurysdykcyjne jest dwuinstancyjne (patrz: art. 15 k.p.a.).

³⁶ Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1982, s. 98 i nast.

³⁷ Ustawa, art. 16.

³⁸ W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 187; rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 III 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz. U.R.P., Nr 29, poz. 265).

W okresie przedwojennym wykreślenie zabytku z rejestru

zabytków następowało w wypadku, gdy przedmiot utracił wartość zabytkową lub gdy został wywieziony za granicę z kraju za zgodą (zezwoeniem) władzy konserwatorskiej. Wykreślenie z rejestru następowało w drodze orzeczenia władzy konserwatorskiej. Nie wchodząc w rozważania nad konstrukcją aktu administracyjnego w rozumieniu administratywistów II Rzeczypospolitej trzeba powiedzieć, że sposób jego określenia różnił się od współczesnych definicji i tak np. prof. L. Jaworski przyjął skrajny pogląd, że aktem administracyjnym jest każda czynność przedsięwzięta przez organy państwowe, która wywołuje skutki prawne. Obojętne przy tym było, czy jest to czynność faktyczna, czy decyzja prawna. Por.: L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1924, s. 828.

owie czy konserwacji zabytku, natomiast budzi wątpliwość ta część omawianego przepisu, z której można by wnosić, że wspomnianemu organowi służy kompetencja do wydania zezwolenia na burzenie czy niszczenie zabytku. Być może mamy tu tylko do czynienia ze stylistyczną niezręcznością, niemniej jednak literalny sens przepisu uzasadnia podobne rozumowanie. Taka konkluzja budzi jednak zastrzeżenia nie tylko z punktu widzenia zasadniczego celu ustawy, ale również ze względu na brak w ustawie przepisu określającego merytoryczne przesłanki, warunkujące wydanie tego rodzaju zezwolenia. Pozornie przeczy temu przepis ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach, który stanowi, iż udzielenie zezwolenia na wymienione wyżej roboty wojewódzki konserwator zabytków może uzależnić od badań i dokumentacji zabytku, jest to jednak przepis natury proceduralnej, który nie wypełnia wskazanej luki. Poza tym pozostawienie decyzji w tak społecznie ważnej sprawie całkowicie swobodnemu uznaniu organu przeczy właściwej kontroli legalności podjętej decyzji. Ustawowa konstrukcja ochrony zabytków powinna polegać bowiem na reglamentacji działań, które mogą wpłynąć na stan zabytku (w sensie zarówno pozytywnym, jak i negatywnym), nie zagrażając jednak jego fizycznemu istnieniu. Natomiast rozwiązanie polegające na udzieleniu organowi kompetencji do wydania zezwolenia na zburzenie czy zniszczenie zabytku kryje w sobie wewnętrzną sprzeczność, której łatwo uniknąć przyjmując zasadę, iż przedmiot wpisany do rejestru zabytków może ulec fizycznej likwidacji (zburzeniu itp.) tylko po uprzednim wykreśleniu go z powyższego rejestru, co wymaga decyzji ministra kultury i sztuki. „Zniszczenie zabytku na podstawie zezwolenia” jest z punktu widzenia celu ustawy sytuacją więcej niż paradoksalną. Logicznie rozumując, jeżeli chronimy jakiś zabytek, to nie po to, aby później go unicestwić fizycznie, prowadząc tym samym do jego faktycznej likwidacji³⁹.

Wskazane byłoby więc wprowadzenie do ustawy poprawek, które regulowałyby przesłanki wydawania omawianego aktu konstytucyjnego w sposób nie pozostawiający wątpliwości interpretacyjnych⁴⁰.

Kolejną decyzję, którą wprowadzono do współczesnego systemu prawnego ochrony zabytków, jest zezwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na przemieszczanie zabytków nieruchomych z naruszeniem skomponowanych lub ustalonych tradycją wewnątrz budownictwa świeckiego i sakralnego. Takie samo zezwolenie musi być udzielone również w sytuacji, gdy ma nastąpić przemieszczanie zabytków nieruchomych z naruszeniem skomponowanego lub ustalonego tradycją układu terenowego. W wypadku tego aktu konstytucyjnego nie zostały określone kryteria ani przesłanki mówiące, kiedy następuje „*naruszenie skomponowanego lub ustalonego tradycją*” wewnątrz bądź układu terenowego. Rozstrzygnięcie tej kwestii zostało pozostawione swobodnemu uznaniu wojewódzkiego konserwatora zabytków, przy czym musi się on kierować ogólnymi założeniami ochrony dóbr kultury w Polsce⁴¹.

Jeszcze inną decyzją w systemie prawnym PRL jest zezwolenie wydane przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, bez którego nie można podejmować czynności mogących przyczynić się do zeszpecenia otoczenia nieruchomego zabytku lub widoku na zabytek. „Zezwolenie na zeszpecenie otoczenia zabytku” nie jest określeniem nazbyt szczęśliwym. Takie postawienie sprawy rodzi bowiem znak zapytania nad sensem wszelkich działań, mających na względzie ochronę

zabytków. W wielu wypadkach chodzi nie tylko o czynności podejmowane w ramach szeroko rozumianej prawnej ochrony zabytku nieruchomego, ale także o odpowiednie jego umiejscowienie w środowisku. To „odpowiednie umiejscowienie zabytku nieruchomego w jego środowisku” rozumieć należy jako ciąg czynności zgodnych z prawem, mających na celu jego wszechstronną ochronę, odnoszących się nie tylko do samego zabytku nieruchomego, ale również do jego otoczenia, które powinno być zagospodarowane w sposób uwzględniający charakter i przeznaczenie tego obiektu. Określenie prawodawcy „zeszpecenie” powinno uważać się za pojęcie nieostre, gdyż nasuwa wątpliwości interpretacyjne. Zeszpeceniem otoczenia zabytku nieruchomego będzie usytuowanie w jego pobliżu np. olbrzymiego wysypiska śmieci. W tym wypadku nie ma wątpliwości interpretacyjnych. Pojawiają się one dopiero wówczas, gdy ma nastąpić urbanistycznie nowoczesna przebudowa otoczenia nieruchomego zabytku. Czy postawienie w jego pobliżu kilku supernowoczesnych wieżowców jest „zeszpeceniem” otoczenia zabytku nieruchomego, czy też nie jest? Brakuje również kryteriów oceny, czy dane czynności mogą przyczynić się do „zeszpecenia” otoczenia zabytku nieruchomego. Wydaje się ze wszelki miar wskazane przyjęcie kryteriów dopuszczalności nieuniknionej nowoczesnej, urbanistycznej przebudowy otoczenia zabytku nieruchomego, a także ustalenie sposobu jej dokonywania z prawnego punktu widzenia. Chodzi o to, aby otoczenie harmonizowało z charakterem, wyglądem i przeznaczeniem zabytku nieruchomego⁴².

Ustawa z 15 lutego 1962 r. przyznaje wojewódzkiemu konserwatorom zabytków kompetencję do wstrzymania wyżej wymienionych czynności, które zostały podjęte w stosunku do zabytków bez uzyskania odpowiedniego zezwolenia. Można przyjąć, że przepis ten oznacza kompetencję do wydania decyzji ustanawiającej zakaz wykonywania tych czynności. Prof. W. Dawidowicz uważa, iż decyzja w tym przedmiocie spełnia w wysokim stopniu warunki uzasadniające opatrzenie jej rygorem natychmiastowej wykonalności⁴³. Należy jednak pamiętać, że wzmianka o nadaniu decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności powinna być zamieszczona w treści decyzji. Nadanie takiego rygoru może nastąpić w rozważanym przypadku, jeżeli jest to niezbędne z uwagi: na ważny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony (strona bowiem może wnosić o zaopatrzenie decyzji klauzulą natychmiastowej wykonalności, w tym jednak wypadku organ może żądać od strony odpowiedniego zabezpieczenia). Oczywiście nadanie decyzji organu pierwszej instancji klauzuli natychmiastowej wykonalności nie może spowodować jej nieodwołalności. Od klauzuli tej strona odwołuje się bądź to łącznie z odwołaniem od decyzji, bądź nawet osobno. Niewykluczone jest oczywiście, że rygor natychmiastowej wykonalności zostanie przez organ nadrzędny w toku procedury odwoławczej oceniony jako przedwczesny albo wręcz błędny bądź potem cała decyzja będzie uchylona lub zmieniona. Strona może się wtedy domagać – o ile poniosła szkody majątkowe – naprawienia ich przez skarb państwa w trybie art. 416 kodeksu cywilnego, w konsekwencji zaś także winny ewentualnego niedbalstwa pracownik będzie zobowiązany do zwrotu państwu tych sum w całości lub części (zgodnie z kodeksem pracy)⁴⁴.

Ustawa z 1962 r. zawiera również kolejny przepis będący ilustracją tezy, iż zabytki są dobrami kultury podlegającymi szczególnemu reżimowi prawnemu. Kompetencja wojewódz-

³⁹ W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, op. cit., s. 180.

⁴⁰ W okresie II Rzeczypospolitej odpowiednikiem omówionego przed chwilą zezwolenia był także akt administracyjny, noszący również nazwę „zezwolenie”, do którego wydawania upoważniono władzę konserwatorską pierwszej instancji. Bez tego aktu, zabytków nie wolno było burzyć, rozkopywać, niszczyć, przerabiać, rekonstruować, zabudowywać, zdobić, uzupełniać, ani przewozić. Zasadniczo rzecz biorąc, konstrukcja przedwojenna i obecna niewiele się w tej materii różni, wykazując podobieństwa pod względem wad i zalet. Por.: rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 III 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz. U.R.P., Nr 29, poz. 265), art. 14.

⁴¹ W przepisach prawnych okresu międzywojennego nie było aktu administracyjnego stanowiącego odpowiednik wymienionego zezwolenia, ale problem takiego pojmowania

ochrony zabytku nieruchomego był regulowany w całokształcie przepisów o ochronie zabytków.

⁴² Przed wybuchem drugiej wojny światowej istniał w Polsce odpowiednik tego przepisu, zgodnie z którym władze konserwatorskie pierwszej instancji mogły zakazać wszelkich robót, których wykonanie zszpeciliby otoczenie zabytku i widok na zabytek lub z zabytku, albo roboty te wstrzymać. Powyższego przepisu nie stosowano jednak, jeżeli zastosowanie go naraziłoby zamierzającego przeprowadzić roboty na stosunkowo niedużą szkodę lub nakład pieniężny. Por.: rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 III 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz. U.R.P., Nr 29, poz. 265), art. 24. W obecnej regulacji prawnej nie ma takich ograniczeń.

⁴³ W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, op. cit., s. 181.

⁴⁴ K. Sand, *Prawo administracyjne PRL*, Warszawa 1979, s. 147–148.

kiego konserwatora zabytków do wydania decyzji w sprawie wstrzymania działań podjętych w stosunku do zabytku bez uzyskania zezwolenia może być bowiem odniesiona również do dóbr kultury jeszcze nie wpisanych do rejestru zabytków, jeżeli istnieją podstawy do takiego wpisu. W stosunku do powyższego przepisu należy zauważyć, iż powinien on stosować się „odpowiednio”, co zostało pominięte w ustawie. Intencja omawianego przepisu jest niewątpliwie słuszna: chodzi o rozciągnięcie kompetencji organu także na te dobra kultury, co do których istnieje prawdopodobieństwo iż zostaną uznane za zabytki. W tym wypadku omawiana kompetencja organu musi być realizowana z pominięciem kwestii bezprawności podjętych działań, gdyż z ustawy nie wynika obowiązek uzyskania zezwolenia na przebudowę, upiększenie itd. przedmiotu, który faktycznie ma cechy dobra kultury, ale który nie został uznany formalnie za zabytek. Ponieważ prawdopodobieństwo uznania dobra kultury za zabytek (i wynikające stąd ograniczenia dla jego właściciela lub użytkownika) nie powinno być stanem trwałym, ustawa przewiduje iż „zarządzenia o wstrzymaniu robót tracą moc z samego prawa, jeżeli w ciągu trzech miesięcy od ich wydania nie następuje wpis do rejestru zabytków”. Tak skonstruowana warunkowa ochrona dobra kultury, co do którego istnieje podstawy wpisu do rejestru, kryje w sobie pewne niebezpieczeństwo ze względu na to, iż ustawowe skutki następują niezależnie od przyczyny, która spowodowała niewpisanie danego przedmiotu do rejestru zabytków. Jeżeli więc wpis do rejestru zabytków nie nastąpi w ciągu 3 miesięcy np. wskutek nieuczciwości lub niedbalstwa pracownika nie ma prawnej możliwości dalszego uchronienia dobra kultury przed jego dewastacją⁴⁵. Kolejnym rodzajem decyzji wprowadzonym przez polskiego prawodawcę do ochrony zabytków są decyzje zezwalające na prowadzenie wszelkich prac i robót przy zabytkach oraz decyzje zezwalające na prace wykopaliskowe. Są one wydawane przez wojewódzkich konserwatorów zabytków. Decyzje te można wymienić łącznie choćby z tego względu, że ustawodawca wspominał o nich wyszczególniając je w tym samym artykule ustawy. Akty administracyjne, na podstawie których można prowadzić roboty wykopaliskowe, nie są jednak dla prowadzonych rozważań zbyt istotne. Natomiast jeśli chodzi o sytuację, w której wojewódzki konserwator zabytków wydaje decyzję zezwalającą na prowadzenie wszelkich prac i robót przy zabytkach, to trzeba powiedzieć, że nie są do końca jasne motywy, którymi kierował się polski ustawodawca, wprowadzając ten akt administracyjny o charakterze konstytutywnym do prawnego systemu ochrony zabytków. Merytorycznie rzecz biorąc stanowi on bowiem powtórzenie innego – omówionego już wcześniej – zezwolenia, bez którego nie wolno w stosunku do zabytków dokonywać takich czynności, jak burzenie, niszczenie, przerabianie, odnawianie, rekonstruowanie, itd., a także nie wolno czynić „żadnych innych zmian”. Ten ostatni zwrot oznacza, że ochroną objęto wszelkie czynności w stosunku do zabytków. Ponieważ wymienione czynności mają charakter prac i robót, więc można pomiędzy obydwojma zezwoleniami postawić znak tożsamości. Od strony merytorycznej regulują one te same kwestie. Dlatego też jedna z wymienionych tu konstrukcji prawnych jest w praktyce zbędna.

Pośród licznych obowiązków, które zostały nałożone na właściciela (użytkownika) zabytku, ustawa z 15 lutego 1962 r. mówi również o obowiązku właściciela zabytku ruchomego

użyczenia go dla celów wystawienniczych lub badawczych na okres nie dłuższy od 6 miesięcy w ciągu każdych 5 lat, przy czym następuje to „na podstawie decyzji” właściwego organu. Można przyjąć, iż w tym wypadku obowiązek właściciela zabytku wynika nie z mocy ustawy, lecz z mocy decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków, przy czym organ ten jest związany warunkami określonymi w ustawie.

Przy takiej wykładni otwarta jest droga do postępowania egzekucyjnego, mającego na celu spowodowanie wykonania przez stronę obowiązku, wynikającego dla niej z decyzji ostatecznej. Naruszenie omawianego obowiązku – niewykonanie decyzji – może spowodować, poza zastosowaniem środków egzekucyjnych przejęcie zabytku na własność państwa.⁴⁶

Ustawa regulująca sprawy z zakresu ochrony zabytków stanowi, iż właścicielowi zabytku ruchomego, zgłoszonego na jego wniosek do rejestru zabytków i wpisanego do tego rejestru oraz jego następcom prawnym służą następujące uprawnienia:

- zabytek może być konserwowany na koszt państwa,
- przejęcie zabytku w drodze spadku, darowizny lub zapisu wolne jest od podatku od nabycia praw majątkowych,
- zabytek nie podlega przejęciu na własność państwa na podstawie ustawy.

W razie uchylania się jednak właściciela zabytku od ciężkich na nim obowiązków wojewódzki konserwator zabytków może wydać decyzję o pozbawieniu go w całości lub części wymienionych wyżej uprawnień. Wojewódzki konserwator zabytków wydając powyższy akt administracyjny o charakterze konstytutywnym ma pewien margines swobody w ocenie czy właściciel uchyla się od nałożonych na niego obowiązków. Należy sobie w tym miejscu powiedzieć, że założenia i rozwiązania ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach z 15 lutego 1962 r. uległy w ciągu ostatnich dwudziestu paru lat znacznej weryfikacji. Realia życia społeczno-gospodarczego spowodowały zawieszenie niektórych z nich w swojej próżni. Szczególnie wymienione wyżej uprawnienia rodzą wątpliwości, zarówno z teoretycznego, jak i przede wszystkim z praktycznego punktu widzenia, tym bardziej że rozwiązania znajdujące się w sferze teorii winny służyć praktyce, wyznaczonej także przez zapotrzebowania i oczekiwania społeczne. Niestety dość często praktyka rozmija się z teorią. Dla nas najistotniejsze jest to, aby obie sfery służyły rzeczywistości, realnej i wszechstronnej opiece nad zabytkami.

Od strony praktyki można wysunąć zarzuty, że zabytki ruchome będące własnością poszczególnych obywateli w rzeczywistości nie są konserwowane nie tylko na koszt państwa, ale że bardzo rzadko przedmioty te konserwowane są w wyspecjalizowanych pracowniach konserwacji zabytków (pracowniach muzealnych) na koszt samych obywateli. Dzieje się tak z kilku względów: po pierwsze – liczba pracowni jest zbyt mała, po drugie – pracownie te mają wystarczająco dużo problemów z konserwacją własnych obiektów, po trzecie – stosunkowo niewielu właścicieli zabytków ruchomych ubiega się o konserwację tych przedmiotów na koszt państwa. Albo nie wiedzą o takim uprawnieniu, albo jeżeli już ktoś wie i zgłasza się z zabytkiem ruchomym w odpowiednie miejsce, to okazuje się, że nie zawsze pracownice konserwacji zabytków chcą się podjąć wykonania takiego zadania. Skoro pojawiają się wspomniane wyżej trudności, to – jak się wydaje – wskazana jest zmiana omawianego

⁴⁵ W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, op. cit., s. 181 i 182.

W okresie dwudziestolecia międzywojennego wprowadzono do systemu prawnego przepisy, zgodnie z którymi można było wstrzymać wykonywanie określonych czynności wobec zabytków i wobec przedmiotów, które miały szansę stać się wkrótce zabytkami. Tak więc władza konserwatorska pierwszej instancji, sprawująca nadzór nad wykonywaniem wszelkich robót dotyczących zabytków na zasadzie uzyskanego zezwolenia (np. na przerabianie, rekonstruowanie), miała prawo wstrzymać roboty wykonywane bez zezwolenia lub w sposób niewłaściwy i zmusić właściciela przedmiotu do wykonywania tych robót w sposób właściwy; por.: art. 15 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 III 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz. U.R.P., Nr 29, poz. 265). W wypadku, gdy zachodziła obawa, że przedmiot mogący być uznany za zabytek, a nie mający charakteru zabytku, może na skutek prowadzonych wokół niego robót ulec wpływow

szkodliwym dla jego zachowania, władza konserwatorska władna była w drodze aktu administracyjnego wstrzymać roboty zmierzające do zburzenia, zniszczenia, przerobienia, odnowienia, rekonstruowania, zdobienia lub uzupełniania tego przedmiotu. Władza konserwatorska mogła również zakazać zbywania odpłatnego lub nieodpłatnego takiego przedmiotu, ale jeżeli w ciągu 3 miesięcy od daty tych zarządzeń nie zapadło orzeczenie tej władzy o wartości zabytkowej zabytku, wszelkie powyższe zakazy traciły moc obowiązującą; por.: art. 12 rozp. Prez. Rzeczypospolitej z 6 III 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz. U.R.P., Nr 29, poz. 265).

⁴⁶ W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, op. cit., s. 183, 184.

W okresie II Rzeczypospolitej nie było odpowiednika aktu administracyjnego regulującego obowiązek użyczenia zabytku ruchomego dla potrzeb badawczych bądź wystawienniczych.

przepisu w ustawie o ochronie dóbr kultury i o muzeach. Powinna ona pójść w tym kierunku, aby uprawnienia do konserwacji zabytku na koszt państwa przysługiwały właścicielowi „szczególnie cennego” zabytku ruchomego, zgłoszonego na jego wniosek do rejestru zabytków i wpisanego do tego rejestru, oraz jego następcom prawnym. Określenie „szczególnie cenne” jest pojęciem nieostрым ograniczającym krąg osób, które dzisiaj mogą potencjalnie korzystać z analizowanego uprawnienia – powinno jednak zapewnić konserwację części zabytków ruchomych (tych, których znaczenie jest w jakiś sposób szczególne).

Jeżeli dodać do omawianego uprawnienia dwa pozostałe (a) przyjęcie zabytku ruchomego w drodze spadku, darowizny lub zapisu wolne jest od podatku od nabycia praw majątkowych, b) zabytek ruchomy nie podlega przejściu na własność państwa na podstawie ustawy), to – patrząc od strony dzisiejszych realiów życia społeczno-gospodarczego – można odnieść wrażenie, że powyższe rozwiązania odnoszą się do grupy osób, która pragnie pieniądze uzyskane w sposób niekoniecznie zgodny z prawem ulokować w sposób wolny od zajęcia. Regulacja nie dotyczy takiego stanu faktycznego. Na szczęście nasz system prawa jest wystarczająco spójny, a jednocześnie dość elastyczny, aby pociągnąć do prawnej odpowiedzialności osoby, które weszły w posiadanie zabytku ruchomego w sposób niezgodny z prawem. Taki sposób lokowania pieniędzy uzyskanych wbrew przepisom prawa nie zapewnia bezkarności w świetle polskiego porządku prawnego. Należy pamiętać o tym, że państwo ma możliwość przejścia zabytku ruchomego od obywatela, nie tylko wtedy, gdy ten ostatni uzyskał go, mówiąc ogólnie, w sposób niezgodny z prawem. Państwo ma bowiem możliwość zakupu zabytku ruchomego (na zasadzie pierwszeństwa), chociaż wiadomo, iż problemem jest nie tylko to, aby przejść na własność państwa jak nawijającej zabytków, ale również to, by zagospodarować je w sposób zapobiegający zniszczeniu. Nie wolno przy tym zapominać, że taki przedmiot powinien służyć społeczeństwu.

Osobnym zagadnieniem jest sprawa konserwacji zabytków ruchomych znajdujących się w tzw. rękach prywatnych, czyli będących w posiadaniu osób, które z chwilą swojej śmierci zobowiązują się do przekazania przedmiotów tych państwu. Ustawodawca nie wypowiedział się oddzielnie w tej kwestii. Wydaje się jednak, że interes społeczny przemawia za konserwacją tych przedmiotów na koszt państwa.

Wracając do decyzji wydawanych przez wojewódzkich konserwatorów zabytków, mocą których właściciele zabytków ruchomych uchylający się od nałożonych na nich obowiązków pozbawieni zostają w całości bądź w części przysługujących im uprawnień, należy zwrócić uwagę nie tylko na praktyczną skuteczność takiego rozwiązania. Prof. W. Dawidowicz uważa, że z teoretycznego punktu widzenia może ono budzić pewne wątpliwości. Chodzi przede wszystkim o zastosowanie w powyższych przepisach sposób regulowania stosunków społecznych: ustanowione w ustawie prawa mają być ograniczane lub wręcz znoszone decyzją wojewódzkiego konserwatora zabytków. Taka koncepcja jest o tyle niewłaściwa, że zapewnia w ostatecznym rachunku przewagę organu nad ustawodawcą. Ponadto dwa ostatnie z cytowanych wyżej uprawnień mają charakter rzeczowy i wywierają pewne konsekwencje w sferze prawa cywilnego. Znoszenie takich skutków prawnych w drodze decyzji będącej sankcją za uchylanie się właściciela zabytku od ciężących na nim osobistych obowiązków nie wydaje się uzasadnione.

W sumie przyjęta w ustawie regulacja ma charakter połowiczny, a zatem mało przekonujący, zwłaszcza jako zachęta do zgłoszenia zabytków do wpisu do rejestru. Bardziej konsekwentne byłoby unormowanie omawianego zagadnienia w ten sposób, że uprawnienie stanowiące o pewnym uprzywilejowaniu właściciela zabytku, który zgłosił go do wpisu do rejestru, wynikałoby z decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków, który w określonych okolicznościach mógłby je cofnąć przez wydanie nowej decyzji uchylającej decyzję poprzednią. Oczywiście przy tym rozwiązaniu należałoby przemyśleć rodzaj uprawnień, które mogłyby być udzielone w tym trybie. Na marginesie trzeba zauważyć, iż

przewidziane w ustawie uprzywilejowanie w postaci wyłączenia zabytku spod przejęcia go na własność państwa jest rozwiązaniem idącym zbyt daleko, skoro się zauważy, że przejście na własność państwa może nie mieć charakteru „karnego”, lecz być uzasadnione względami interesu publicznego⁴⁷.

Ustawa z 15 lutego 1962 r. przyznaje właścicielowi wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków kompetencję do nakazania właścicielowi (użytkownikowi) zabytku wpisanego do rejestru zabytków przeprowadzenie robót konserwatorskich w określonym terminie. Ze sposobu sformułowania tego przepisu należałoby wnosić, że ma on charakter powszechny, tzn. dotyczy zabytków zarówno ruchomych, jak i nieruchomości, bez względu na rodzaj ich właściciela. Jednakże skutki omawianego nakazu przedstawiają się różnie w zależności od jego adresata. W wypadku, gdy obiekt wpisany do rejestru zabytków stanowi własność państwa – sprawa przeprowadzenia robót konserwatorskich regulowana jest odrębnymi przepisami, natomiast w pozostałych wypadkach ustawa wyznacza właścicielowi (użytkownikowi) zabytku miesięczny termin (od daty doręczenia nakazu) do złożenia pisemnego oświadczenia, czy wykona nakazane roboty we własnym zakresie i na własny koszt. Z powyższego wynika, że akt wojewódzkiego konserwatora zabytków określony w ustawie jako „nakaz” nie ma w omawianym zakresie mocy wiążącej nałożenia na właściciela (użytkownika) zabytku obowiązku dokonania przewidzianych w nim robót konserwatorskich, lecz wywiera skutki prawne, odpowiadające wezwaniu strony do złożenia oświadczenia. Z dalszych przepisów wynika, że w razie niezłożenia przez adresata „nakazu” oświadczenia w przepisany termin – właściwy organ władzy konserwatorskiej powinien przyjąć, że nie podejmuje się on wykonania we własnym zakresie określonych w „nakazie” prac konserwatorskich i w tych warunkach wydać decyzję o wykonaniu powyższych robót ze środków państwowych, ale na koszt właściciela (użytkownika) zabytku. Ten akt administracyjny o charakterze konstytutywnym podlega natychmiastowemu wykonaniu. Skutki prawne tej decyzji są zbliżone do wykonania zastępczego (bowiem strona uchylili się od wezwania do wykonania robót we własnym zakresie), ale u podstaw tej decyzji leżą przepisy prawa materialnego, nie zaś przepisy prawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Analogiczną decyzją wojewódzki konserwator zabytków wydaje w wypadku, gdy właściciel (użytkownik) zabytku wpisanego do rejestru wprawdzie złożył w odpowiedzi na „nakaz” pozytywne oświadczenia, ale faktycznie nie rozpoczął robót konserwatorskich albo prowadzi je w sposób wykluczający zakończenie ich w wyznaczonym terminie. Należy przyjąć, że rozliczenie kosztów obciążających stronę powinno nastąpić w osobnej decyzji, a jej realizacja winna być zabezpieczona środkami egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym⁴⁸.

W sytuacji, gdy zostały przeprowadzone roboty w stosunku do zabytku lub jego otoczenia bez wymaganego zezwolenia, wojewódzki konserwator zabytków może nakazać przywrócenie zabytku lub jego otoczenia do poprzedniego stanu na koszt osoby, która dokonała zmiany bez uzyskanego zezwolenia. Przepis ten mógłby być rozumiany dwojako jako podstawa do wydania decyzji nakazującej osobie, która bezprawnie dokonała zmian, przywrócenie stanu pierwotnego na własny koszt, bądź jako podstawa do orzeczenia o konieczności przywrócenia zabytku na koszt sprawcy nielegalnych zmian, co oznaczałoby, iż decyzja ta nie zobowiązuje do bezpośredniego działania, lecz rodzi po jego stronie jedynie obowiązek o charakterze pieniężnym. W tym ostatnim wypadku obowiązek faktycznego przywrócenia poprzedniego stanu ustalony byłby w innej drodze, w szczególności przez włączenie odpowiednich prac do planu właściwej jednostki państwowej lub innego upoważnionego podmiotu. Nie jest zresztą wykluczone, że przyjęcie jednej lub drugiej wykładni może okazać się celowe w zależności od charakteru zabytku oraz rodzaju dokonanych bezprawnie zmian. Byłoby jednak lepiej, aby oba te rozwiązania zostały w ustawie sformułowane jednoznacznie⁴⁹.

⁴⁷ Ibidem, s. 184 i nast.

W Polsce okresu dwudziestolecia międzywojennego nie było odpowiednika analizowanej decyzji, nie istniały więc tym samym związane z nią problemy prawne.

⁴⁸ Ibidem, s. 185 i nast.

⁴⁹ Ibidem, s. 182.

W okresie II Rzeczypospolitej odpowiednikiem wymienionej przed chwilą decyzji, a także omówionej przed nią decyzji o wykonywaniu prac konserwatorskich ze środków państwowych, ale na koszt właściciela (użytkownika) zabytków, by-

Wojewódzki konserwator zabytków został wyposażony w kompetencję do ustanawiania tymczasowego zajęcia zabytku w razie istnienia uzasadnionej obawy zniszczenia, uszkodzenia lub wywiezienia zabytku bez zezwolenia za granicę, jak też w razie niezapewnienia zabytkowi, mimo wezwania, należytych warunków konserwacji. Tymczasowe zajęcie w rozumieniu ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach polega – w stosunku do zabytku nieruchomości – na oddaniu go w zarząd właścicielowi organowi administracji terytorialnej stopnia podstawowego albo innej instytucji państwowej lub społecznej, zaś w stosunku do zabytku ruchomego – na przeniesieniu go, zależnie od rodzaju przedmiotu, do państwowego muzeum, archiwum lub biblioteki. Tymczasem zajęcie ma charakter środka zabezpieczającego, który powinien obowiązywać do chwili usunięcia niebezpieczeństwa, ze względu na które to zajęcie zostało ustanowione.

Należy przyjąć, iż kompetencja „ustanowienia tymczasowego zajęcia” oznacza kompetencję do wydania decyzji wywierającej dość złożone skutki prawne. Pierwszym i podstawowym skutkiem jest wyjęcie zabytku z posiadania jego właściciela (użytkownika), co może być zrealizowane w różny sposób – przede wszystkim zależnie od stosunku strony do decyzji. W pewnych wypadkach (zwłaszcza przy zabytkach nieruchomości) decyzja ta może stanowić podstawę dla podjęcia innych jeszcze decyzji czy szerzej – czynności prawnych. Wreszcie należałoby przyjąć, iż decyzja w sprawie tymczasowego zajęcia rodzi po stronie wskazanego w niej organu lub instytucji obowiązek przyjęcia zabytku na przechowanie lub zarząd, w przeciwnym razie tymczasowe zajęcie zabytku mogłoby się okazać praktycznie niewykonalne. Organ lub instytucję, którą obciążono omawianym obowiązkiem, należy uważać za stronę w sprawie.

Jak już zostało wcześniej wspomniane, zajęcie zabytku powinno ustać z chwilą, gdy przestały istnieć okoliczności uzasadniające ustanowienie zajęcia zabytku. Ustawa nie reguluje bliżej tego zagadnienia, możliwe są zatem, teoretycznie rzecz biorąc, dwa warianty rozwiązania tej sprawy. W pewnych okolicznościach wojewódzki konserwator zabytków będzie mógł wydać decyzję o z góry ograniczonym czasie jej mocy obowiązującej, a wówczas zajęcie zabytku ustaje z chwilą nastąpienia końcowej daty tego czasu. W innych wypadkach ustanie zajęcia zabytku powinno nastąpić w drodze wydania decyzji uchylającej decyzję ustanawiającą to zajęcie⁵⁰.

3. Prawomocność (trwałość) i możliwość zmian decyzji administracyjnych w dziedzinie ochrony zabytków

Decyzje w dziedzinie ochrony zabytków (tak samo jak inne akty administracyjne), stanowiąc część porządku prawnego, wiążą w sposób bezwzględny wszystkie osoby, instytucje i organy państwowe. Jest to elementarny warunek państwowości i utrzymywania trwałości stosunków administracyjno-prawnych. Niedopuszczalność użycia przeciw decyzjom w dziedzinie ochrony zabytków zwyczajnych środków prawnych do ich obalenia oznacza formalną prawomocność takich decyzji. W świetle k.p.a. tego rodzaju decyzje noszą miano decyzji ostatecznych. Należy jednak pamiętać, że decyzje dotyczące ochrony zabytków, wykazujące charakter administracyjnych aktów konstytutywnych, obowiązują wprawdzie w sposób bezwzględny, ale mogą zająć prawnie określone sytuacje uzasadniające dopuszczalne zmiany treści aktów. Dotyczy to np. zagrożenia zabytków na skutek działań wojennych. Teoretycznie nie znaczy to jednak, aby możliwość

zmian analizowanych decyzji mogła być pozostawiona tylko do uznania organów administracyjnych, a właściwie do uznania wojewódzkich konserwatorów zabytków, działających z upoważnienia wymienionych organów. Takie postawienie sprawy przekreślałoby rolę decyzji administracyjnych jako norm prawnych, których zadaniem jest przeciw porządkowaniu i stabilizowaniu prawnych sytuacji faktycznych. Dlatego też dopuszczalność zmian prawomocności decyzji administracyjnych w dziedzinie ochrony zabytków jest uzależniona od prawnie (w sposób wiążący organy służby konserwatorskiej) ustalonych warunków. W ustaleniu prawnych warunków i konsekwencji zmiany prawomocności decyzji leży sedno zagadnienia. Jeżeli bowiem przez pełną czy tzw. materialną prawomocność decyzji rozumieć ich absolutną niezmienną (niewzruszalną treść), to trzeba powiedzieć, że tego typu prawomocność w stosunku do decyzji w dziedzinie ochrony zabytków nie istnieje. Jeżeli jednak przez materialną prawomocność rozumieć stworzenie prawnej sytuacji uniemożliwiającej przeprowadzenie dowolnych zmian decyzji, ustalenie zasad ich trwałości i dopuszczenie w wyjątkowych okolicznościach do zmiany tych aktów przez same organy służby konserwatorskiej, to można tu mówić o istnieniu takiej prawomocności. W prawie polskim prawomocność ta ma szczególne znaczenie dla adresatów aktów, gdyż została utworzona przede wszystkim w celu zabezpieczenia ich interesów. Dlatego też najistotniejszymi podstawowymi, ogólnymi warunkami dopuszczalności zmian są warunki ustalone w k.p.a.⁵¹

W tym miejscu trzeba wspomnieć o możliwości odwołania od decyzji wydanej w pierwszej instancji. Pierwszą instancją jest przeważnie wojewódzki konserwator zabytków, działający w ramach organizacyjnych urzędu terenowego organu administracji państwowej szczebla wojewódzkiego. Instancją odwoławczą jest wówczas minister kultury i sztuki. W niektórych wypadkach staje się on organem pierwszej instancji, np. minister kultury i sztuki wydaje decyzję uznającą dobro kultury za zabytek. Stronie nie służy wówczas odwołanie, jednakże gdy jest ona niezadowolona z decyzji, to może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Natomiast w wypadku, gdy stronie przysługuje odwołanie do drugiej instancji, to nie musi ona szczegółowo uzasadniać odwołania od decyzji, wystarczy, że jest niezadowolona z wydanej decyzji⁵².

Pewien wpływ na dopuszczalność zmian decyzji mają uprawnienia przysługujące prokuratorowi⁵³, a także możliwość zaskarżenia decyzji w dziedzinie ochrony zabytków do NSA. Zaskarżenie takie może nastąpić tylko z powodu niezgodności decyzji z prawem. Stosuje się wówczas przepisy k.p.a. dotyczące zaskarżania decyzji do sądu administracyjnego⁵⁴. Sfera ochrony zabytków stanowi tę specyficzną dziedzinę, w której trudno jest mówić o dwóch przeciwstawianych sobie pojęciach interesów: indywidualnego i społecznego. Każdy przedmiot zabytkowy – zarówno ruchomy, jak i nieruchomy stanowiący część naszej spuścizny kulturalnej, niezależnie od tego czy znajduje się w posiadaniu państwa, czy też jest własnością obywatela, podlega gatunkowo tej samej ochronie prawnej. Status „prywatności” bądź „społeczności” właściciela takiego przedmiotu nie oznacza, że mamy tutaj dwa przeciwstawne sobie interesy. Wręcz przeciwnie, powinniśmy mówić o jednym interesie społecznym, mierzonym dobrem całego społeczeństwa, a nie celami partykularnymi poszczególnych jego jednostek. Przepisy prawa administracyjnego uważane nieraz jako pewien przejaw dbałości o ochronę interesu prawnego obywatela, a w innych

ła konstrukcja prawna, zgodnie z którą władze konserwatorskie mogły nakazać zarządom związków komunalnych, gminom wyznaniowym i innym osobom prawnym dokonywanie potrzebnych robót konserwatorskich i przedsięwzięcie wszelkich środków, niezbędnych do zabezpieczenia należących do nich zabytków na koszt własny oraz wyznaczyć w tym celu terminy. W stosunku do innych osób, władza konserwatorska mogła zarządzić dokonanie takich robót i przedsięwzięcie takich środków – w braku przyzwolenia właściciela (posiadacza) – jedynie na koszt państwa. Osobnym problemem było to, czy właściciel (posiadacz) zabytków godził się wykonywać powyższe czynności na swój koszt, czy też wolał, aby uczyniono je na koszt państwa. Por.: rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 III 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz. U.R.P., Nr 29, poz. 265), art. 16.

⁵⁰ W Polsce okresu przedwojennego rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 III 1928 r. o opiece nad zabytkami (art. 17) wprowadziło instytucję prawną, będącą odpowiednikiem obecnie funkcjonującego tymczasowego zajęcia zabytku wpisanego do rejestru zabytków. Przedwojenną instytucję czasowego zarządu państwowego uruchamiano w wypadku, gdy zabytkowi groziło niebezpieczeństwo zniszczenia, uszkodzenia lub niedozwolonego wywozu za granicę, a zwłoka mogła spowodować niepowetowaną szkodę.

⁵¹ System prawa administracyjnego, op. cit. s. 83–87.

⁵² Dział II, rozdział 10 k.p.a., a w szczególności art. 127 i 128.

⁵³ Dział IV k.p.a.

⁵⁴ Dział VI k.p.a.

wypadkach oceniane jako przejaw dbałości o ochronę interesu społecznego czy też pojmowane jako strażnik obu tych interesów, w dziedzinie ochrony zabytków muszą zostać zweryfikowane i zakwalifikowane jako normy służące szeroko rozumianej ochronie zabytków, traktowanej jako tylko i wyłącznie jeden interes społeczny. Przepisy prawa, które są podstawą wydania decyzji, same niekiedy zastrzegają, że poszczególne akty administracyjne ma mniejszą stabilność niż to przyjęto w ogólnie obowiązujących rozwiązaniach prawnych. Chodzi tu o to, aby podmiot ubiegający się o wydanie określonego aktu nie był następnie zaskoczony jego zmianą na skutek powstałych okoliczności. Taka jest przykładowo prawna sytuacja decyzji zezwalającej na wywóz dobra kultury za granicę. Zezwolenie takie musi być zaopatrzone w adnotację określającą termin ważności zezwolenia. Ponadto w wypadku wydania zezwolenia na czasowy wywóz dobra kultury musi zostać określony termin powrotu tego przedmiotu do kraju. Wymieniony przed chwilą termin jest jednym z elementów, od których może zależeć istnienie lub utrata mocy obowiązującej prawomocnej decyzji administracyjnej w dziedzinie ochrony zabytków. Zasadniczą rolę odgrywają tutaj:

- a) terminy (o których była już mowa) – decyzje mogą być wydawane z ważnością na okres, który same ustanawiają; po terminie określonym w samym akcie, bądź też w aktach normatywnych, dopuszczających wydanie decyzji tracą one moc;
- b) warunek – zarówno sama decyzja, jak i akty normatywne (szczególnie ustawa z 15 lutego 1962 r.) mogą ustalać warunki bądź pozytywne (od których zależy utrzymanie w mocy aktu), bądź też negatywne, które powodują utratę mocy obowiązującej decyzji;
- c) zasadnicze zmiany okoliczności faktycznych, które czynią całkowicie bezprzedmiotowym istnienie określonej decyzji, np. zniszczenie zabytku w sposób całkowity;
- d) zmiana decyzji tylko przez przewidziany do tego organ służby konserwatorskiej i w warunkach dopuszczonych prawem;
- e) uchylene określonej decyzji lub grupy takich aktów administracyjnych przez akt normatywny o mocy ustawowej lub akt normatywny wydany z upoważnienia tego rodzaju przepisów⁵⁵.

Przepisy ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. stanowią, że „ochrona dóbr kultury jest obowiązkiem Państwa” (art. 1). Takie sformułowanie polskiego prawodawcy oznacza, że powyższy obowiązek zostaje ujęty ramowo, w sposób kompleksowy, oraz że zostaje nałożony na wszystkie organy państwa, na cały aparat państwowy. Szczególne obowiązki prawne spoczywają jednak na organach administracji i gospodarki – i to nie tylko od momentu uznania jakiegoś dobra kultury za zabytek, chociaż dopiero od tej chwili obowiązki stają się bardziej skonkretyzowane, a przez to i bardziej przejrzyste. Zaistniały stan prawny rodzi po stronie tych organów obowiązek podejmowania działań wobec zabytków tylko w wypadkach i formach przewidzianych prawem. Przepisy ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach mają tutaj charakter bardzo uniwersalny i wybiegają poza jedną tylko dziedzinę. Ich skutek prawny jest o tyle daleko idący, że wiążą organy administracji i gospodarki w ich działalności niejako w pierwszej kolejności, co przejawia się w tym, że prawne założenia i zasady procesu ochrony dóbr kultury (zabytków) wytyczają możliwość podejmowania określonych działań w innych dziedzinach, np. prawie budowlanym⁵⁶.

Ma to znaczenie zwłaszcza w wypadku powstających kolizji. Organy administracji i gospodarki mają obowiązek podejmowania działań, niezależnie od dziedziny życia społeczno-gospodarczo-politycznego, niekolidujących w formie i treści z przepisami materialno-procesowymi, odnoszącymi się do sfery ochrony zabytków (dóbr kultury). Wynika z tego jasno, że organy mają obowiązek podejmować wobec zabytków działania tylko i wyłącznie zgodne z prawem – podlegając one nadzorowi i kontroli, dokonywanym na podstawie kryteriów legalności, celowości, rzetelności, gospo-

darności i sprawności organizacji. Postępowanie niezgodne z przepisami ustawy o ochronie zabytków i o muzeach może spowodować konieczność zastosowania przez organy administracji i gospodarki środków władztwa państwowego. Organy te mogą również (w sferze wewnętrznej) stosować sankcje organizacyjne, służbowe, osobowe, oraz spowodować następstwa o charakterze politycznym, społecznym itp., stosowane wobec adresatów realizujących określone zadania w ramach struktur organizacyjnych administracji w razie postępowania niezgodnego z normami materialno-proceduralnymi. Jednocześnie administracja może, a nawet ma obowiązek działań inspirujących, wykonywanych za pomocą środków o charakterze niewładczym. Wiąże się z tym obowiązek takiego organizowania przedsięwzięć życia społecznego, gospodarczego i kulturalnego, które nie naruszają prawnej regulacji w sferze ochrony zabytków. Pociąga to za sobą obowiązek odpowiedzialnego zawiadywania zabytkami (dobra kultury) ruchomymi i nieruchomymi. Organy administracji ponoszą odpowiedzialność za rezultaty działań odnoszących się do sfery ochrony zabytków – zwłaszcza wtedy, gdy są to działania sprzeczne z prawem⁵⁷.

Na gruncie obowiązujących przepisów regulujących proces ochrony zabytków w Polsce pojawia się problem dotyczący skutków prawnych nieuregulowanego, a bardzo szkodliwego „wyswobodzenia się” z nałożonych decyzją zobowiązań drogą faktycznego opuszczenia obiektu po jego zdewastowaniu. Ustawa o ochronie dóbr kultury i o muzeach pozostawia w tej materii wiele prawnych niedomówień. W dotychczasowych rozważaniach problem ten został zasygnalizowany w kontekście analizowanych decyzji. Z art. 78 ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach wynika, że ten „kto będąc właścicielem lub użytkownikiem zabytku” „nie zabezpieczy zabytku przed zniszczeniem, dewastacją lub uszkodzeniem” „podlega karze aresztu do 3 miesięcy lub grzywny do 4.500 zł”. Właściciel lub użytkownik zabytku nie może również podejmować czynności zmierzających bezpośrednio do zniszczenia lub uszkodzenia takiego dobra, gdyż będzie wówczas pociągnięty do odpowiedzialności karnej. Zgodnie bowiem z art. 73 wspomnianej już ustawy, „kto uszkodzi lub zniszczy zabytek, podlega karze więzienia do lat 5 i grzywny”. W wypadku gdy „sprawia działanie umyślnie, podlega karze aresztu do 6 miesięcy lub grzywny do 20.000 zł”. Zgodnie z art. 80 orzekanie w sprawach wymienionych w art. 78, a także w sprawach z art. 77 i 79 tej ustawy następuje w trybie przepisów o orzecznictwie karno-administracyjnym. Bardzo istotne znaczenie dla naszych rozważań ma art. 81 ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach, w myśl którego „niezależnie od postępowania karnego lub karno-administracyjnego organy służby konserwatorskiej mają prawo przywrócić zabytek do poprzedniego stanu i do poprzedniego miejsca przechowywania na koszt sprawcy”. W razie „wyswobodzenia się” przez określony podmiot z nałożonych decyzją zobowiązań drogą faktycznego opuszczenia zabytku nieruchomego po jego wcześniejszym zdewastowaniu minister kultury i sztuki lub wojewódzcy konserwatorzy zabytków mogą dokonać czynności przewidzianych prawem w trybie wspomnianego wyżej art. 81 ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach. Należałoby przyjąć, że w takim wypadku zarówno minister kultury i sztuki, jak i wojewódzcy konserwatorzy zabytków mogą wydawać decyzje o przywróceniu zabytku do poprzedniego stanu i poprzedniego miejsca przechowywania na koszt sprawcy. Skutki prawne tego aktu powinno rozpatrywać się nie tylko na podstawie przepisów prawa materialnego, ale mając na względzie także przepisy prawa o postępowaniu egzekucyjnym. W tym miejscu wypada jednak zauważyć, że u podstaw tej decyzji leżą przepisy prawa materialnego, a nie przepisy ustawy z 17 VI 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Można – jak się wydaje – przyjąć, że rozliczenie kosztów obciążających sprawcę powinno nastąpić w innej (osobnej) decyzji, a jej realizacja winna być zagwarantowana środkami egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym.

Organy służby konserwatorskiej – naczelne i terenowe –

⁵⁵ System prawa administracyjnego, op. cit., t. III, s. 86–87.

⁵⁶ Por.: Ustawa o ochronie dóbr kultury i o muzeach, Uchwała Rady Ministrów z 21 III 1957 r. w sprawie lokalizacji inwestycji w nieruchomościach zabytkowych (M.P., Nr 27, poz. 182), Uchwała Rady Ministrów z 8 XII 1960 r. o zasadach wykorzystania obiektów zabytkowych na cele użytko-

we (M.P. z 1961 r., Nr 1, poz. 6), przepisy ustawy z 24 X 1974 r. – prawo budowlane (Dz. U., Nr 38, poz. 229).

⁵⁷ Teoretyczne rozważania na temat obowiązków prawnych administracji można znaleźć w pracy M. Knapika, *Obowiązki prawne administracji państwowej w PRL*, Kraków 1983.

podlegają działaniom mechanizmów prawnego systemu kontroli nad administracją, zarówno w sferze organizacyjnej, jak i funkcjonalnej, opartej na podstawowym celu kontroli, wywodzącym się z art. 8 ust. 3 *Konstytucji PRL*, który stanowi, że wszystkie organy władzy i administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa. Pozycja organów służby konserwatorskiej w układzie organizacyjnym administracji jest dwójaka: z jednej strony przysługują im uprawnienia kontrolne, a z drugiej one same podlegają także kontroli, np. społecznej, resortowej, w pewnym stopniu także międzyresortowej (Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska). Zgodnie z rozwiązaniami zawartymi w podstawowym akcie normatywnym mieszczącym normy prawa proceduralnego (k.p.a.) minister kultury i sztuki dokonuje kontroli instancyjnej, będąc organem odwoławczym, uruchamianym wniesieniem odwołania od decyzji organu pierwszej instancji, czyli od decyzji terenowego organu administracji państwowej o właściwości szczególnej stopnia wojewódzkiego. Wojewódzki konserwator zabytków występuje bądź jako dyrektor wydziału ochrony zabytków, bądź jako zastępca dyrektora wydziału kultury i sztuki, działający z jego upoważnienia. Natomiast w sytuacji, gdy decyzję wywołującą skutki prawne i faktyczne w dziedzinie ochrony zabytków wydał kierownik wydziału kultury i sztuki urzędu dzielnicowego, a wojewódzki konserwator zabytków jest wicedyrektorem wydziału kultury i sztuki urzędu wojewódzkiego (gdy na tym szczeblu nie ma wyodrębnionego wydziału ochrony zabytków), drugą instancją jest wspomniany konserwator zabytków, działający z upoważnienia dyrektora wydziału kultury i sztuki urzędu wojewódzkiego. Jeżeli jednak nastąpi wyodrębnienie wydziału ochrony zabytków (z wydziału kultury i sztuki), tak jak to ma miejsce w wypadku Urzędu Miasta Krakowa, a wojewódzki konserwator zabytków jest dyrektorem tego wyodrębnionego wydziału, i zostaje wydana przez kierownika wydziału kultury i sztuki urzędu dzielnicowego decyzja wywołująca skutki w dziedzinie ochrony zabytków, to o tym kto jest drugą instancją (dyrektor wydziału kultury i sztuki czy dyrektor wydziału ochrony zabytków) rozstrzygać powinien w województwie terenowy organ administracji państwowej o właściwości ogólnej (w województwie krakowskim prezydent miasta Krakowa). Rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego jest wówczas zgodne z art. 139 ust. 2 pkt. 3 ustawy z 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego.⁵⁸ Należy jednak zaznaczyć, że w pewnym stopniu zapobieżeniu takim sporom kompetencyjnym służyć winien § 15 rozporządzenia Rady Ministrów z 13 kwietnia 1984 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania urzędów terenowych organów administracji państwowej, zgodnie z którym prezydent miasta Krakowa (w innych województwach, oprócz stołecznego warszawskiego i łódzkiego – wojewodowie; w tych dwóch: prezydent miasta stołecznego Warszawy i prezydent Łodzi) powinien w regulaminie organizacyjnym urzędu ustalić w drodze zarządzenia określić „zakresy działania wydziałów” i ustalić także zakres „czynności, uprawnień i odpowiedzialności dla poszczególnych stanowisk”.⁵⁹

Z tego, co zostało przedstawione powyżej, można wnosić, że w pewnych sytuacjach wojewódzki konserwator zabytków może być organem odwoławczym (drugą instancją) bądź jako dyrektor wydziału ochrony zabytków, bądź też jako wicedyrektor wydziału kultury i sztuki, działający z upoważnienia dyrektora tego wydziału. Minister kultury i sztuki może zaskarżoną decyzję:

- 1) utrzymać w mocy (art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.),
- 2) uchylić w całości lub w części i w tym zakresie orzec co do istoty sprawy (art. 138 § 1 pkt 2),
- 3) uchylić decyzję i umorzyć postępowanie pierwszej instancji (art. 138 § 1 pkt 2),
- 4) umorzyć decyzją postępowanie odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3),
- 5) uchylić zaskarżoną decyzję i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania (art. 138 § 2).

Kontrola decyzji, dokonywana przez ministra kultury i sztuki, jako organu zwierzchniego instancyjnie, poza uruchomieniem jej przez zwykłe środki prawne obejmuje także fakultatywne przypadki uchylenia lub zmiany określone w

art. 154, 155 i 161 k.p.a. Natomiast kontrola decyzji na podstawie art. 145 k.p.a. nie ma charakteru instancyjnego. Każda z wymienionych decyzji może być we wszystkich wskazanych wyżej sytuacjach zmieniona bądź uchylona również przez organ, który ją wydał. Nie dotyczy to tylko art. 161 k.p.a.

Minister kultury i sztuki, uchylając zaskarżoną decyzję w sprawie ochrony zabytków w całości lub w części, orzeka w tym zakresie co do istoty samej sprawy, czyli mówiąc inaczej wydaje nową decyzję, ale tylko wtedy, gdy w danej sprawie rysuje się potrzeba bądź konieczność wydania takiej decyzji. Oznacza to, że jeżeli mamy do czynienia z sytuacją, gdy treścią decyzji, od której wniesiono odwołanie jest tylko nałożenie na stronę określonego obowiązku, a minister kultury i sztuki uważa, że nie było podstaw prawnych lub faktycznych do takiego obowiązku, to w samym rozstrzygnięciu musi ograniczyć się tylko do uchylenia decyzji organu pierwszej instancji. Postępowanie pierwszej instancji nie zostaje umorzone z tego względu, że z chwilą przesłania odwołania organowi drugiej instancji zakończone zostaje postępowanie przed organem pierwszej instancji, a na ministra kultury i sztuki będącego – jak już zostało powiedziane – organem odwoławczym przechodzą kompetencje do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy. Decyzja wydana przez ministra w postępowaniu odwoławczym kończy postępowanie przed tym organem i w ogóle postępowanie w danej sprawie.

Minister kultury i sztuki może również uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, „gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części” (art. 138 § 2, zd. 1). Z tego artykułu wynika, że minister kultury i sztuki ma charakter organu odwoławczego jako instancja przede wszystkim merytoryczna, a wyjątkowo – kasacyjna. Przed ministrem powinno – zgodnie z zasadą dwuinstancyjności i zasadą dochodzenia prawdy obiektywnej w każdym stadium postępowania – zapaść повторно rozstrzygnięcie merytoryczne (chyba, że zachodzi sytuacja o wyjątkowym charakterze, przewidziana w art. 138 § 2). Przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji jest możliwe wtedy, „gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części”. Dyrektor wydziału ochrony zabytków (wojewódzki konserwator zabytków) lub ewentualnie dyrektor wydziału kultury i sztuki (z jego upoważnienia wojewódzki konserwator zabytków) nie może być w takim wypadku związany poleceniem ministra kultury i sztuki nakazującym określone załatwienie sprawy, gdyż organ odwoławczy może jedynie „wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy” (art. 138 § 2, zd. 2).⁶⁰

Nieco inaczej wygląda możliwość uchylenia i zmiany decyzji poza postępowaniem odwoławczym. Zgodnie z art. 154 § 1 terenowy organ administracji państwowej o właściwości szczególnej stopnia wojewódzkiego (odpowiednio wojewódzki konserwator zabytków) może „w każdym czasie” uchylić lub zmienić decyzję, którą wydał, „na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa”, „jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony”. To samo uprawnienie przysługuje również ministrowi kultury i sztuki. Natomiast „decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo”, „może być także w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ, który ją wydał lub organ wyższego stopnia, jednakże tylko za zgodą strony” i jeżeli uchyleniu nie sprzeciwiają się „przepisy szczególne” oraz „przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony”. Właściwy organ wydaje decyzję w sprawie uchylenia lub zmiany dotychczasowej decyzji (art. 154 § 2, art. 155). Przesłanki, które zostały wymienione wyżej, ograniczają zastosowanie i skuteczność obu artykułów, z których korzysta się w wyjątkowych wypadkach.

Minister kultury i sztuki, a gdy chodzi o decyzje wydane przez terenowy organ administracji państwowej o właściwości szczególnej stopnia wojewódzkiego – odpowiednio wojewódzki konserwator zabytków – „może uchylić lub zmienić

⁵⁸ Ustawa z 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U., Nr 41, poz. 185), art. 139, ust. 2, pkt 3.

⁵⁹ Por.: § 15 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania urzędów terenowych organów administracji państwowej (Dz. U., Nr 25, poz. 124).

⁶⁰ Z. Janowicz, op. cit., s. 211 i nast.

w niezbędnym zakresie każdą decyzję ostateczną, jeżeli w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu, albo zapobiec poważnym szkodom gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa"⁶¹ Jest to przepis o wyjątkowym charakterze, gdyż:

- 1) uchylenie lub zmiana może nastąpić tylko w wypadku zagrożenia dla szczególnych dóbr określonych w tym przepisie;
- 2) właściwy organ może działać tylko w niezbędnym zakresie;
- 3) jeżeli w inny sposób nie można usunąć tego zagrożenia, co wskazuje, że organ powinien szukać innych rozwiązań danej sytuacji, zanim uchyli lub zmieni decyzję w tym trybie;
- 4) uchylenie lub zmiana decyzji może nastąpić (w zasadzie!) tylko na wysokim szczeblu.

Prof. F. Longchamps uważa, że tryb tego artykułu „stosuje się tylko wtedy, gdy ktoś z decyzji nabył prawo, a nie chce się zgodzić na jej uchylenie lub zmianę, lub też gdy pilność sprawy nie pozwala czekać na uzyskanie jego zgody”⁶².

Uchylenie decyzji może nastąpić także w wyniku wznowienia postępowania. Wznowienie to polega na tym, że zostaje ponownie rozpatrzona sprawa zakończona w decyzji ostatecznej w celu sprawdzenia, czy jakaś wada postępowania, wymieniona w art. 145 § 1, nie wpłynęła w sposób istotny na treść decyzji. Postanowienie o wznowieniu postępowania, nie przesądzające jeszcze kwestii uchylenia decyzji, zostaje wydane z urzędu lub na żądanie strony, organizacji społecznej uczestniczącej w postępowaniu na prawach strony, prokuratora. (Rozstrzygnięcie jakie nastąpi w sprawie dotychczasowej decyzji zapadne dopiero po przeprowadzeniu wznowionego postępowania⁶³. Art. 145 § 1 przewiduje, że „w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie, jeżeli”:

- 1) „dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe” (np. przedmiot uznany za zabytek jest fałszerstwem),
- 2) „decyzja wydana została w wyniku przestępstwa” (np. przekupstwo). Z obu tych przyczyn „postępowanie może być wznowione również przed stwierdzeniem sfałszowania dowodu lub popełnienia przestępstwa orzeczeniem sądu lub innego organu, jeżeli sfałszowanie dowodu lub popełnienie przestępstwa jest oczywiste, a wznowienie postępowania jest niezbędne dla uniknięcia niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważnej szkody dla interesu społecznego” (art. 145 § 2). Również z tych przyczyn „można wznowić postępowanie także w przypadku, gdy postępowanie przed sądem lub innym organem nie może być wszczęte na skutek upływu czasu lub z innych przyczyn określonych w przepisach prawa” (art. 145, § 3),
- 3) „decyzja wydana została przez pracownika lub organ administracji państwowej, który podlega wyłączeniu stosownie do art. 24 i 25” k.p.a. (np. pracownik jest małżonkiem strony),
- 4) „strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu” (np. nie została prawidłowo zawiadomiona przez organ o wszczęciu postępowania),
- 5) „wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nie znane organowi, który wydał decyzję” (np. przedmiot uznany za zabytek jest kopią, na dodatek skradzioną),
- 6) „decyzja wydana została bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu” (np. minister kultury i sztuki wydał decyzję, na podstawie której nastąpiło skreślenie zabytku z rejestru zabytków, nie wysłuchawszy wcześniej opinii Rady Kultury i Sztuki, do czego jest ustawowo zobowiązany),
- 7) „zagadnienie wstępne zostało rozstrzygnięte przez właściwy organ lub sąd admiennie od oceny przyjętej przy wydaniu decyzji (art. 100 § 2)”,
- 8) „decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione” (np. zostaje wydana przez wojewódzkiego konserwatora zabytków decyzja nakładająca na właściciela „zabytku” ruchomego obowiązek użyczenia go dla celów wystawieniowych, gdy tymczasem ów „zabytek” został już skreślony z rejestru zabytków na podstawie decyzji ministra kultury

i sztuki, którą ten wydał po wysłuchaniu opinii Rady Kultury i Sztuki). Tryb wznowienia postępowania rozpoczęty zostaje przez wniesienie podania o jego wznowienie do organu, który wydał decyzję w określonej sprawie w pierwszej instancji – do terenowego organu administracji państwowej o właściwości szczególnej stopnia wojewódzkiego (odpowiednio do wojewódzkiego konserwatora zabytków), w terminie jednego miesiąca, licząc od tego dnia, „w którym strona dowiedziała się o okoliczności stanowiącej podstawę do wznowienia postępowania” (art. 148 k.p.a.), np. gdy strona dowiedziała się, że ruchome dobro kultury nie zostało uznane za zabytek na skutek umyślnego przedstawienia „dowodów” świadczących o jego sfałszowaniu, a tymczasem zostały odnalezione dokumenty wskazujące na to, że jest to oryginał.

Postępowanie zostaje wznowione w drodze postanowienia podejmowanego w zasadzie przez organ administracji państwowej, który wydał decyzję w ostatniej instancji. Gdy decyzję wydał w ostatniej instancji minister kultury i sztuki, to nie stosuje się przepisów mówiących, iż wyjątkowo postanowienie o wznowieniu postępowania podejmuje organ stopnia wyższego, tzn. wtedy, gdy przyczynę wznowienia stanowi działalność tego organu, który wydał decyzję w ostatniej instancji (art. 150 k.p.a.). Odmówić wznowienia postępowania można tylko w drodze decyzji (art. 149 § 3 k.p.a.). Decyzję tę wydaje – tak jak w wypadku postanowienia – w zasadzie ten organ, który wydał decyzję w ostatniej instancji, ale i tutaj może – wyjątkowo – organ stopnia wyższego. Zachowuje tu również aktualność przepis mówiący, że nie dotyczy to sytuacji, gdy decyzję w ostatniej instancji wydał minister kultury i sztuki. Oczywiście od decyzji odmawiającej wznowienia postępowania służy stronie odwołanie, natomiast gdy wydał ją minister kultury i sztuki strona może zwrócić się do tego organu o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 k.p.a.).

Zgodnie z art. 149 § 2 k.p.a. postanowienie o wznowieniu postępowania „stanowi podstawę do przeprowadzenia przez właściwy organ postępowania co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy.” Świadczy to o tym, że wznowienie postępowania powinno objąć całość lub część postępowania, w zależności od tego czy wadą zostało dotknięte całe postępowanie, czy też jego część, w pierwszej lub drugiej instancji (lub w obu łącznie!) Wznowione postępowanie kończy się wydaniem decyzji, w której zgodnie z art. 151 k.p.a. decyzja dotychczasowa:

- 1) zostaje uchylona, gdy organ „stwierdzi istnienie podstaw do jej uchylenia”, z przyczyn określonych w art. 145 § 1 k.p.a. Nowa decyzja rozstrzyga o istocie sprawy, np. zostało wniesione odwołanie od decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków, nie uznającej określonego dobra kultury za zabytek. Minister kultury i sztuki: a) uchyła dotychczasową decyzję, b) rozstrzyga merytorycznie wspomnianą kwestię i uznaje to dobro za zabytek,
- 2) nie zostaje uchylona a organ odmawia uchylenia decyzji, „gdy stwierdzi brak podstaw do jej uchylenia” z przyczyn wymienionych w art. 145 § 1 k.p.a. Nie uchyli jej także, gdy zajdą przyczyny określone w art. 146 § 1 i 2⁶⁴. Należy pamiętać także o tym, że z pewnych względów może nastąpić stwierdzenie nieważności decyzji (tzn. gdy dotknięta jest tak ciężką wadą, iż zachodzi konieczność uznania jej za nieważną). Właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji jest zawsze organ wyższego stopnia, a gdy decyzję wydał minister kultury i sztuki, to on sam (art. 157 § 1 k.p.a.). Stwierdzenie nieważności następuje tylko w wypadkach wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a., z zastrzeżeniem § 2 tego artykułu. Ponieważ są to bardzo istotne przyczyny, warto zacytować je w całości: „Organ administracji państwowej stwierdza nieważność decyzji, która:
1) wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości,
2) wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa,
3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną,
4) została skierowana do osoby nie będącej stroną w sprawie,

⁶¹ Art. 161 § 1 i 2 k.p.a.

⁶² F. Longchamps, *Problem trwałości decyzji administracyjnych*, s. 916.

⁶³ Z. Janowicz, op. cit., s. 222.

⁶⁴ Rozważania dotyczące tej problematyki zawarte są w następujących pozycjach: Z. Janowicz, op. cit., s. 222; k.p.a. – rozdział 12 (dział II); W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne – zarys wykładu*, op. cit., s. 242–250.

- 5) była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter stały,
 6) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą,
 7) zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa"⁶⁵.

DECYZJE ADMINISTRACYJNE W PRZEDMIOCIE UZNANIA OBIEKTU ZA ZABYTEK (WPIS DO REJESTRU)

1. Analiza celów przy podejmowaniu decyzji i prawna konstrukcja organu służby konserwatorskiej

Konserwatorzy wojewódzcy przy podejmowaniu decyzji w sprawie uznania obiektu za zabytek powinni brać pod uwagę następujące cele: 1) cel ogólny, nadrzędny – taki sam dla całej administracji, oraz 2) cele szczegółowe, cząstkowe, związane tylko i wyłącznie z szeroko rozumianą ochroną dóbr kultury i działaniem w tej sferze organów służby konserwatorskiej. W działaniach organu wydającego decyzję uznającą określone dobro kultury za zabytek cele te przenikają się wzajemnie. Tak określony podział celów jest związany z przyjętą w polskiej nauce prawa administracyjnego tendencją definiowania administracji jako działalności wykonawczo-zarządzającej, działalności organizującej w państwie wszystkie sfery życia społecznego. Każda więc czynność organu służby konserwatorskiej powinna być czynnością celową, przy czym cel ogólny – nadrzędny wynika z samego brzmienia słowa „administracja”, oznaczającego „służenie”. Cel nadrzędny przybiera postać realizacji zadań państwa. Dla każdego organu administracji państwowej, a tym samym także dla organu uznającego w formie decyzji określone dobro kultury za zabytek, cel ten stanowi główną wytyczną dla wszystkich jego czynności, co znajduje swój wyraz także w Konstytucji PRL lub w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, dotyczących zasad ogólnych k.p.a. wyrażonych w art. 6 – 16⁶⁶.

Interesującym problemem w omawianej materii są rozważania nad prawniczą konstrukcją organu wydającego decyzję uznającą za zabytek i nad zależnością między wojewódzkim konserwatorem zabytków a organem administracji terytorialnej stopnia wojewódzkiego. Rozważania te dotyczą stanu prawnego, który istniał do 20 lipca 1983 r. tzn. do dnia uchwalenia ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Ustawa o ochronie dóbr kultury i o muzeach z 15 lutego 1962 r. stanowi, że dobra kultury nieruchome, ruchome oraz kolekcje – z wyjątkiem przedmiotów znajdujących się w muzeach oraz w publicznych bibliotekach i archiwach – wpisuje się do rejestru zabytków na podstawie decyzji wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków lub przez ministra kultury i sztuki⁶⁷. W odniesieniu do sposobu określania i pozycji wojewódzkiego konserwatora zabytków istniały dwie koncepcje. Zgodnie z pierwszą koncepcją przyjmowano, że chociaż ustawa mówi o wojewódzkim konserwatorze zabytków, to jednak chodzi w tym wypadku o organ administracji terytorialnej stopnia wojewódzkiego. Ustawodawca postanowił, że decyzja tego konserwatora może być wydana w kilku wypadkach: jako konsekwencja działań podejmowanych z urzędu, na wniosek organów administracji terytorialnej stopnia podstawowego, a także na wniosek właściciela lub użytkownika dóbr kultury⁶⁸.

Prof. W. Dawidowicz uważał, że w sytuacji ustrojowej panującej od dnia 20 lipca 1983 r., kiedy organy administracji terytorialnej stopnia wojewódzkiego nie znajdowały się w stosunku organizacyjnego podporządkowania wobec ministrów, kierujących poszczególnymi dziedzinami administracji państwowej (a stosunek taki istniał wcześniej między ministrem kultury i sztuki a wydziałem prezydium wojewódzkiej rady narodowej, w ramach którego działał wojewódzki konserwator zabytków) można przyjąć, że przewidziane w ustawie o radach narodowych ogólne domniemanie właściwości organów administracji terytorialnej oznaczać winno, w omawianym wypadku, domniemanie kompetencji organu ad-

ministracji terytorialnej stopnia wojewódzkiego do wydania decyzji w sprawie uznania dobra kultury za zabytek. Ustawa o ochronie dóbr kultury i o muzeach przyznała wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków kompetencje do wydania omawianej decyzji, co pozostawało w pewnej sprzeczności z ustawowymi założeniami ustroju organów administracji terytorialnej, albowiem założeniem polskiego ustawodawstwa było i jest ustanawianie określonych kompetencji z zakresu prawa administracyjnego, gdy tymczasem stanowisko wojewódzkiego konserwatora zabytków ani w chwili wydania ustawy, ani później, tzn. do 20 lipca 1983 r. nie mogło i nie może być konstruowane jako organ administracji państwowej. Zgodnie z tą koncepcją wojewódzki konserwator zabytków był tylko i wyłącznie jednym z pracowników w urzędzie wojewódzkim, a zatem kompetencje, które przyznała mu ustawa o ochronie dóbr kultury i o muzeach, przysługiwały organowi administracji terytorialnej stopnia wojewódzkiego, który udzielał w tym zakresie podległym pracownikom odpowiedzialnych upoważnień.

Biorąc pod uwagę przedstawioną wyżej interpretację, używając wyrażeń „decyzja wojewódzkiego konserwatora zabytków uznająca dobro kultury za zabytek” i „decyzja organu administracji terytorialnej stopnia wojewódzkiego (lub inaczej organu administracji państwowej) uznająca dobro kultury za zabytek” nie pozostawało ze sobą w sprzeczności⁶⁹.

Można jednak spojrzeć na ten problem także z drugiej strony. Jeżeli ustawodawca w ustawie o ochronie dóbr kultury i o muzeach upoważnił wojewódzkiego konserwatora zabytków do wydawania decyzji administracyjnej w przedmiocie uznania za zabytek, to tym samym winno się przyjąć, że wymienione uprawnienie zostało świadomie przyznane temu konserwatorowi, a nie organowi administracji terytorialnej stopnia wojewódzkiego. W tym wypadku upoważnienie do podjęcia działań, których konsekwencją było wydanie przez wojewódzkiego konserwatora zabytków decyzji nobilitującej dobro kultury do rangi zabytku, nie pochodziło od organu administracji terytorialnej stopnia wojewódzkiego, lecz wynikało z przepisów prawa materialnego. Przepisy te określały wojewódzkiego konserwatora zabytków jako organ służby konserwatorskiej, nie przewidując dla niego takich zależności od organu administracji terytorialnej stopnia wojewódzkiego, które wskazywałyby na to, że ten konserwator był tylko pracownikiem urzędu wojewódzkiego, działającym tylko i wyłącznie z jego upoważnienia. Chociaż wojewódzki konserwator zabytków był także pracownikiem urzędu, to jednak organ administracji terytorialnej stopnia wojewódzkiego nie mógł wydać konserwatorowi polecenia uznania określonego dobra kultury za zabytek, gdyż ocena czy dany przedmiot kwalifikuje się do uznania za zabytek, należy tylko do organów służby konserwatorskiej. Nie było jednak przeszkód w wydaniu polecenia wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków, aby ten rozpatrzył sprawę w przedmiocie uznania określonego dobra kultury za zabytek. Wojewódzki konserwator zabytków, będący organem służby konserwatorskiej miał określony zakres działania i właściwość zarówno terytorialną, jak i rzeczową. Można więc było przyjąć, że jest on wyodrębnioną częścią aparatu państwowego, powołaną do wykonywania zadań państwa w zakresie pewnego działu administracji z możliwością zastosowania środków, wpływających z przysługującej państwu władzy. Wojewódzki konserwator zabytków, dla realizacji nałożonych na niego przepisami prawa materialnego obowiązków, dysponował całym „sztabem” pomagających mu specjalistów.

Uchwalenie ustawy z 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego pociągnęło za sobą zmianę w strukturze i nazewnictwie organów administracji państwowej⁷⁰. Rzuca to automatycznie także na pozycję wojewódzkiego konserwatora zabytków. W obecnej sytuacji ustrojowej terenowe organy administracji państwowej, będące organami wykonawczymi i zarządzającymi rad narodowych, dzielą się na dwie kategorie: 1) organy administracji ogólnej, 2) organy administracji szczególnej. Terenowymi organami administracji szczególnej są kierownicy (dyrekto-

⁶⁵ Por.: art. 156 § 1 k.p.a.

⁶⁶ J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Wydawnictwo Prawnicze, 1981, s. 7 i 8.

⁶⁷ Ustawa, art. 14.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, op. cit., s. 178 i 179.

⁷⁰ Ustawa z 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i sa-

morządu terytorialnego weszła w życie z dniem ogłoszenia z mocą od 1 VII 1984 r. (Dz. U., Nr 41, poz. 185). Moc utraciły zaś: ustawa z 25 I 1958 r. o radach narodowych (Dz. U. z 1975 r., Nr 26, poz. 139, z 1977 r. Nr 11, poz. 44, z 1978 r., Nr 14, poz. 61 i Nr 31, poz. 130, z 1980 r., Nr 4, poz. 8 oraz z 1982 r., Nr 45, poz. 289) z wyjątkiem art. 98; ustawa z 25 II 1964 r. o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe (Dz. U., Nr 8, poz. 47 i z

rzy)⁷¹ wydziałów oraz innych równorzędnych komórek organizacyjnych urzędów wojewódzkich⁷². Wojewódzki konserwator zabytków może być w wydziale jednym z pracowników, ale może też równocześnie zajmować stanowisko dyrektora wydziału – tak jak w wypadku wydziału ochrony zabytków. Ustawa o systemie rad narodowych nie sprzeciwia się takiemu rozwiązaniu, ale z jej przepisów nie wynika wyraźnie, aby wojewódzki konserwator zabytków musiał zajmować stanowisko dyrektora wydziału kultury i sztuki (jeżeli nie został wyodrębniony z niego wydział ochrony zabytków). W praktyce zajmuje on stanowisko wicedyrektora wydziału kultury i sztuki. O ile nie ma wątpliwości, że wspomniany konserwator zabytków powinien być dyrektorem wydziału ochrony zabytków, o tyle takie zastrzeżenia mogą się rodzić w wypadku stwierdzenia, że powinien być on również dyrektorem wydziału kultury i sztuki (jeżeli nie został wyodrębniony wydział ochrony zabytków). Z art. 138 ust. 1 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego wynika, że „w sprawach indywidualnych, należących do właściwości terenowych organów administracji państwowej, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych – decyzje wydają terenowe organy administracji państwowej o właściwości szczególnej”⁷³. W rozporządzeniu wykonawczym Rady Ministrów⁷⁴ wojewódzki konserwator zabytków nie został wymieniony jako podmiot kierujący określonym wydziałem. Na gruncie tych przepisów nie można więc stanowczo powiedzieć, że powinien być dyrektorem wydziału kultury i sztuki. Jako wicedyrektor wydaje on decyzje tylko z upoważnienia dyrektora, czyli z upoważnienia terenowego organu administracji państwowej o właściwości szczególnej stopnia wojewódzkiego, mając jednak swobodę oceny i rozstrzygnięcia. Zdać się to wskazywać na upoważnienie wojewódzkiego konserwatora zabytków do wydawania w imieniu dyrektora wydziału kultury i sztuki decyzji w przedmiocie uznania za zabytek. Nie wyklucza to indywidualnej inspiracji ze strony dyrektora wydziału do rozpatrzenia sprawy uznania dobra kultury za zabytek, ale nie przesądza jako to będzie decyzja. Wydaje się, że nie istnieje tu możliwość „zastąpienia” wojewódzkiego konserwatora przez dyrektora wydziału przy wydawaniu analizowanej decyzji. Upoważnienie wyklucza także równocześnie wydawanie decyzji uznającej za zabytek przez wymienione wyżej podmioty prawne. W wypadku, gdy następuje odwołanie od decyzji, instancją odwoławczą jest minister kultury i sztuki.

Wydaje się, że skoro ustawa o ochronie dóbr kultury i o muzeach mówi, iż wojewódzcy konserwatorzy zabytków wydają decyzje w sprawie uznania za zabytek, to winni oni zajmować stanowiska dyrektorów wydziałów, co stanowiłoby kapitalne uzupełnienie treści art. 138 ust. 1. Takie określenie statusu prawnego wojewódzkiego konserwatora zabytków uczyniłoby bardziej spójnymi przepisy wspomnianych ustaw. Niestety, problem ten nie został jeszcze uregulowany w sposób jednoznaczny i na gruncie przepisów prawa rodzi nadal dużo wątpliwości.

Powracając do celów, które z mocy prawa obowiązany jest realizować swoimi działaniami wojewódzki konserwator zabytków wydający decyzję uznającą dobro kultury za zabytek, trzeba stwierdzić, że nie mniej istotne niż cel ogólny (nadzórny) są cele szczegółowe (cząstkowe). Wojewódzki konserwator zabytków wykonuje bowiem wiele działań skierowanych na osiągnięcie pewnych celów cząstkowych, np. resortowych, terenowych, wyrażających się w tym drugim wypadku szeroko pojętą ochroną zabytków na terytorium określonego województwa, poprzez rejestrację zabytków, ich odnowę, rekonstrukcję, a także przez ich popularyzację wśród społeczeństwa i inne przedsięwzięcia. Działania te przybierają formę całego ciągu czynności, mających zrealizować zamierzony cel, przy czym każdy z elementów tego ciągu rozpatrywany osobno realizuje cel cząstkowy, a ich kolejność i wzajemne relacje mają określone znaczenie. Decyzja uznająca dobro kultury za zabytek nie jest więc tylko wyrazem

zrealizowania celu cząstkowego, ale ma bardziej istotne znaczenie, gdyż dopiero od tego momentu zabytek podlega szczególnej ochronie prawnej. Wydanie tej decyzji otwiera drogę do realizacji innych celów cząstkowych, których konsekwencją może być np. nakaz w sprawie przeprowadzenia konserwacji zarejestrowanego przedmiotu o charakterze zabytkowym.

Odwrocenie kolejności realizacji tych dwóch przykładowych działań i celów nie byłoby możliwe. Każdy z celów cząstkowych służy realizacji ustawowego celu resortu kultury i sztuki, a celem tym jest zachowanie dóbr kultury, ich „należyte utrzymanie oraz społecznie celowe wykorzystanie i udostępnienie dla celów naukowych, dydaktycznych i wychowawczych tak, aby służyły nauce oraz popularyzacji wiedzy i sztuki, stanowiły trwałe elementy rozwoju kultury narodowej i były czynnym składnikiem życia współczesnego społeczeństwa socjalistycznego”⁷⁵.

Decyzja uznająca dobro kultury za zabytek jest jednak aktem indywidualnym, przyznającym stronie określone uprawnienia i nakładającym na nią obowiązki, realizującym z jednej strony zamierzenia polityki państwa, a z drugiej strony zaspokajającym jednocześnie cel partykularny, jakim jest regulacja sytuacji prawnej konkretnego obywatela czy innego adresata normy prawnej. Podkreślić należy w tym miejscu, że przy realizacji celów organ administracji państwowej musi (przeważnie) działać tylko w drodze sformalizowanego, jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, a więc w formie decyzji. Uznanie dobra kultury za zabytek w myśl ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach może nastąpić tylko i wyłącznie w formie decyzji. Wojewódzki konserwator zabytków nie ma tu żadnej swobody co do wyboru formy⁷⁶.

2. Analiza motywów decyzji w przedmiocie uznania obiektu za zabytek

Organ służby konserwatorskiej przed wydaniem decyzji o uznaniu dobra kultury za zabytek musi wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności mogące mieć wpływ na realizację ustawowego celu, któremu jego działalność powinna służyć. Analizie muszą ulec także okoliczności mające wpływ na decyzję, przy czym chodzi tu nie tylko o okoliczności, które już wystąpiły, ale także o takie, które pojawiają się w toku postępowania lub później. Obowiązkiem wojewódzkiego konserwatora zabytków jest poddanie tych okoliczności – przesłanek decyzji – badaniom i przeprowadzeniu ich selekcji pod kątem wpływu na podejmowaną decyzję. Wobec tego organ przed wydaniem decyzji musi dokładnie zbadać stan faktyczny dobra kultury pretendującego do miana zabytku, warunki jego przechowywania i inne dane. Zebranie tych danych, czyli tzw. obiektywne okoliczności – przesłanki – przegradzają się w motyw decyzji uznającej zabytek, gdy wojewódzki konserwator zabytków działa na podstawie świadomionych sobie przesłanek i podejmuje decyzję. Motywy wydania decyzji uznającej dobro kultury za zabytek można rozpatrywać według dwóch grup⁷⁷. Pierwszą z nich są motywy faktyczne, a drugą motywy prawne. Podział ten wynika z tego, że przy rozpatrywaniu uwarunkowań decyzji administracyjnej nie wystarcza jedynie analiza normy prawnej, będącej podstawą prawną decyzji i samego faktu jej odpowiadającego. Bierze się tutaj pod uwagę cały kontekst prawny i faktyczny, w jakim powstaje decyzja. Do motywów faktycznych należą te, których źródła znajdują się poza systemem prawa, przy czym system prawa w tym ujęciu obejmuje również normy indywidualne oraz sferę prawa wewnętrzne. Analizę tych motywów należy rozpocząć od sfery faktów mających wpływ na podjęcie i treść decyzji uznającej dobro kultury za zabytek, gdyż chociaż prawo jest tutaj motorem merytorycznego działania wojewódzkiego konserwatora zabytków, z tego względu, że daje organowi uporządkowany katalog faktów, na które ma on zwrócić uwagę i określa skutki, jakie z danym faktem łączyć, to jednak

1975 r., Nr 16, poz. 91); ustawa z 28 V 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U., Nr 16, poz. 91), z wyjątkiem art. 37.

⁷¹ Por.: § 13 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 13 IV 1984 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania urzędów terenowych organów administracji państwowej (Dz. U., Nr 25, poz. 124), z którego treści wynika, że wydziałami w urzędach wojewódzkich kierują dyrektorzy.

⁷² Patrz: ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, art. 124, 125 i 137.

⁷³ Ibidem, art. 138.

⁷⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 IV 1984 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania urzędów terenowych organów administracji państwowej (Dz. U. Nr 25, poz. 124).

⁷⁵ Ustawa, art. 3, ust. 1.

⁷⁶ J. Zim m e r m a n n, op. cit., s. 8 i 9.

⁷⁷ Ibidem, s. 11–13.

impuls do konkretnego działania i wydania tej decyzji wywoływany jest przez samo zdarzenie faktyczne⁷⁸. Wojewódzki konserwator zabytków zdaje sobie sprawę z obowiązków i uprawnień nałożonych na niego w ustawie o ochronie dóbr kultury i o muzeach i jej przepisach wykonawczych, czeka jednak na zdarzenia faktyczne, aby móc prawo zastosować. Impuls taki może dotrzeć do wojewódzkiego konserwatora różnymi drogami:

1) na podstawie informacji własnych i wówczas działa on z urzędu, co jest zgodne z ustawą o ochronie dóbr kultury i o muzeach, a konsekwencją takiego działania z urzędu jest wydanie (lub nie) decyzji uznającej dobro kultury za zabytek i wpisanie (lub niewpisanie) przedmiotu do rejestru zabytków znajdujących się na terenie województwa⁷⁹;
2) na podstawie wniosku strony – omawiana decyzja zostaje wówczas wydana na wniosek właściciela lub użytkownika;
3) na podstawie sygnału z zewnątrz – z tą sytuacją mamy do czynienia wtedy, gdy o wydanie decyzji uznającej dobro kultury za zabytek zwraca się podmiot nie wymieniony w ustawie o ochronie dóbr kultury i o muzeach jako ten, na którego wniosek wojewódzki konserwator zabytków może wydać powyższą decyzję; wniosek takiego podmiotu należy traktować jako impuls do ewentualnego działania wojewódzkiego konserwatora zabytków, podejmowanego z urzędu, przy czym to, czy organ służby konserwatorskiej będzie skłonny wydać omawianą decyzję z urzędu zależy od tego, czy uzna, że zgodnie ze stanem prawnym określone dobro kultury powinno być objęte ochroną jako zabytek.

Analizując kontekst działania organu przy wydawaniu decyzji administracyjnej w przedmiocie uznania obiektu za zabytek, należy pamiętać, że czynniki prawne i faktyczne przeplatają się wzajemnie w toku postępowania i w świadomości prowadzącego je organu, uzupełniają się wzajemnie i doprowadzają do możliwie najlepszej konkluzji. Nie jest w tym miejscu istotne, czy będzie to decyzja uznająca dobro kultury za zabytek, czy też odmawiająca uznania za takowy. Ustawa o ochronie dóbr kultury i o muzeach uzależnia możliwość wydania decyzji, w tym także wszczęcie postępowania (a także jej przyszłą treść) od pewnej cechy⁸⁰, dobra kultury, a raczej od cech przedmiotu, który ma mocą decyzji zostać uznany za zabytek. Cechy te zostają sprawdzone przez organ w trakcie postępowania pod kątem ustawowego celu jakiego ma służyć zaplanowana przez niego decyzja, predestynująca określone dobro kultury do rangi zabytku. Wojewódzki konserwator zabytków wydający taką decyzję szczegółowo analizuje, czy pod względem rzeczowym może być ono przedmiotem ochrony. Zgodnie z art. 5 ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach „pod względem rzeczowym przedmiotem ochrony mogą być w szczególności:

1) dzieła budownictwa, urbanistyki i architektury, niezależnie od ich stanu zachowania, jak historyczne założenia urbanistyczne miast i osiedli, parki i ogrody dekoracyjne, cmentarze, budowle i ich wnętrza wraz z otoczeniem oraz zespoły budowlane o wartości architektonicznej, a także budowle mające znaczenie dla historii budownictwa;

2) obiekty etnograficzne, jak typowe układy zabudowy osiedli wiejskich i budowle wiejskie szczególnie charakterystyczne oraz wszelkie urządzenia, narzędzia i przedmioty będące świadectwem gospodarki, twórczości artystycznej, pojęć, obyczajów i innych dziedzin kultury ludowej;

3) dzieła sztuki plastycznych – rzeźby, malarstwa, dekoracji, grafiki i iluminatorstwa, rzemiosł artystycznych, broni, strojów, numizmatyki i stragistyki;

4) pamiątki historyczne, jak militaria ruchome, pola bitew, miejsca upamiętnione walkami o niepodległość i sprawiedliwość społeczną, obozy zagłady oraz inne tereny, budowle i przedmioty, związane z ważnymi wydarzeniami historycznymi lub działalnością instytucji i wybitnych osobistości historycznych;

5) obiekty archeologiczne i paleontologiczne, jak ślady terenowe pierwotnego osadnictwa i działalności człowieka, jaskinie, kopalnie prądziejowe, grodziska, cmentarzyska, kurhany oraz wszelkie wytwory dawnych kultur;

6) obiekty techniki i kultury materialnej, jak stare kopalnie,

huty, warsztaty, budowle, konstrukcje, urządzenia, środki transportu, maszyny, narzędzia, instrumenty naukowe i wyroby szczególnie charakterystyczne dla dawnych i nowoczesnych form gospodarki, techniki i nauki, gdy są unikatami lub wiążą się z ważnymi etapami postępu technicznego;

7) rzadkie okazy przyrody żywej lub martwej, jeżeli nie podlegają przepisom o ochronie przyrody;

8) materiały archiwalne – niezależnie od techniki ich wykonania (rękopisy, maszynopisy, druki), jak akta, dokumenty, księgi, korespondencja, dokumentacja artystyczna, techniczna i finansowa oraz fotografie, filmy, nagrania dźwiękowe i inne dokumentacje utrwalone sposobem mechanicznym;

9) materiały biblioteczne, jak rękopisy, autografy, iluminacje, starodruki, pierwodruki, druki – unikatami i inne cymelia, mapy, plany, nuty, ryciny, inne zapisy obrazu lub dźwięku, instrumentaria, oprawy;

10) kolekcje i zbiory, posiadające wartość artystyczną lub historyczną jako całość, niezależnie od rodzaju i wartości poszczególnych składników;

11) pracownie i warsztaty wybitnych twórców i działaczy, jak również dokumenty i przedmioty związane z ich życiem i działalnością;

12) inne przedmioty nieruchome i ruchome, zasługujące na trwałe zachowanie ze względu na ich wartość naukową, artystyczną lub kulturalną⁸¹.

Dobra kultury aspirujące do rangi zabytku ocenia się w omawianym wypadku biorąc pod uwagę kulturalny, społeczny, a także moralny punkt widzenia.

Podstawą faktyczną omawianej decyzji jest – jak już to zostało powiedziane wcześniej – cecha dobra kultury, które wykazuje przymioty wskazujące na to, że jest to przedmiot o charakterze zabytkowym. Nie przeszkadza to jednak w rozumowaniu wojewódzkiego konserwatora zabytków wychodzącym poza tę cechę, gdyż chociaż jest ona podstawą faktyczną analizowanej decyzji, to jednak organ służby konserwatorskiej zwraca czasami dodatkowo uwagę także na inny motyw faktyczny, czyniąc to pod kątem objęcia ustawową i faktyczną opieką dobra kultury, ewentualnie przyszłego zabytku. Uwaga organu przesuwana jest wtedy częściowo z dobra kultury (zabytku) na jego właściciela bądź użytkownika i sytuację, w której się znajdują zarówno oni, jak i owo dobro kultury. Chodzi tutaj o analizę takiej sytuacji, której istnienie lub ewentualne zaistnienie mogłoby spowodować jakiegokolwiek bezprawne postępowanie z dobrem kultury (zabytkiem) bądź też wręcz zagroziłoby jego fizycznemu istnieniu. Dotyczy to zarówno ruchomych, jak i nieruchomych dóbr kultury. Ingerencja wojewódzkiego konserwatora zabytków, a w konsekwencji wydanie decyzji uznającej dobro kultury za zabytek może wynikać z sytuacji materialnej, mieszkaniowej i stanowiska osobistego właściciela określonego dobra kultury, np. właściciela piętnastowiecznego rękopisu, zżeranego przez grzyba. Dobro takie powinno zostać uznane za zabytek, ale to jeszcze nie nastąpiło, gdyż właściciel nie zwracał się o wydanie odpowiedniej decyzji, a nie została ona wydana z urzędu. Właściciel przechowuje go w niekorzystnych warunkach, nie stać go na konserwację przedmiotu i nie zamierza się o to starać, nie przewiduje też przekazania go do muzeum. Dobru zagraża fizyczne unicestwienie. W takiej sytuacji podstawą faktyczną decyzji uznającej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków piętnastowieczny rękopis za zabytek jest z jednej strony cecha tego przedmiotu, z drugiej zaś pewną rolę jako motyw faktyczny odgrywa sytuacja, w której znajdują się rękopis i jego właściciel.

Nie można też lekceważyć świadomości organu, że prawną i faktyczną opieką w takim wypadku będzie można objąć rękopis dopiero z chwilą wydania decyzji uznającej go za zabytek, gdyż dopiero od tego momentu będzie możliwe skorzystanie z takich instytucji prawnych, jak nakaz przeprowadzenia konserwacji zabytku⁸¹ a w razie odmowy – przeprowadzenie powyższych robót ze środków państwowych, ale na koszt właściciela (użytkownika) zabytku⁸², czy też skorzystania z możliwości przejęcia na własność państwa zabytku wpisanego do rejestru zabytków⁸³ lub z tymczasowego zajęcia zabytku⁸⁴. Tylko takie zabiegi pozwolą bowiem na faktyczne ocalenie rękopisu przed jego unicestwieniem. Tym

⁷⁸ Ibidem, s. 16 i 17.

⁷⁹ J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne (zarys systemu)*, Warszawa 1976, s. 102–103. Por. także treść rozporządzenia Rady Ministrów z 23 IV 1963 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków i centralnej ewidencji zabytków (Dz. U., Nr 19, poz. 101).

⁸⁰ W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, op. cit., s. 178.

⁸¹ Ustawa, art. 30.

⁸² Ibidem, art. 31.

⁸³ Ibidem, art. 33.

⁸⁴ Ibidem, art. 37.

samym motyw faktyczny decyzji uznającej dobro kultury za zabytek może z jednej strony wynikać z cechy przedmiotu, a z drugiej zaś także z innych okoliczności. Warto zwrócić uwagę także na to, iż z ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach wynika również duże ograniczenie swobody dysponowania przedmiotami o charakterze zabytkowym. Przedmiot taki nie jest sprawą wewnętrzną właściciela – osoby prywatnej, lecz także państwa, które ze względu na przyjęte przez siebie obowiązki ingeruje w poczynania jednostki w stosunku do przedmiotów o charakterze zabytkowym. Jak już zostało powiedziane wcześniej, oprócz motywów faktycznych decyzji uznającej dobro kultury za zabytek istotną rolę odgrywają motywy prawne, które przeplatają się bardzo często z faktycznymi. Problem motywów prawnych jest ważkim zagadnieniem, skoro decyzja bez podstawy prawnej jest wadliwą co przesądza o jej nieważności⁸⁵. Podstawą prawną omawianej decyzji jest norma prawna, a właściwie zespół norm prawnych wyrażonych w przepisach prawnych dotyczących ochrony dóbr kultury, które przyznają wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków kompetencje do działania w danej sytuacji faktycznej w formie decyzji. Jest to zgodne z konstytucyjną zasadą praworządności⁸⁶, z zasadą praworządności wyrażoną w art. 6 k.p.a. oraz zgodne z pośrednio wypowiedzianą w Konstytucji zasadą, że prawa i obowiązki obywateli mogą być uregulowane jedynie normami prawnymi rangi ustawowej lub normami zawartymi w dekretach, rozporządzeniach oraz uchwałach i zarządzeniach tylko wtedy, gdy te ostatnie wydane są na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego. Wojewódzki konserwator zabytków musi wziąć pod uwagę wiele norm prawnych przed wydaniem decyzji w przedmiocie uznania za zabytek. Problematyka norm prawnych, w szczególności ich rodzajów, stanowiących podstawy prawne działania administracji, należy do tych zagadnień, co do których nie ma pełnej zgodności wśród teoretyków prawa⁸⁷. Analizując podstawę prawną omawianej decyzji można spróbować oprzeć się na założeniach koncepcji prof. J. Filipka. Przyjmuje on, że cechą charakterystyczną prawa administracyjnego jest powstawanie stosunków prawnych z mocy samego prawa. Stosunki administracyjno-prawne kształtowane są bezpośrednio przez prawo podmiotowe. W ramach konkretyzacji normy prawnej, np. w postaci decyzji administracyjnej powstaje natomiast inny stosunek administracyjno-prawny⁸⁸. Niektórzy autorzy poddają w wątpliwość, czy rzeczywiście stosunek administracyjno-prawny w pełnym tego słowa znaczeniu powstaje zawsze od razu po wydaniu normy prawa administracyjnego, uważając, że z sytuacją taką mamy do czynienia tylko w nielicznych wypadkach, a w pozostałych ma ona tylko charakter potencjalny do momentu konkretyzacji normy⁸⁹. Nie wchodząc w bliższe rozważania na ten temat można przyjąć, że w omawianej dziedzinie powstał z mocy ustawy pewien stan zależności między państwem a obywatelami i innymi podmiotami, posiadaczami dóbr kultury, który można ująć w kategorię wzajemnych uprawnień i obowiązków, ale zarówno treść, jak i przedmiot takiego stosunku w pełni rozwija się z chwilą konkretyzacji normy w postaci decyzji o uznaniu dobra kultury za zabytek. Taka koncepcja oznacza, iż normy prawne są nie tylko przedmiotem stosowania przez organy administracyjne, ale ponadto bezpośrednim wyznacznikiem ich działania. W wypadku omawianej decyzji taką rolę odgrywają normy kompetencyjne i normy prawa materialnego. Obydwu norm można dopatrzeć się w ustawie o ochronie dóbr kultury i o muzeach. Norma kompetencyjna uprawnia lub zobowiązuje do załatwienia pewnej kategorii spraw, norma prawa materialnego uprawnia lub zobowiązuje do załatwienia konkretnej sprawy, będąc zarówno podstawą prawną efektu działania wojewódzkiego konserwatora zabytków (inaczej mówiąc prawną podstawą decyzji o uznaniu dobra kultury za zabytek), jak i podstawą prawną samego działania⁹⁰. Organ służby konserwatorskiej musi przed wydaniem analizowanej decyzji

wziąć pod uwagę wiele norm prawnych, przy czym normy te, wpływające na podjęcie i treść decyzji, najlepiej jest rozpatrywać w chronologicznym porządku ich występowania. Jako pierwsza pojawia się norma upoważniająca wojewódzkiego konserwatora zabytków do przeprowadzenia postępowania w sprawie wydania decyzji o uznaniu określonego dobra kultury za zabytek. Organ pragnący wydać taką decyzję musi sprawdzić, czy posiada kompetencję (właściwość) oraz czy sprawa należy do jego zakresu działania⁹¹.

Zgodnie z ustawą o ochronie dóbr kultury i o muzeach wojewódzki konserwator zabytków, działając w ramach organizacyjnych urzędu terenowego organu administracji państwowej szczebla wojewódzkiego, może wydać decyzję o uznaniu dobra kultury za zabytek, na podstawie której następuje obligatoryjny wpis do rejestru zabytków, znajdujących się na terenie województwa. Należy w tym miejscu powiedzieć, że mamy tu do czynienia z sytuacją, gdy przepisy powszechnie obowiązującego prawa materialnego stwarzają określonym podmiotom prawną możliwość żądania od wojewódzkiego konserwatora zabytków określonych uprawnień. Udzielenie takich uprawnień, następuje w postaci czynności rejestracyjnej. Tak więc wpisanie przedmiotu do rejestru zabytków powoduje przyznanie właścicielowi uprawnień, wynikających z przepisów ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach. Prof. W. Dawidowicz uważa, iż w tej czynności rejestracyjnej jest jak gdyby ukryta decyzja stosowania prawa⁹².

Wpis do rejestru, jako rodząca określone prawem skutki decyzja administracyjna, powinien zawierać dane wymienione w rozporządzeniu ministra kultury i sztuki z 1963 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków i centralnej ewidencji zabytków oraz winien obejmować elementy formalne decyzji, wyrażone w art. 107 k.p.a., wraz z pouczeniem o skutkach tego wpisu. W zależności od tego, czy zabytek jest dobrem nieruchomym, czy ruchomym wpis dokonany zostaje do Części A Rejestru (obejmuje zabytki nieruchome) bądź do Części B (dobra ruchome).

Opis wpisu wprowadzonego do repertorium doręczony zostaje właścicielowi, użytkownikowi, współwłaścicielowi, spadkobiercy, urzędowi będącemu gospodarzem terenu (jeżeli taką decyzję wydaje minister kultury i sztuki, to przesyła ją konserwatorowi do wykonania)⁹³. Wojewódzki konserwator zabytków wydaje omawianą decyzję tylko w stosunku do przedmiotów odpowiadających ustawowym wymogom, a znajdującym się na terenie działania tego konserwatora, czyli na terenie województwa⁹⁴.

Zadaniem wojewódzkiego konserwatora zabytków jest ochrona dóbr kultury, polegająca na „zabezpieczeniu ich przed zniszczeniem, uszkodzeniem, dewastacją, zaginięciem lub wywozem za granicę, na zapewnieniu im warunków trwałego zachowania, na opracowaniu dokumentacji naukowej, ewidencji i rejestracji oraz na ich konserwacji, restauracji lub odbudowie, opartych na zasadach naukowych”⁹⁵. Organ służby konserwatorskiej może decyzją uznać (a właściwie ma taki obowiązek, co jest konsekwencją przyjętych przez państwo zadań z zakresu ochrony dóbr kultury) za zabytek przedmioty wymienione w ustawie w pewnej kategorii dóbr kultury, oprócz tych tylko, które znajdują się w muzeach, bibliotekach lub archiwach publicznych⁹⁶. Pod względem rzeczowym przedmiot ochrony został ustawowo określony w sposób bardzo szeroki, gdyż państwo chce w jak największym zakresie wywiązać się z przyjętych na siebie obowiązków w materii opieki i ochrony nad dobrami kultury. Wojewódzki konserwator zabytków, chcąc wydać decyzję o uznaniu za zabytek, musi więc sprawdzić, czy zgodnie z przepisami prawa:

- 1) dany przedmiot o charakterze zabytkowym znajduje się na terenie województwa, w którym sprawuje nałożone na niego prawnie obowiązki?
- 2) czy przedmiot spełnia ustawowe wymogi kwalifikujące go do uznania za zabytek?

⁸⁵ Ibidem, art. 37, art. 156 § 1, pkt 2 k.p.a.

⁸⁶ Patrz: art. 8, ust. 2 i 3 Konstytucji PRL.

⁸⁷ J. Zimmermann, op. cit., s. 48–56.

⁸⁸ J. Filippek, *Stosunek administracyjno-prawny*, Kraków 1968, s. 94–97.

⁸⁹ J. Zimmermann, op. cit., s. 50.

⁹⁰ J. Filippek, *Rola prawa w działalności administracyjnej państwa*, ZNUJ, „Prace Prawnicze”, z. 65, Kraków 1974, s. 11 oraz 38–48.

⁹¹ *Prawo administracyjne*, praca zbiorowa pod redakcją W. Brzezińskiego, Kraków 1968, s. 23.

⁹² W. Dawidowicz, *Z problematyki decyzji administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA*, op. cit.

⁹³ J. P. Pruszyński, op. cit., s. 45.

⁹⁴ Ustawa, art. 8, ust. 1, pkt 2 oraz art. 13 i 14.

⁹⁵ Ibidem, art. 3, ust. 2 i art. 8, ust. 1.

⁹⁶ Ibidem, art. 5 i 14, ust. 2.

3) czy przedmiot nie został już wcześniej uznany za zabytek? (co powinno być ujawnione w rejestrze zabytków, a także wykazane w inny sposób).

Jeżeli na pytanie 1 i 2 zostanie udzielona odpowiedź pozytywna, a przedmiot nie został uznany za zabytek, to wówczas można przystąpić do wydania odpowiedniej decyzji. Warto zauważyć, że wojewódzki konserwator zabytków po wszczęciu postępowania w pewnym momencie zaczyna działać na podstawie kilku norm, wchodzących w skład podstawy prawnej decyzji, czyli na podstawie normy kompetencyjnej, materialnej i proceduralnej. Prowadząc omawiane postępowanie i zmierzając do wydania decyzji, wielokrotnie konfrontuje stan faktyczny związany z przedmiotem o charakterze zabytkowym, ze szczegółowymi przepisami ustawy, podejmując w tym czasie wiele rozstrzygnięć związanych z wydaniem decyzji. Analiza taka jest możliwa dlatego, iż ustawa o ochronie dóbr kultury i o muzeach daje wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków możliwość wielu przedsięwzięć dla zbadania przedmiotu o charakterze zabytkowym. Może on „w czasie uzgodnionym z właścicielem (użytkownikiem)” badać przedmioty „o przypuszczalnej wartości historycznej, naukowej lub artystycznej w miejscu, gdzie się znajdują, w celu stwierdzenia, czy stanowią dobro kultury, stwierdzenia stanu ich zachowania albo sporządzenia dokumentacji”⁹⁷. W pewnym momencie organ służby konserwatorskiej ma zebrane nie tylko dane faktyczne związane z przedmiotem, ale wie już także, które z przepisów prawa zastosuje przy wydawaniu decyzji o uznaniu za zabytek, przy czym wybór w tym wypadku jest ograniczony nie tylko treścią przepisów, ale także ich niewielką liczbą. Ponieważ ma już w odpowiedzi sposób zakwalifikowane fakty, jako spełniające wymagania hipotezy normy prawa materialnego, może przystąpić do redagowania treści decyzji, nie zapominając o odpowiednim jej uzasadnieniu, które powinno stanowić element będący podsumowaniem motywacji decyzji.

Wskazane jest pełne ujawnienie motywów decyzji, ale nie jest to zasadą. Decyzja powinna wprawdzie „zawierać (...) uzasadnienie faktyczne i prawne”, ale „można odstąpić od uzasadnienia faktycznego, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony” (art. 107, § 1 i 4 k.p.a.) (w wypadku, gdy decyzja jest wydawana w postępowaniu toczącym się na wniosek), „nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygającej sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania” (art. 107 § 4 k.p.a.). W postępowaniu toczącym się z urzędu należy znać pełny obowiązek uzasadnienia wszystkich decyzji o uznaniu dobra kultury za zabytek, chyba że treść decyzji do danych wymienionych w § 1 art. 107 nie powinna być ujawniona ze względu na interes bezpieczeństwa państwa lub porządek publiczny (art. 107 § 5 k.p.a.). Będą to jednak nieliczne wypadki. Tak więc, chociaż z ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach nie wynika wprost obowiązek uzasadnienia decyzji o uznaniu za zabytek, to jednak zgodnie z k.p.a. i szczególnym charakterem dziedziny powinien istnieć obowiązek uzasadnienia decyzji ze względu na szeroko rozumiany interes państwa, społeczeństwa, a także stron (czy podmiotów będących na prawach strony). W nielicznych wypadkach takie uzasadnienie nie jest konieczne, ale i wtedy pominięcie uzasadnienia powinno być krótko uzasadnione. Wypadek ten dotyczy postępowania toczącego się na wniosek (art. 107, § 4 k.p.a.).

Z uzasadnieniem związane są zagadnienia dotyczące kategorii podmiotów, mających dostęp do tekstu decyzji. Decyzja jest skierowana do kilku kategorii podmiotów: adresatów decyzji, innych uczestników postępowania, organów kontroli zewnętrznej. Adresatami decyzji w przedmiocie uznania za zabytek są osoby, będące właścicielami (użytkownikami) przedmiotów o przypuszczalnej wartości zabytkowej, do których decyzja zostaje skierowana, i które na podstawie decyzji nabywają lub tracą pewne uprawnienia, lub zostają obciążone pewnymi obowiązkami wynikającymi z przepisów dotyczących ochrony dóbr kultury. Adresatami decyzji są więc strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. oraz podmioty mające pozycję równą stronom, tzn. osoby na prawach strony, jak np. zainteresowane organizacje społeczne (art. 31, § 3 k.p.a.). Z treścią decyzji mogą się również zapoznać osoby nie będące adresatami, ale biorące udział w postępowaniu – np. pełnomocnicy, przedstawiciele, a także organy

kontroli zewnętrznej (chodzi tutaj nie tylko o sprawującego nadzór ministra kultury i sztuki, Radę Państwa czy Radę Ochrony Pomników Walki i Męczeństwa).

Analizowana decyzja jest jawna, ale czy jest to jawność ograniczona w zasadzie do niewielkiego kręgu osób, czy też jawność mająca bardzo szeroki zakres podmiotowy, związane jest z problematyką indywidualności i ogólności decyzji w przedmiocie uznania za zabytek. Problematyka ta będzie poruszona dalej, w tym miejscu należy zaznaczyć, że decyzja ta jest na pewno jawna dla wymienionych wcześniej kategorii podmiotów, a także dla innych osób, jak np. prowadzących badania naukowe, przedstawiciele urzędów statystycznych, niektórych organizacji międzynarodowych itd. Istotne są również granice, w jakich wojewódzki konserwator zabytków jest zobowiązany ujawnić swoje motywy. Granice te mogą być wyznaczone szczególnie przez dwa czynniki. Z jednej strony mają tu wpływ granice obowiązku uzasadnienia. Jak już zostało wcześniej powiedziane, w wypadku decyzji uznającej dobro kultury za zabytek istnieje obowiązek uzasadnienia decyzji, nie licząc wypadków, gdy zaistnieją przesłanki decydujące o ograniczeniu treści aktu albo wręcz wykluczające możliwość zamieszczenia uzasadnienia. Z drugiej strony istnieją grupy motywów tej decyzji, które można klasyfikować w zależności od konieczności ich ujawnienia oraz trudności ich wyrażania i formułowania.

Grupy te powinny znaleźć się w uzasadnieniu, jeżeli prawo wskazuje, iż dane motywy muszą stanowić element omawianego uzasadnienia. Nieodzowne jest przytoczenie w nim takich motywów, jak podstawa prawna orzeczenia, w sensie podstawy prawnej działania, oraz wymienienie zespołu faktów związanych z dobrem kultury o charakterze zabytkowym, które odpowiadają tej podstawie prawnej. Wspomniane elementy są niezbędnym warunkiem należytego przeprowadzenia subsumcji i całego rozumowania, dającego w efekcie rozstrzygnięcie w postaci uznania dobra kultury za zabytek, a stanowiącego zasadniczą część uzasadnienia. Do tej grupy motywów omawianej decyzji zaliczamy zdarzenia faktyczne, bezpośrednio wpływające na wydanie decyzji, istotne fakty dowodowe, przemawiające za nobilitowaniem określonego przedmiotu do rangi zabytku, treść żądania strony, gdy ona wystąpiła o wydanie takiej decyzji. Spośród motywów prawnych do grupy tej należy oczywiście podstawa prawna, oprócz niej (czasami) akt wewnętrzny, a szczególnie nie publikowane okólniki ministra kultury i sztuki⁹⁸ oraz inne orzeczenia, jeżeli wydana właśnie decyzja jest prawną konsekwencją orzeczenia – w wypadku gdy decyzja jest wydana w drugiej instancji przez ministra kultury i sztuki lub gdy jest to decyzja wydana wobec przedmiotu, względem którego wcześniej zostało błędnie wydane zaświadczenie. Zaliczamy tutaj także opinie i uzgodnienia Rady Kultury i Sztuki, upoważnionych muzeów w wypadkach, gdy okazują się one niezbędne.

Zależnie od konkretnej sytuacji, od tego, jaki przedmiot kandyduje do miana zabytku, zestawienie elementów obligatoryjnych można rozszerzyć pewnymi ogólniejszymi motywami społecznymi, aczkolwiek te wynikają przeważnie już z przepisów o ochronie dóbr kultury i o muzeach, a także motywami politycznymi i ekonomicznymi, które w niektórych wypadkach mogą być brane pod uwagę, ale wtedy pozostaje z kolei problem ich zgodności z wspomnianymi przepisami. Pamiętać jednak należy, że zgodnie z prawem te elementy w niektórych wypadkach mogą być pominięte ze względu na tajemnicę państwową i służbową⁹⁹.

Może zaistnieć także sytuacja, gdy wystąpią takie motywy, których przytoczenie nie jest konieczne z punktu widzenia kompletności uzasadnienia decyzji w przedmiocie uznania za zabytek, ale które uzupełniają jednak jego tekst i z tego powodu są pożądane. Nie jest to zbyt częsta sytuacja, ale może być spowodowana jakimś szczególnym precedensem czy orzecznictwem bądź zasadami prawa. W tym wypadku ujawnienie takich motywów zależy od uznania wojewódzkiego konserwatora zabytków, rzetelności jego działania, a także od jasności i zwięzłości przygotowanego uzasadnienia¹⁰⁰.

Wracając jeszcze do sprawy nigdzie nie publikowanych okólników ministra kultury i sztuki należy dodać, że akty wewnętrzne nie stanowią podstawy prawnej do wydania decyzji

⁹⁷ Ibidem, art. 18.

⁹⁸ S. Łazarowicz, W. Sieroszewski, op. cit., s. 129–139.

⁹⁹ J. Zimmernann, op. cit., s. 112 i 113.

¹⁰⁰ Ibidem, s. 114.

skierowanych do podmiotów nie związanych organizacyjnie z administracją i nie można się na nie skutecznie powołać przy wydawaniu decyzji, w związku z czym wymienione okólniki stanowić mogą tylko pewien bodziec, przesłankę do wydania decyzji uznającej określone dobro kultury za zabytek¹⁰¹. Jeżeli okólnik ministra kultury i sztuki nie ma charakteru prawotwórczego, to należy go traktować jako akt typu interpretacyjnego, czyli wyjaśniającego stosowanie prawa administracyjnego. Wskazane jest jednak korzystanie przede wszystkim z takich motywów, które nie pozostawiają niedomowień prawnych.

Ostatnią grupę motywów omawianej decyzji, które mogą znaleźć się w jej uzasadnieniu, są takie motywy, które chociaż wywierają znaczny wpływ na treść tej decyzji, na jej rozstrzygnięcie to jednak ich ujawnienie jest bardzo trudne lub niemożliwe z powodu niewyraźności prawnej. Należą tutaj motywy niewymierne: rutyna pracownicza, opinia publiczna, zasady etyki, reguły psychologiczne i inne. Nie muszą one jednak znaleźć swego miejsca w uzasadnieniu uznania dobra kultury za zabytek, chociaż są sytuacje, gdy ich wystąpienie jest wskazane, ale z kolei innym razem jest całkowicie zbędne, jeżeli nie wręcz szkodliwe. Uzasadnienie decyzji powinno więc zawierać zestaw tych motywów, które w sposób możliwie jasny, zwięzły i przekonujący tłumaczą podjęcie decyzji i jej treść, nie licząc wypadków, gdy następują zgodnie z prawem wyłączenia.

Wojewódzki konserwator zabytków redagując treść decyzji w przedmiocie uznania za zabytek jest związany oczywiście przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, wskazującymi od strony formalnej, co powinna zawierać decyzja administracyjna. Decyzja ta musi zawierać prawne i faktyczne uzasadnienie, pomijając sytuacje, gdy przepisy prawa zwalniają od tego obowiązku (art. 107 § 1 oraz § 3 i 4 k.p.a.). Wiążąc przepis z art. 107 § 1 k.p.a. z przepisem formującym zasadę przekonywania jako nakaz wyjaśniania zasadności przesłanek działania administracji (art. 11 k.p.a) trzeba stwierdzić, że przemawia to za możliwie szerokim i pełnym uzasadnieniem decyzji uznającej dobro kultury za zabytek. Organ służby konserwatorskiej redagując taką decyzję może skorzystać z metody przechodzenia od sfery faktu do sfery prawa bądź też z metody odwrotnej, czyli przechodzenia od sfery prawa do sfery faktu. Stosowanie metody syntetycznej i analitycznej wydaje się tu mniej wskazane. Najbardziej wojewódzki konserwator zabytków będzie korzystał z metody chronologicznej i syntetycznej¹⁰². Jak już zostało powiedziane wcześniej, uzasadnienie decyzji powinno zawierać elementy prawne i faktyczne, wzajemnie się przeplatające w sposób wyznaczony przez rozumowanie wojewódzkiego konserwatora zabytków. Organ służby konserwatorskiej, zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a., w uzasadnieniu prawnym decyzji ma obowiązek podać wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem właściwych przepisów prawa, ale nie zawsze wystarczy wyczerpanie samych tylko przepisów, często jest niezbędna ich interpretacja. W uzasadnieniu wojewódzki konserwator zabytków ma obowiązek wyłączenia, dlaczego wziął pod uwagę określone motywy lub dlaczego je pominał, a także obowiązek przeanalizowania ich wpływu na decyzję. Tak więc jeszcze raz wskazuje to na konieczność dokonania odpowiednich powiązań elementów prawa z elementami faktu. Wojewódzki konserwator zabytków powinien wykazać, że zgodnie z przepisami ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach, wskazującymi na cel ochrony dóbr kultury i wyjaśniającymi na czym ona polega, określony przedmiot odpowiada pod względem rzeczowym i może być uznany za zabytek (art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 5). W razie potrzeby można podkreślić, że uznanie za zabytek tego przedmiotu wynika z art. 1 ustawy, który mówi, że „ochrona dóbr kultury, stanowiących dorobek myśli i pracy wielu pokoleń jest obowiązkiem Państwa i powinnością jego obywateli”. Konserwator musi opisać dokładnie przedmiot o charakterze zabytkowym, określić jego stan fizyczny, opierając się na opiniach biegłych w tej materii specjalistów. Odrzuca on fakty obojętne z punktu widzenia prawa, a wypukla

te, które charakteryzują punkt widzenia przepisów o ochronie dóbr kultury i o muzeach. Jednak zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a. mówiącym, że „uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł oraz przyczyn, z powodu których innym dowodem odmówił wiarygodności i mocy dowodowej” musi wykazać, dlaczego opiera się na takich opiniach i ocenach biegłych, pomijając fakty, które uznał za nieistotne. Niezbędne jest więc takie powiązanie elementów, które jednoznacznie wskazują, dlaczego określone dobro kultury zostaje podniesione do rangi zabytku. Wojewódzki konserwator zabytków, wydając decyzję w przedmiocie uznania obiektu za zabytek (lub jakkolwiek inną decyzję administracyjną, do której wydania jest uprawniony), powinien pamiętać także o tym, że wiązać go również inne przepisy prawa, np. przepisy kodeksu karnego (w zakresie czynów karalnych wynikających z niegospodarności) itd. W związku z tym każda decyzja wojewódzkiego konserwatora zabytków powinna być odpowiednio wyważona i oparta na obowiązujących instrumentach prawnych.

3. Indywidualny i ogólny charakter decyzji

Decyzja w sprawie uznania obiektu za zabytek jest aktem administracyjnym, skierowanym na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych na podstawie przepisów z dziedziny ochrony dóbr kultury. Takie określenie wskazuje, że nie jest to akt stanowiący normy ogólne ale trzeba pamiętać, że granica między aktami ogólnymi i indywidualnymi w państwie typu socjalistycznego nie zawsze jest ostra. Czasami aspekty indywidualności i ogólności mogą się nawet przenikać¹⁰³. Teoretycznie decyzja uznająca dobro kultury za zabytek powinna być zwrócona do indywidualnie oznaczonego adresata, a nie do adresatów naznaczonych z góry. Przyjmuje się bowiem, że można wprawdzie przez wydanie pewnych aktów indywidualnych osiągnąć efekt ogólny, ale np. w wypadku powiększenia się grona osób znajdujących się w analogicznej sytuacji akty indywidualne nie działają ogólnie¹⁰⁴.

W wypadku decyzji w przedmiocie uznania za zabytek można dopatrzeć się – jak się wydaje – pewnych aspektów ogólności¹⁰⁵. Decyzja ta jest skierowana w pewnym zakresie do wszystkich tych, którzy potencjalnie mogą swoim zachowaniem mieć jakikolwiek wpływ na zabytek nie mówiąc już o wpływie, który mógłby spowodować uszkodzenie bądź zniszczenie przedmiotu. Można mówić o zasadniczym – bliskim kręgu osób, do którego decyzja w przedmiocie uznania za zabytek jest bezpośrednio skierowana oraz o kręgu dalszym – dodatkowym. W tym drugim wypadku są nim wszyscy ci, którzy – jak już zostało powiedziane wcześniej – mogliby potencjalnie mieć wpływ na zmianę, bezprawną utratę wartości tego przedmiotu. Do pierwszego kręgu należą właściciele i użytkownicy zabytku oraz specjalistyczne instytucje zajmujące się ochroną dóbr kultury.

W wypadku zabytków nieruchomych każda osoba ma taki sam podstawowy obowiązek względem nich, pomijając oczywiście te instytucje bądź osoby, na które państwo nakłada szczególne obowiązki w zakresie opieki nad wymienionymi dobrami. W PRL zdecydowana większość zabytków nieruchomych jest własnością państwową, w związku z czym poszanowanie takiego dobra wynika już z konstytucyjnego obowiązku poszanowania mienia społecznego (art. 12 Konstytucji PRL). Ten konstytucyjny obowiązek jest wzmocniony dodatkowo obowiązkiem ochrony każdego dobra kultury, a w szczególności takiego o charakterze zabytkowym¹⁰⁶. Obowiązek ten jest znany każdemu obywatelowi i nikt nie może zastąpić się nieznajomością prawa w tej materii. Właściciele bądź użytkownicy zabytków nieruchomych, znajdujących się w rękach osób prywatnych, korzystają z takiej samej ochrony, jak posiadacze uspołecznionych zabytków nieruchomych. Decyzja uznająca nieruchome dobro kultury za zabytek jest więc skierowana w sposób pośredni do wszyst-

¹⁰¹ Ibidem; M. Jaroszyński, J. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne – część ogólna*, Warszawa 1956, s. 329.

¹⁰² Zagadnienia dotyczące metod redagowania decyzji poruszają m. in.: W. Dawidowicz, *Ogólne postępowania administracyjne – zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 179; E. Izerson, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, teksty, wzory i formularze*, wyd.

IV, Warszawa 1969, s. 209; J. Zimmermann, op. cit., s. 128–131.

¹⁰³ M. Jaroszyński, J. Zimmermann, W. Brzeziński, op. cit., s. 325.

¹⁰⁴ Ibidem.

¹⁰⁵ Podstawowa klasyfikacja aktów na indywidualne i generalne (w:) *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 12.

¹⁰⁶ Ustawa, art. 1.

kich, nakładając na nich obowiązek, który można sprowadzić do nakazu: „nie niszczyć, nie przemieszczać i nie dokonywać w stanie fizycznym tego przedmiotu żadnych zmian bez zgody organów służby konserwatorskiej”. Ten sam obowiązek ma być realizowany także w stosunku do zabytków ruchomych. Jest on nałożony indywidualną decyzją na wszystkie podmioty. W swoim zasadniczym założeniu i w głównej części analizowana decyzja jest jednak skierowana bezpośrednio do właścicieli i użytkowników zabytków ruchomych i nieruchomości oraz do specjalistycznych instytucji zajmujących się z prawnego powołania ochroną dóbr kultury. Na nich zostają nałożone bowiem szczególne obowiązki względem zabytków, a obowiązki te wynikają z ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach, a także z przepisów wykonawczych do tej ustawy.

Aby w pełni zrozumieć znaczenie tej decyzji, warto wymienić kilka z podstawowych obowiązków, które nakłada ona na właściciela bądź użytkownika zabytku. W świetle cytowanej ustawy wynika, że każdy właściciel i użytkownik zabytku w granicach swoich obowiązków, ustanowionych przepisami prawa lub wynikającymi z umowy, obowiązany jest dbać o jego zachowanie, a w szczególności:

- o zabezpieczenie przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub dewastacją,
- o niezwłoczne powiadomienie właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków o wydarzeniach mogących posiadać ujemny wpływ na stan i zachowanie zabytku,

- o zawiadomienie w ciągu miesiąca wojewódzkiego konserwatora zabytków o przejściu własności zabytku na inną osobę, a w wypadku zabytku nieruchomości o oddaniu w całości lub części w użytkowanie, najem lub dzierżawę.

Ponadto każdy właściciel zarejestrowanego zabytku ruchomego obowiązany jest:

- zawiadomić w ciągu jednego miesiąca wojewódzkiego konserwatora zabytków o zmianie miejsca przechowywania zabytku ruchomego,

- używać zabytek (wojewódzki konserwator zabytków na podstawie decyzji administracyjnej może zmusić właściciela zabytku ruchomego do użyczenia go dla celów wystawieni-
niczych bądź naukowych na okres nie przekraczający 6 miesięcy w ciągu 5 lat)¹⁰⁷. Jeszcze inne przepisy tej ustawy (art. 27) wskazują, że bez wymaganego zezwolenia wojewódzkiego konserwatora nie wolno zabytków burzyć, niszczyć, przerabiać, rekonstruować, konserwować ani dokonywać żadnych innych zmian oraz mówią w jakich sytuacjach nie wolno przemieszczać nieruchomości zabytków z naruszeniem skomponowanego układu. W sposób bardzo wyraźny jest także powiadziane, w jaki sposób może być użytkowany zabytek nieruchomy oraz jakie sankcje grożą za nieprzestrzeganie w tym wypadku prawa. Nałożonym obowiązkom towarzyszą także uprawnienia, a do najważniejszych należą te, które zostały wymienione w art. 26 ust. 1 ustawy. W tym miejscu należy wspomnieć także, że wiele przepisów ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach reguluje również obowiązki spoczywające na organach służby konserwatorskiej (m.in. art. 13, 15, 18–22, 34–37).

Na zakończenie tych rozważań można się zastanowić, czy w niektórych sytuacjach przy uznawaniu dobra kultury za zabytek nie byłaby potrzebna konstrukcja aktu normatywnego administracji oraz dlaczego z niej nie skorzystano. Akt normatywny administracji mógłby być szczególnie przydatny wówczas, gdy istnieją wątpliwości do kogo skierować decyzję w przedmiocie uznania dobra kultury za zabytek, a w szczególności czy nie należałoby jej skierować ogólnie do wszystkich. Jak wiadomo, decyzja uznająca dobro kultury za zabytek jest skierowana do indywidualnie oznaczonego adresata, gdy tymczasem zbliżony do niego normatywny akt administracji, jako akt jednostronny, może być skierowany do nie wskazanego konkretnie kręgu osób (liczba nie oznaczonych imiennie osób, do których faktycznie stosować się będzie akt normatywny administracji nie jest przy tym istotna). Akt normatywny administracji w porównaniu z aktem administracyjnym ma różny tryb (procedurę) tworzenia oraz odmienny tryb kontroli i publikacji. Różni się także mniej istotnymi – dla prowadzonych tutaj rozważań – cechami.

Akt normatywny administracji nie został wprowadzony do obecnego systemu prawnego w dziedzinie ochrony zabytków z następujących względów:

1. Wprowadzenie do tej dziedziny decyzji w sprawie uznania

za zabytek na ogół wyklucza sytuacje, w których istniałyby wątpliwości, czy decyzję taką należy kierować w sposób ogólny (byłoby to bowiem sprzeczne z konstrukcją aktu administracyjnego). Przyjęto więc, że decyzja jest zawsze skierowana do konkretnego adresata (w najgorszym wypadku do władz lub odpowiednich instytucji).

2. Mimo podobieństwa spraw, które są regulowane przez obydwie akty administracji, organy administracji nie mają swobody w wyborze działania w jednej z tych form. Oznacza to, że nie mogą ustalać dowolnie, iż pewna sprawa będzie rozwiązywana aktem administracyjnym, a inna aktem normatywnym administracji. W teorii przyjmuje się bowiem, że pewne zagadnienia administracja może załatwiać wyłącznie przez wydanie aktu normatywnego, a inne tylko przez wydanie aktu administracyjnego. Są jednak sytuacje, gdy administracja może stosować alternatywnie jedną z tych dwóch form działania. Nieprzyjęcie takiego rozwiązania wynika z tego, że decyzja jest zawsze skierowana do konkretnego adresata. Poza tym, gdyby nawet wprowadzono akt normatywny administracji do dziedziny ochrony zabytków, to i tak podstawowe obowiązki musiałby spoczywać na konkretnym adresacie (np. władzach administracyjnych, organach zajmujących się ochroną dóbr kultury itp.).

3. Wprowadzenie normatywnego aktu administracji pociągnęłoby za sobą konieczność stosowania w odpowiedni sposób procedury jego tworzenia oraz stworzenia odpowiedniego trybu kontroli i publikacji takiego aktu¹⁰⁸.

4. Elementy materialno- i formalnoprawne decyzji o uznaniu obiektu za zabytek

Należy się zastanowić, od którego momentu przedmiot jest prawnie zabytkiem. Czy staje się prawnie zabytkiem, bo jest takim faktycznie, czy też zostaje uznany faktycznie za zabytek, gdyż uznano go prawnie za taki? A może są jeszcze pośrednie wyjścia?

Przyjmując materialnoprawną teorię zabytków – decyzja uznająca dobro kultury za zabytek jest decyzją deklaratoryjną, czyli potwierdzającą występowanie określonych stanów faktycznych, z którymi norma prawna wiąże bezpośrednie skutki prawne. Akty deklaratoryjne deklarują bowiem tylko, że pewien stan faktyczny zrodził z mocy ustawy pewne skutki prawne, działają więc w zasadzie od chwili zajścia danego faktu – wstecz (*ex tunc*)¹⁰⁹. W tym wypadku analizowana decyzja w sposób prawnie wiążący potwierdza, że zabytek jest faktycznie zabytkiem. Związane jest to z tym, że powoduje prawne uznanie za zabytek nie tylko od momentu wydania decyzji, ale rozciąga jej prawny skutek na okres poprzedzający wydanie decyzji. Charakter zabytkowy obiektu liczy się o wiele wcześniej, a nie tylko od momentu wydania takiej decyzji. Określone dobro kultury nie nabiera bowiem charakteru zabytkowego od chwili wydania decyzji w przedmiocie uznania za zabytek. Skutki prawne w tym wypadku opierają się nie na decyzji, ale na normie prawa materialnego, która w sposób jednoznaczny określa własne zastosowanie, a której szukać należy w ustawie o ochronie dóbr kultury i o muzeach.

Z tych względów uzasadnienie decyzji deklaratoryjnej polegać ma na udowodnieniu występowania stanu faktycznego, wymaganego przez normę prawną. Niezbędne jest więc wykazanie, że obiekt o charakterze zabytkowym posiada cechy wymienione w ustawie regulującej ochronę dóbr kultury w Polsce (art. 3, 4 i 5). Sam skutek prawny jest już i tak przesądzony, w związku z czym wojewódzki konserwator zabytków w niektórych wypadkach nie musi uzasadniać samego faktu i celu podjęcia decyzji (art. 107 § 4 k.p.a.), ani nie musi brać pod uwagę żadnych innych motywów znajdujących się obok normy, będącej materialną podstawą decyzji. Warto podkreślić, że decyzja w przedmiocie uznania za zabytek, choć w zasadzie deklaruje tylko powstanie wynikających z przepisów skutków prawnych, stwarza jednak pod pewnym względem nową sytuację (tutaj tkwi w tej decyzji element konstytutywny), dopiero bowiem od chwili wydania takiego aktu właściciel lub użytkownik zabytku może się skutecznie powoływać na swoje prawo.

Przyjmując teorię formalnoprawną zabytku – określony przedmiot staje się prawnie zabytkiem dopiero od chwili wydania decyzji uznającej dobro kultury za zabytek, co w gruncie rzeczy sprowadza tę decyzję do aktu konstytutywnego.

¹⁰⁷ Ustawa, art. 25.

¹⁰⁸ System prawa administracyjnego, op. cit., s. 55–56.

¹⁰⁹ M. Jaroszyński, J. Zimmermann, W. Brzeziński, op. cit., s. 330–331.

Akty konstytucyjne mają bowiem twórczy charakter, zmieniają one lub uchylają stosunki prawne, przy czym skutek prawny następuje tutaj nie z mocy samej ustawy, ale z mocy analizowanej decyzji, chociaż może ona być oczywiście wydana tylko na podstawie przepisu ustawy.¹¹⁰ Decyzja w przedmiocie uznania na zabytek, jako akt tworzący pewien stosunek prawny, powoduje skutek prawny w chwili jej wydania *ex nunc*, co w gruncie rzeczy pozornie prowadzi do dość dziwnego zjawiska. Oznaczać to bowiem może, że dany obiekt nabiera prawnie i faktycznie zabytkowego charakteru i staje się zabytkiem dopiero od chwili wyrażenia odpowiedniej decyzji. Nasuwa się jednak pytanie, czy do tego momentu przedmiot nie miał charakteru zabytkowego, lecz był tylko „zwykłym” dobrem kultury? W teorii formalnoprawnej prawnie określony przedmiot staje się zabytkiem dopiero w chwili wydania odpowiedniej decyzji. Do tego momentu mogła istnieć dwójaka sytuacja:

1) określony przedmiot był faktycznie uznawany za zabytek – wówczas od momentu wydania decyzji w przedmiocie uznania go za zabytek staje się prawnie zabytkiem (jest zabytkiem prawnie i faktycznie);

2) dany przedmiot nie był faktycznie uznawany za zabytek – z momentem wydania wspomnianej decyzji staje się prawnie i faktycznie zabytkiem; faktyczność zabytkowego charakteru wynika tutaj z prawnej nobilitacji przedmiotu.

Z momentem prawnego uznania za zabytek, dany przedmiot będzie podlegał w całej rozciągłości przepisom prawnym zawartym w aktach prawnych, regulującym ochronę dóbr kultury w Polsce. Wydaje się, że w stosunku do analizowanej decyzji bardziej odpowiadająca jest teoria formalnoprawna. Decyzja w przedmiocie uznania obiektu za zabytek jest decyzją konstytucyjną, a nie deklaracyjną, gdyż ustawa o ochronie dóbr kultury i o muzeach nie przewiduje obowiązku uznawania prawnie za zabytek każdego przedmiotu z danej kategorii przedmiotów wyszczególnionych w tej ustawie, lecz pozostawia w tej materii ograniczoną swobodę organom służby konserwatorskiej. Ponadto należy przyjąć, że analizowana decyzja jako akt konstytucyjny tworzy nową sytuację określonego podmiotu i przedmiotu prawa, a początek tej sytuacji określa sam akt. W związku z tym, że decyzja ta kształtuje nową sytuację prawną aktualną jest w stosunku do niej problem trwałości regulowanych sytuacji, problem prawomocności. Wynika to z faktu, że zmiana lub cofnięcie aktu zmienia samą sytuację prawną – zarówno podmiotu, jak i przedmiotu. Jest to przeciwieństwo sytuacji, z jaką mamy do czynienia przy akcie deklaracyjnym, gdzie cofnięcie decyzji, np. o wydaniu metryki urodzenia nie zmienia faktu urodzin człowieka, tak jak odmowa wydania poświadczenia o obywatelstwie nie stanowi dowodu, że dana osoba nie jest lub przestała być obywatelem danego państwa.¹¹¹

ANALIZA PRAWNA ZAŚWIADCZEŃ STWIERDZAJĄCYCH CHARAKTER PRZEDMIOTÓW, UZASADNIAJĄCY ZWOLNIENIE ICH OD ZAKAZU WYWOZU ZA GRANICĘ

1. Pojęcie zaświadczenia w prawie administracyjnym

W obecnym stanie prawnym ustawodawca uznał za nieodpowiednie wprowadzenie zaświadczeń wydawanych przez odpowiednio upoważnione organy, zwalniające określone przedmioty od zakazu wywozu za granicę. Zaświadczenia te zaliczamy do grupy tzw. poświadczeń. Pojawiają się one na tle klasyfikacji form działania administracji.¹¹² Poświadczenia zaliczamy do czynności faktycznych administracji państwowej. Wyrazu „poświadczenia” używamy jako

nazwy rodzajowej dla aktów stwierdzających istnienie tylko pewnego stanu faktycznego lub prawnego, zwykle na podstawie dokonanych uprzednio ustaleń. Akty te występują w różnych formach i pod różnymi nazwami, np. jako świadectwa, dowody, wyciągi z protokołów, zaświadczenia i inne. Ogólnie określa się je nazwą poświadczeń. Ich znaczenie prawne polega na tym, że chociaż nie tworzą, nie zmieniają ani też nie znoszą stosunków prawnych, to jednak przemawia za nimi domniemanie prawdziwości. Jako urzędowe stwierdzenia istnienia pewnego stanu faktycznego lub prawnego, mogą one stanowić podstawę do wydania aktu administracyjnego, np. metryka urodzenia czy świadectwo wskazujące posiadanie wymaganych kwalifikacji są potrzebne do uzyskania nominacji na pracownika państwowego. Akty takie nie mają charakteru prawotwórczego i nie mogą być podważone w postępowaniu administracyjnym środkami prawnymi. Można natomiast przeprowadzić przeciw nim dowód ich nieprawdziwości.¹¹³

Zaświadczenia, jako należące do działań faktycznych administracji państwowej poświadczenia, nie są skierowane bezpośrednio na wywołanie skutków prawnych. Dopóki są one wydawane zgodnie z prawem, wywołują tylko czysto faktyczne skutki. Natomiast można przyjąć, iż poświadczenia (zaświadczenia) wywołują skutki prawne jako działania bezprawne, gdy wydawane są w sposób niezgodny z prawem i z tego tytułu rodzą odpowiedzialność po stronie funkcjonariusza państwowego lub administracji państwowej. Poświadczenia nie są wydawane dla osiągnięcia takich skutków, a równocześnie nie mogą bezpośrednio konkretyzować niczyich praw lub obowiązków w sferze, w której są dokonywane jako działania prawnie dozwolone. Poświadczenia te muszą jednak opierać się na podstawie prawnej w tym sensie, że czynność ta stanowi część realizacji zadań, które prawo przydziela danemu organowi i jest przewidziana oraz regulowana, chociażby najogólniej przez przepisy prawne.¹¹⁴ Ponieważ analizowane akty są wydawane w całej rozciągłości na podstawie prawa i w celu jego wykonania, z tego samego więc punktu podlegają kontroli innych organów. Należy jednak pamiętać, że „poświadczenie” może czasem stanowić formę czynności prawnej, np. świadectwo ukończenia nauki.

Poświadczenia wykazują duże podobieństwo do aktów deklaracyjnych. Różnią się jednak od tych ostatnich tym, że poświadczenia stwierdzają tylko istnienie pewnego stanu faktycznego lub prawnego, gdy tymczasem moc aktów deklaracyjnych sięga dalej. Skutkiem ich jest bowiem autorytatywne określenie nie ustalonych dotychczas prawnie czyichś praw lub obowiązków.¹¹⁵ Należy tu wspomnieć, że charakter prawny poświadczeń jest w literaturze prawa administracyjnego sporny. Rozwiązanie tego zagadnienia zależy od sposobu klasyfikowania działań administracji w ogóle. Tak np. w literaturze radzieckiej S. Studienkin odróżnia „akty administracji państwowej”, które „tworzą, zmieniają lub uchylają stosunki administracyjno-prawne”, czynności materialno-techniczne oraz – jako osobną kategorię „akty o znaczeniu prawnym i zwykle dokumenty służbowe”, które „mają znaczenie prawne, o ile przeznaczone są do tego, by w odpowiednich przypadkach i we właściwym trybie stwierdzić jakiś fakt.”¹¹⁶

2. Prawny charakter zaświadczeń stwierdzających charakter przedmiotów zwolnionych od zakazu wywozu

W obecnym systemie polskiego prawa została wprowadzona przez ustawodawcę instytucja zaświadczenia, wydawanego przez odpowiedni organ i zwalniającego określone przedmioty od zakazu wywozu za granicę.¹¹⁷ Ustawa o och-

¹¹⁰ Ibidem.

¹¹¹ System prawa administracyjnego, op. cit., s. 72.

¹¹² Klasyfikacja form działania administracji jest omówiona m. in. w następujących pracach: M. Jaroszyński, J. Zimmermann, W. Brzeziński, op. cit., s. 320–359; Prawo administracyjne – część ogólna, s. 103–196.

¹¹³ M. Jaroszyński, J. Zimmermann, W. Brzeziński, op. cit., s. 321–322.

¹¹⁴ Prawo administracyjne – część ogólna, op. cit., s. 103.

¹¹⁵ Ibidem, s. 108.

¹¹⁶ M. Jaroszyński, J. Zimmermann, W. Brzeziński, op. cit., s. 322.

¹¹⁷ W okresie II Rzeczypospolitej instytucja zaświadczenia

zwalniającego od zakazu wywozu za granicę przedmioty nie uznane za dobro kultury, a także inne przedmioty o trochę odmiennym charakterze, nie była wprowadzona do systemu prawnej ochrony dóbr kultury lub szczególnych dóbr kultury, czyli zabytków. Spowodowane to było tym, że zabytki mogły być wywiezione z Polski tylko na podstawie zwolnienia, wydanego przez odpowiedni organ służby konserwatorskiej. Natomiast przedmioty, które nie były zarejestrowane jako zabytki mogły być wywożone z II Rzeczypospolitej bez żadnych przeszkód, jeżeli ich wywóz nie był ograniczony w jakiś inny sposób przepisami celnymi. Brak zaświadczeń zwalniających określone dobro kultury od zakazu wywozu spowodował lukę w prawidłowym przebiegu

ronie dóbr kultury i o muzeach przewidziała kilka wyłączeń od zakazu wywozu dóbr kultury za granicę, uzależniając jednak w niektórych wypadkach ich wywóz od wydania odpowiedniego zaświadczenia. Dokonują tej czynności specjalnie wyposażone w uprawnienia podmioty prawa administracyjnego.

Do przedmiotów nie podlegających ze względów formalnych zakazowi wywozu należą dzieła twórców żyjących. Ważny jest tu moment przedstawienia dzieła organom celnym przy wywozie za granicę. W wypadku, gdy twórca zmarł po wydaniu zaświadczenia, a przed dokonaniem wywozu, zaświadczenie z mocy samego prawa traci swą ważność, a jeżeli wywozący wie o śmierci twórcy i mimo to przedmiot wywozi, staje się winnym przestępstwa z art. 74 ustawy i sprawa podlega karze do 5 lat oraz grzywnie. Wyłączenie dzieł autorów żyjących z punktu widzenia ustawy o ochronie dóbr i o muzeach jest absolutne. Organ służby konserwatorskiej nie może odmówić wydania zaświadczenia na wywóz takiego dzieła, nawet gdyby zostało ono wpisane do rejestru zabytków.¹¹⁸ Jedynym sposobem zapobieżenia jego wywozowi byłoby zakupienie go przez państwo, ale czy taki przedmiot można wywłaszczyć? Ponieważ ustawa nie zawiera w tej materii zastrzeżenia, można przyjąć, że wywłaszczenie jest możliwe tylko wtedy, gdy dzieło przeszło w posiadanie osoby trzeciej. Samego autora chroni bowiem przed wywłaszczeniem przepis, który mówi, że autorowi przysługuje prawo wyłącznego rozporządzenia wytworem¹¹⁹.

Używając pojęcia: „dzieła twórców żyjących”, ustawodawca nie ogranicza go do wąskiego kręgu, tzn. tylko do dzieł sztuki plastycznej (malarstwo, grafika, rzeźba, itp.) ale odnosi je także do oryginalnych rękopisów czy maszynopisów dzieł literackich, naukowych o ile oczywiście nie wchodzi w grę inne przepisy stojące na przeszkodzie przewożenia takich materiałów przez granicę.

Nie podlegają zakazowi wywozu również przedmioty, które zostały wymienione w art. 5 ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach, o ile wojewódzki konserwator zabytków, Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych, Biblioteka Narodowa w Warszawie (każdy z tych organów w swoim zakresie działania) stwierdzą, że przedmioty te nie mają normalnego charakteru dobra kultury.

Data 9 maja 1945 r. stanowi termin, po którym wytworzone dzieła rzemiosła i przemysłu artystycznego nie podlegają zakazowi wywozu. Wobec anonimowości przeważającej części tego rodzaju wytwórców, nie zawsze można stwierdzić, kto jest autorem i czy żyje on w danym momencie? Toteż za kryterium dopuszczalności wywozu przyjęto pewną datę umowną: datę zakończenia drugiej wojny światowej. Jak każda data umowna, może ona w przyszłości ulec przesunięciu. Do tej kategorii obiektów należą wszelkiego rodzaju stylowe meble, tkaniny ozdobne, wyroby z kruszców szlachetnych i nieszlachetnych, itp. Oczywiście i w tym zakresie przepisy ustawy z 15 lutego 1962 r. nie wyłączają zakazu wywozu na podstawie innych aktów prawnych (np. zakazu wywozu wyrobów ze złota i platyny na mocy przepisów dewizowych). Charakter wymienionych dotychczas dzieł powinien być stwierdzony odpowiednim zaświadczeniem wojewódzkiego konserwatora zabytków, Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych lub Biblioteki Narodowej w Warszawie. Należy przy tym pamiętać, że z prawnego punktu widzenia nie jest najważniejsza administracyjna ocena danego dzieła sztuki, ale uzasadnienie zgodnego z prawem aktu. Nie jest natomiast potrzebne takie zaświadczenie przy wywozie innych przedmiotów nie podlegających zakazowi wywozu za granicę. Zwolnione od takiego obowiązku są:

- a) dobra kultury przywiezione do kraju z zastrzeżeniem wywozu,
- b) dobra kultury przywiezione z zagranicy przez osoby korzystające z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych, jak również urzędnika wewnątrz pomieszczeń służbowych obcych

przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych,

c) materiały biblioteczne wydane po 9 maja 1945 r. W tym miejscu należy podnieść, że w stosunku do analizowanych zaświadczeń zastosowanie ogólnej cezury czasowej (1945 r.) okazuje się mało przydatne. Ograniczenie zastosowania tej cezury wynika z wielu względów, w tym także z tego, że nie zawsze można stwierdzić kto jest autorem danego dzieła, czy autor jeszcze żyje? Dość często jest bardzo trudno ustalić roczną datę powstania dzieła. W obecnie obowiązujących przepisach prawa materialnego odnoszących się do ochrony dóbr kultury brak jest również precyzyjnego określenia, iż dzieło staje się zabytkiem z momentem śmierci twórcy. W gruncie rzeczy powoduje to nie tylko konsekwencje natury teoretycznej, ale również i praktycznej: zaświadczenie zwalniające określony przedmiot od zakazu wywozu z tego względu, że jego autor jeszcze żyje przekształca faktycznie owo zaświadczenie w zezwolenie na wywóz dzieła twórcy żyjącego. Poza tym wiele dzieł powstałych już po 1945 r. zasługuje na szczególną ochronę prawną, która powinna zapobiec ich wywozowi z kraju. Jakże często okazuje się bowiem, że już w momencie powstania są to dzieła o szczególnym znaczeniu dla naszego dziedzictwa narodowego. Do tych zagadnień można odnieść także problematykę związaną z komplikacjami z uzyskaniem wyceny np. książki, przedmiotu użytkowego etc., niską wykrywalnością itd. Wywóz niektórych książek wydrukowanych w Polsce po 1945 r. jest ograniczony terytorialnie. Okazuje się bowiem, że chociaż ustawa o ochronie dóbr kultury i o muzeach mówi, że materiały biblioteczne wydane po 9 maja 1945 r. nie podlegają zakazowi wywozu, to jednak niektóre książki mają zawarte w swej treści zastrzeżenia, że mogą być sprzedawane wyłącznie w Polsce i krajach RWPG, ich sprzedaż i wysyłka do innych krajów jest wzbroniona. Wynikające stąd terytorialne ograniczenia wywozu pozornie pozostają jednak w sprzeczności ze wspomnianą wyżej ustawą, albowiem art. 43 tej ustawy mówi, że „przepisy art. 41 i 42 nie naruszają innych przepisów, ograniczających obrót towarowy z zagranicą”. Jak się wydaje, mamy tutaj do czynienia z taką właśnie sytuacją. Interesujący jest fakt, że większość książek i innych druków, które ukazały się w okresie międzywojennym nie stanowi dóbr kultury w rozumieniu ustawy, ponieważ nie przypisujemy poszczególnym egzemplarzom znaczenia dla dorobku kultury. Bez większych trudności można też uzyskać od Biblioteki Narodowej, zaświadczenie na ich wywóz, z wyjątkiem tych, których nakład był ograniczony, jak np. tomików „Biblioteki Kuglina”. Należy jednak mieć nadzieję, że w miarę upływu lat, gdy wydania te staną się coraz rzadsze i nadejdzie chwila, kiedy trzeba je będzie chronić ze względu na ich charakter unikalny, tak jak już dziś chronimy roczniki „Chimery” czy pierwsze wydania utworów Wyspiańskiego.

Te same uwagi dotyczą także innych kategorii przedmiotów, w szczególności zaś dzieł sztuki. Są bowiem artyści nieraz bardzo wzięci w pewnym okresie (np. W. Kossak, J. Styka), których twórczość nie w pełni ostała się sprawdzianowi czasu. Wobec dużej liczby ich dzieł, nieraz o bardzo podobnej tematyce, i niewyrównanemu poziomowi artystycznemu, trudno zakwalifikować ich wszystkie prace za stanowiące wartościową część dorobku kulturalnego narodu, aczkolwiek poszczególne z nich mogą na to zasługiwać. Oznacza to, że nazwisko twórcy nie wystarczy do zakwalifikowania dzieła i trzeba traktować indywidualnie każdą z jego prac. Pamiętać jednak trzeba, że czasem nawet bardzo kiepskie prace z punktu widzenia artystycznego stanowią cenny dorobek kulturalny, mierzony specyficznymi kategoriami. Dotyczy to np. niektórych rysunków czy rzeźb wykonanych przez więźniów w obozach koncentracyjnych. W tym miejscu należy jednak jeszcze raz powiedzieć, że pierwszoplanowe znaczenie ma zgodność z prawem wy-

procesu ochrony zabytków. Niejednokrotnie bowiem istniały wątpliwości czy przedłożony do wywozu przedmiot mający cechy wskazujące, że może być uznany za zabytek, został zgłoszony do organów władzy konserwatorskiej. Zdarzały się wypadki, że przedmioty, które powinny zostać podniesione do rangi zabytku, opuszczaly Polskę, gdyż celnicy dochodzili do wniosku, że skoro nic nie wskazuje na to, iż przedmioty te są uznane za obiekty zabytkowe, to nie ma potrzeby czynić przeszkód w swobodnym ich wywozie z kraju.

W tym miejscu istniało więc w systemie przedwojennego prawa regulującego reglamentację dysponowania dobrami kultury, niedociągnięcie sprzyjające omijaniu przepisów prawa.

¹¹⁸ W. Sieroszewski, *Ochrona prawna dóbr kultury w Polsce*, Warszawa 1974, s. 98–99.

¹¹⁹ Patrz: art. 15, pkt. 2 prawa autorskiego z 1952 r. (Dz. U., Nr 34, poz. 234).

danego zaświadczenia, a nie administracyjna ocena dzieła sztuki. Samej czynności wystawienia zaświadczenia zwalniającego określony przedmiot od zakazu wywozu za granicę nie można traktować jako decyzji administracyjnej. Decyzją będzie jednak akt administracyjny, z którego treści wynika, że zaświadczenie (poświadczenie) przysługuje obywatelowi czy jakiejś instytucji, albo że takie zaświadczenie im nie przysługuje. Tak jak aktem administracyjnym jest sama treść decyzji, np. o zatwierdzeniu lub zmianie nazwiska, a nie papier, na którym istnienie tej decyzji zostało uwidocznione.

Decyzja o przyznaniu lub odmowie wydania zaświadczenia może być przedmiotem samodzielnego sporu między organem służby konserwatorskiej a ubiegającym się o ten dokument. Może też być przedmiotem zaskarżenia prokuratora. Nie oznacza to jednak, że decyzja o wydaniu zaświadczenia (poświadczenia) tworzy stosunki uwidocznione w dokumentach¹²⁰.

Zaświadczenie może być wydane przez organ służby konserwatorskiej tylko na żądanie osoby ubiegającej się o jego uzyskanie. Organ nie podejmuje takiej czynności w ramach działań czynionych z urzędu. Zaświadczenie zwalniające z zakazu wywozu obiektu zabytkowego wydaje się tylko w dwóch wypadkach:

1) jeżeli urzędowego potwierdzenia określonego faktu wymaga przepis prawny (dla zwolnienia od zakazu wywozu);

2) jeżeli osoba ubiegająca się o zaświadczenie uprawdopodobni swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonego faktu (w odniesieniu do analizowanego zaświadczenia taki wypadek będzie występował bardzo rzadko).

Zaświadczenie zwalniające określony przedmiot od zakazu wywozu za granicę powinno być wydane bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni. Ponadto zaświadczenie musi wskazywać, kiedy upływa jego termin ważności. Organ służby konserwatorskiej przed wydaniem powyższego zaświadczenia może przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, w szczególności wtedy, gdy ma wątpliwości czy określony przedmiot jest dobrem kultury, czy też nim nie jest.

W obecnych rozważaniach zostało przedstawione zdanie prof. J. Starościaka, który uważa, że można wydać decyzję o przyznaniu lub odmowie wydania analizowanego zaświadczenia. Te teoretyczne rozważania rozmięły się z praktyką wytyczoną przez k.p.a. Zgodnie bowiem z art. 219 „odmowa wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie następuje w drodze postanowienia”, a nie decyzji administracyjnej. Na postanowienie to służy zażalenie (a nie odwołanie) (dział VII k.p.a.).

CHARAKTERYSTYKA PRAWNA ZEZWOLEŃ NA WYWÓZ DÓBR KULTURY ZA GRANICĘ

1. Zezwolenia na wywóz za granicę na stałe lub na określony czas w ujęciu historycznym

Do najbardziej istotnych problemów związanych z ochroną zabytków zalicza się sprawę reglamentacji ich wywozu za granicę. Wywóz takich przedmiotów jest poddany szczególnej uwadze państwa i to nie tylko w Polsce, ale również w innych krajach. Nasz kraj jest szczególnie uczulony na niebezpieczeństwo wywozu cennych dóbr kultury, gdyż bogactwa kulturalne Polski zostały poważnie uszczuplone przez liczne wojny, rozbiory, a w ciągu drugiej wojny światowej przez niespotykaną dotychczas w dziejach na tę skalę grabież dzieł sztuki, dokonaną przez hitlerowskich okupantów.

Po zakończeniu drugiej wojny światowej nagłym problemem stało się zabezpieczenie i zapobieżenie wywozowi z Polski ocalonych z pożogi wojennej dóbr kultury. Dlatego też 1 marca 1946 r. wydany został dekret o rejestracji i zakazie wywozu dzieł sztuki plastycznej i przedmiotów o wartości artystycznej, historycznej lub kulturalnej (Dz.U., Nr 14, poz. 99). W tym akcie prawnym zakazano wywozu za granicę wymienionych przedmiotów, czyniąc jednak wyjątki w wypadku uzyskania zezwolenia ministra kultury i sztuki. Obecny stan prawny jest niejako kontynuacją założeń tego

dekretu, albowiem od chwili obowiązywania ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach naczelna zasada w tej dziedzinie brzmi kategorycznie „wywóz dóbr kultury jest zakazany” (art. 41, ust. 1). I chociaż postanowienia tego aktu prawnego dopuszczają kilka wyjątków od tej zasady, nie ulega wątpliwości, że dążeniem ustawodawcy — zgodnie z celami polityki kulturalnej Polski — jest, aby żaden przedmiot „mający znaczenie dla dziedzictwa i dla rozwoju kulturalnego” (art. 2) — a więc nie tylko zabytek — nie opuścił granic naszego kraju. Temu celowi służyć mają zezwolenia na wywóz dóbr kultury na stałe, wydawane tylko w wyjątkowych okolicznościach przez ministra kultury i sztuki, a także zezwolenia uprawniające do wywozu takich przedmiotów na pewien czas. Powstaje tu problem, jak ustalić linię demarkacyjną między „znaczeniem” a „brakiem znaczenia”? Jakie kryteria należy stosować w stosunku do poszczególnych kategorii przedmiotów, a nawet do konkretnie określonych przedmiotów, które mogłyby na skutek odpowiedniego zezwolenia (czy nawet zaświadczenia) opuścić legalną drogą granicę naszego kraju? Jakiegokolwiek ustalenie ogólne obowiązujących, jednolitych kryteriów pociągałoby za sobą trudność niemal nie do przezwyciężenia, jeżeli chodzi o dobra kultury nie zarejestrowane a mające charakter zabytkowy, wobec których wartość kulturalna nie została w sposób urzędowy stwierdzona. Wskazana jest zatem indywidualizacja i ocenianie każdego przedmiotu z osobna. Kryteria te ulegają zresztą zmianie nawet wobec przedmiotów tego samego rodzaju. W szczególności wpływ czasu każe nam dostrzegać wartość kulturalną niektórych rzeczy, której nie dostrzegali współcześni i co do których jeszcze niedawno nikt nie przypuszczał, że mogą być zaliczane do dóbr kultury o szczególnie cennym znaczeniu oraz chronione także przed niezgodnym z prawem wywozem za granicę.

Wyjątkowy charakter zezwolenia na wywóz dobra kultury na stałe z obszaru Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej został podkreślony tym, że zgodnie z art. 41 ust. 2 ustawy z 1962 r. prawo wydawania takiego zezwolenia ma wyłącznie minister kultury i sztuki, przy czym w swoich poczynaniach w tym zakresie jest on z mocy ustawy ograniczony. Wyłączność ta jest tym silniej podkreślona, że — jak wynika *a contrario* z ustępu 3 i 4, tego artykułu — minister nie może przekazać swojego uprawnienia w tej materii podległym organom służby konserwatorskiej. Ponadto przed udzieleniem takiego zezwolenia minister ma obowiązek zasięgnąć opinii Rady Kultury i Sztuki, która jest jego organem opiniodawczo-doradczym. Ponieważ ta opinia nie jest dla ministra kultury i sztuki wiążąca, gdyż ma on prawo — nawet wbrew niej — wydać zezwolenie na wywóz, rola Rady Kultury i Sztuki nie wydaje się znacząca, a wpływ jej opinii na poczynania ministra w omawianej materii prawie żaden. W każdym jednak wypadku udzielenie zezwolenia na wywóz na stałe za granicę dobra kultury może nastąpić, gdy zaistnieją dwie przesłanki:

1) muszą zachodzić wyjątkowe przyczyny uzasadniające wywóz, np. chodzi o uczczenie w ten sposób osoby (męża stanu, uczonego) lub instytucji (uniwersytetu) zagranicznej, szczególnie zasłużonej dla dobra kultury lub państwowości polskiej;

2) dorobek kultury narodowej nie może doznać uszczerbku; nie powinno więc być wydane zezwolenie na wywóz dobra kultury, które ma charakter unikatowy, mamy mało tego rodzaju lub podobnych egzemplarzy bądź gdy ranga samego dobra jest bardzo wysoka¹²¹.

Nie będzie również uszczerbku, gdy w zamian za wywiezione dobro otrzymamy inne, wyższej lub równej wartości. Pamiętać przy tym należy, że pojęcie wartości jest rzeczą względną. Jedyny zachowany egzemplarz polskiego wozu bojowego z wojny 1939 r. — TK-3 (znajdujący się obecnie w zamiennej na muzeum wojskowe twierdzy Kalemegdan w Belgradzie) będzie miał dla Polaków większą wartość aniżeli dzieło obecnego twórcy, choćby nawet wysoko ocenianego na rynku międzynarodowym. Ten aspekt może mieć duże znaczenie, jeżeli chodzi o międzynarodową wymianę dóbr kultury pomiędzy muzeami, bibliotekami polskimi i zagranicznymi.

Znacznie mniej problemów wiąże się z wydawaniem zezwoleń na wywóz za granicę dóbr kultury na określony czas.

¹²⁰ J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 176 i 177.

¹²¹ W. Sieroszewski, op. cit., s. 100–103.

Swoje uprawnienia w tym zakresie przekazał minister kultury i sztuki wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków, a jeżeli chodzi o czasowy wywóz materiałów bibliotecznych – Bibliotece Narodowej w Warszawie¹²².

Zezwolenie na wywóz czasowy udzielane bywają najczęściej:

- 1) w celach ekspozycyjnych, przy urządzaniu wystaw sztuki polskiej za granicą lub też w celu udziału polskich eksponatów na wystawach międzynarodowych;
- 2) dla umeblovania lub udekorowania wnętrz polskich placówek dyplomatycznych, aby dodać im odpowiedniego prestiżu i świetności. W wypadku organizowania wystawy jej organizator czy kierownik placówki dyplomatycznej są odpowiedzialni za powrót dobra kultury do kraju w terminie oznaczonym w zezwoleniu na wywóz czasowy. Termin ten może być przedłużony, a o powrocie do kraju wywiezionego przedmiotu powinien być powiadomiony wojewódzki konserwator zabytków¹²³.

2. Uchybienia prawne organów służby konserwatorskiej

Wielokrotnie przeprowadzane w ciągu ostatnich kilkunastu lat kontrole wykazały, że znaczna liczba zezwoleń na wywóz za granicę dóbr kultury została wydana wbrew obowiązującym przepisom prawa. Naruszenia dotyczą również bezprawnego wydawania zaświadczeń. Do powszechnych nadużyć organów służby konserwatorskiej zaliczyć należy:

- 1) wydawanie przez wojewódzkich konserwatorów zabytków zezwoleń na wywóz za granicę na stałe cennych dóbr kultury, w tym zabytków i muzealiów, pomimo braku uprawnień w tym zakresie;
- 2) wydawanie wspomnianych zezwoleń przez ministra kultury i sztuki odbywało się z pominięciem ustawowego obowiązku zasięgnięcia opinii Rady Kultury i Sztuki;

¹²² Patrz: ustawa o ochronie dóbr kultury i o muzeach, art. 41, ust. 4 oraz rozporządzenie ministra kultury i sztuki z 30 VI 1965 r. w sprawie trybu ogłaszania wniosków oraz wydawania zaświadczeń i zezwoleń na wywóz dóbr kultury (Dz. U., Nr 31, poz. 206).

¹²³ W okresie II Rzeczypospolitej sprawa zakazu wywozu dóbr kultury (zabytków) z granic państwa nie była zdecydowanie postawiona. Rozporządzenie z 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami nie mówiło wyraźnie o takim zakazie, ale można go było wydedukować z postanowień art. 14: „Zabytków nie wolno... ani przewozić bez uprzedniego zezwolenia władzy konserwatorskiej”, i art. 17: „Jeżeli zabytkom grozi niebezpieczeństwo... niedozwolonego wywozu za granicę, a zwłoka mogłaby spowodować niepowetowaną szkodę, władze konserwatorskie mają prawo ... wydawać zarządzenia zmierzające do zapobieżenia wywozowi zabytku za granicę, a nawet wziąć zabytki, o które chodzi, czasowo w zarząd państwowy, w szczególności przenieść je do muzeów lub bibliotek państwowych”. Por.: art. 14 i 17 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 III 1928 r. o opiece nad zabytkami (tekst jednolity Dz. U.R.P. 1933 r., Nr 10, poz. 62). Dodać do tego należy, że zgodnie z art. 21 wymienionego rozporządzenia zabytki nie mogły być wywożone z granic Polski bez zezwolenia władzy konserwatorskiej pierwszej instancji, czyli bez zezwolenia wojewódzkiego konserwatora władz administracji ogólnej.

Oznacza to tym samym, że po otrzymaniu takiego zezwolenia można było wywozić zabytki z kraju, co na pierwszy rzut oka nie wydaje się najkorzystniejszym rozwiązaniem dla dobra naszego dziedzictwa narodowego. Faktem jest bowiem, że w ten sposób zostało legalną drogą wywiezionych stosunkowo dużo interesujących dóbr kultury. Patrząc jednak na to zagadnienie z innej strony, państwo kontrolowało wywóz za granicę a nawet sterowało takim wywozem, a przemyt zabytków nie był rozwinięty na taką skalę, jak obecnie. Podkreślić należy, że wymienione przed chwilą przepisy odnosiły się wyłącznie do zabytków, tj. do przedmiotów wpisanych do rejestru. Zezwolenia mogły być udzielane na wywóz zabytków na stałe bądź na wywóz czasowy. Interesującym rozwiązaniem było zastosowanie opłaty stempowej za wydanie zezwolenia na wywóz zabytku na stałe, chociaż nie była ona zbyt wysoka. W stosunku do ubiegającego się o zezwolenie na wywóz zastosowano tutaj nakaz, w myśl którego miał on obowiązek zadeklarować sumę szacunkową, która powinna stanowić podstawę wymiaru. Dla zabezpieczenia się przed możliwością nadużyć ze

3) wydawane zezwolenia na wywóz zabytków na określony czas bardzo często nie określały okresu ich ważności;

4) wydawanie zaświadczeń przez wojewódzkich konserwatorów zabytków, którzy nie mając podstaw prawnych, wykorzystują posiadane, ograniczone uprawnienia do wyrażania zgody na wywóz na stałe za granicę przedmiotów nie mających znaczenia dla dziedzictwa i rozwoju kulturalnego.

Do uchybień prawnych związanych z przedstawionymi wyżej naruszeniami zaliczyć należy także:

- 1) niewłaściwe prowadzenie przez wojewódzkich konserwatorów zabytków rejestrów zabytków ruchomych, które:
 - a) są prowadzone z licznymi usterkami i brakami – nie zawsze mają (od strony formalnej) cechy dokumentu,
 - b) wpisy do rejestrów są prowadzone w sposób akcyjny,
 - c) wiele cennych zabytków nie znajduje miejsca w ewidencjach konserwatorów zabytków,
- 2) inne uchybienia.

W ten sposób zostało wywiezionych z kraju wiele cennych obiektów mających często niemałe znaczenie dla dziedzictwa i rozwoju kulturalnego ze względu na określoną wartość historyczną, naukową lub artystyczną. Szczególnym popytem cieszyły się zwłaszcza takie dzieła, których cena na zagranicznym rynku antykwarycznym była bardzo wysoka¹²⁴.

3. Prawne aspekty decyzji w sprawie zezwolenia na wywóz za granicę dóbr kultury

Do jakich aktów prawnych zaliczyć należy zezwolenia na wywóz stały i czasowy dóbr kultury? Racją bytu tych zezwoleń wynika z tego, że ustawa z 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach wyłączyła całą dziedzinę ludzkiej działalności ze sfery swobodnej, prawnie nie reglamentowanej działalności jednostek i zezwala na wykonywanie pewnych działań w tym zakresie tylko w wypad-

strony pragnących wywieźć zabytki za granicę wprowadzono przepisy, zgodnie z którymi w wypadku, gdy władza konserwatorska pierwszej instancji doszła do wniosku, że zadeklarowana suma szacunkowa jest niższa niż wartość sprzedajna zabytku, to organ ten mógł wezwać stronę do zadeklarowania kwoty zgodnej z zapatrywaniem władzy konserwatorskiej. Gdy wezwanie takie pozostało bez skutku pomimo upływu dwóch tygodni od doręczenia tego wezwania, to wówczas władza konserwatorska pierwszej instancji sama ustalała wartość zabytku, opierając się na podstawie oceny rzeczoznawcy lub kilku rzeczoznawców, którzy byli powoływani według jej uznania. Było to bardzo trafne rozwiązanie, gdyż wartość zabytku w kraju powiązano z wartością uzyskiwaną za niego na zachodnim rynku antykwarycznym (obecnie nie ma takiego powiązania). Koszty wymienionej oceny ponosiła strona, gdy okazało się, że wartość zabytku ustalona na podstawie opinii rzeczoznawczej przewyższała wartość podaną przez stronę więcej niż o trzecią część.

Gdy zabytek na podstawie zezwolenia miał być wywieziony na określony czas, to mogła być pobrana kaucja w wysokości opłaty za wywóz zabytku na stałe. Ulegała ona zwrotowi po stwierdzeniu powrotu zabytku do kraju. Interesującym uprawnieniem, które przysługiwało państwu, a związane było z procedurą wydawania omawianego zezwolenia, był przepis, w myśl którego skarb państwa mógł dokonać przymusowego wykupu zabytku zgłoszonego do wywozu na stałe, w przeciagu 3 miesięcy od daty zgłoszenia za cenę szacunkową, zadeklarowaną przez ubiegającego się o zezwolenie na wywóz.

W okresie międzywojennym za wywóz lub usiłowanie wywozu zabytku za granicę bez wymaganego zezwolenia groziła kara aresztu do 3 miesięcy lub kara grzywny do 5 000 zł. Ponadto mogła być orzeczona konfiskata zabytku na rzecz jednego z muzeów lub archiwów państwowych, a w razie gdy został on wywieziony za granicę, skarb państwa pobierał karę pieniężną od winnego równającą się wartości wywiezionego zabytku. Podobnie wyglądały postanowienia karne w wypadku nieprzywiezienia w terminie wywiezionego czasowo zabytku. Por.: art. 40 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 III 1928 r. o opiece nad zabytkami (tekst jednolity Dz. U.R.P. 1933 r., Dz. U., Nr 10, poz. 62).

¹²⁴ Por.: np. *Opracowanie zbiorcze wyników kontroli ochrony i wywozu za granicę dóbr kultury*, Warszawa 1969, s. 5-9.

ku szczegółowego upoważnienia w formie odpowiedniego zwołania na przekroczenie granicy, zezwolenie na zmianę innych dziedzinach prawa administracyjnego. Na wspomnianym tle wylaniają się bowiem takie akty, jak np. zezwolenie na przekroczenie granicy, zezwolenie na zmianę imienia lub nazwiska, zezwolenie na pobyt stały w strefie nadgranicznej i inne.

Zezwolenia w dziedzinie ochrony zabytków są aktami prawnymi regulowanymi przez prawo administracyjne, czyli aktami administracyjnymi, będącymi prawnymi działaniami administracji państwowej, skierowanymi na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych. Pochodzą one od organów państwowych działających w sferze regulowanej przez prawo administracyjne – wydają je odpowiednie organy służby konserwatorskiej. Przyjmując stanowisko prof. Izersona, że pojęcie „aktu administracyjnego” jest równocześnie pojęciem „decyzji”, można stwierdzić, że tym samym analizowane zezwolenia zasługują na takie właśnie miano, tym bardziej że rozstrzygnięcia, które zapadają w sprawach, nie zawsze noszą miano decyzji. Ich forma nie wykazuje czasem wcale, że mamy do czynienia z objawem woli organu administracji. Skoro więc zezwolenie na wywóz dobra kultury jest aktem administracyjnym, to jest tym samym decyzją administracyjną. Decyzja administracyjna przybiera w sferze normatywnej różne znaczenia. Zezwolenia na wywóz dobra kultury za granicę na stałe wydawane przez ministra kultury i sztuki mają szerokie znaczenie i wykraczają poza termin decyzji w rozumieniu przepisów k.p.a. W przepisach k.p.a. pojęcie „decyzja” odnosi się bowiem jedynie do aktów zewnętrznych administracji, w których rozstrzyga się o prawach i obowiązkach konkretnych podmiotów zewnętrznych, natomiast minister kultury i sztuki może wydać zezwolenie na wywóz dobra kultury na stałe poza obręb granic PRL także podmiotom, które pozostają do niego w stosunku wewnętrznego podporządkowania, np. Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych. Pozycja takich podmiotów nie różni się jednak w tym momencie od sytuacji podmiotów stojących na zewnątrz (w obu wypadkach stosuje się te same przepisy). Odpowiada to szerokiemu pojmowaniu decyzji. Trochę inaczej wygląda ten problem, gdy mamy do czynienia z zezwoleniem na wywóz dobra kultury na czas określony. Termin „zezwolenie” odpowiada wówczas wąskiemu rozumieniu decyzji i pokrywa się z decyzją określoną w przepisach k.p.a. Jest to konsekwencja tego, że minister kultury i sztuki, przekazując w tym zakresie swoje uprawnienia organom służby konserwatorskiej, w praktyce nie wydaje zezwoleń na wywóz dóbr kultury za granicę na określony czas. Organy służby konserwatorskiej, którym minister przekazał swoje uprawnienia w tej materii, wydają powyższe zezwolenia jedynie podmiotom zewnętrznym, nie pozostającym z nimi w stanie organizacyjnej zależności¹²⁵.

W wypadku obu zezwoleń mamy do czynienia z aktami indywidualnymi, które mają tzw. determinanty. Tymi determinantami są czynniki wytyczające kierunek działań organów służby konserwatorskiej, ograniczające możliwość wyboru reguł działania i przesądzające, jaka będzie treść decyzji w konkretnym wypadku. Za determinanty należy uważać takie warunki działań organów służby konserwatorskiej, które są pewnym *priori* w momencie uruchamiania mechanizmu podejmowania decyzji¹²⁶. Takie określenie determinant decyzji obejmuje zarówno zezwolenia na wywóz zabytków na określony czas, jak również na stałe. Można się w tym momencie zastanowić nad tym, czy słowo „determinanta” jest tu właściwym terminem, skoro określenie takie jest bliższe pojęciu zdeterminowania, a więc stanu rzeczy, który od początku do końca jest dany i przesądzony. Tymczasem zezwolenie na wywóz zabytku rodzi się w ciągu coraz to nowych faktów i zdarzeń, w trakcie podej-

mowania rozstrzygnięć cząstkowych¹²⁷. Dlatego też zamiast o determinantach, lepiej jest mówić o przesłankach decyzji.

W omawianych zezwoleniach można wyróżnić trzy kategorie przesłanek decyzji: 1) prawne, 2) paraprawne¹²⁸ i 3) pozaprawne¹²⁹.

Źródłem przesłanek prawnych decyzji jest prawo przedmiotowe – wiąże ono organ służby konserwatorskiej z mocy obowiązującego prawa w ogóle. Determinantami paraprawnymi są tutaj imperatywy działania organów służby konserwatorskiej, do których zaliczamy m. in. dyrektywy partii politycznej, dyrektywy ekonomiczne i inne. Ich znaczenie jest jednak drugoplanowe, a wynika z tego, że determinanty paraprawne są owocem obowiązującego określonego porządku prawnego. Tym samym ma to stanowić uzasadnienie użycia przymiotnika „paraprawny”. Przedrostek „para” oznacza, że mamy tutaj coś nieprawego, prawie prawnego bądź niby prawnego. Do grupy determinant pozaprawnych zezwoleń zaliczamy takie determinanty, które ze swej istoty nie zawsze obowiązują organ służby konserwatorskiej, ale wywierają wpływ na jego decyzje w pewnych ściśle określonych sytuacjach. Ich obecność należy ograniczać do minimum.

Minister kultury i sztuki ma wyłączne prawo wydawania zezwoleń na wywóz dóbr kultury za granicę na stałe, natomiast swoje uprawnienia do wydawania zezwoleń na czasowy wywóz wymienionych przedmiotów przekazał organom służby konserwatorskiej:

- 1) Biblioteki Narodowej w Warszawie – w odniesieniu do materiałów bibliotecznych,
- 2) Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych – w odniesieniu do materiałów archiwalnych,
- 3) konserwatorom – w odniesieniu do pozostałych przedmiotów¹³⁰.

Moc prawna zezwoleń na wywóz czasowy wydawanych przez wymienione wyżej podmioty jest jednakowa (nie ma tu jednak wzajemnej zastępowalności). Zresztą, gdyby nawet przepis prawny powierzył wymienione uprawnienia, którejs z organizacji społecznych, to zezwolenia te byłyby również aktami administracyjnymi o takiej samej mocy. Organizacje społeczne lub ich organy stałyby się w tym zakresie organami administracji państwowej. Rzecz miałaby się tutaj bowiem jak przy przekazywaniu związkom zawodowym uprawnień administracji państwowej w dziedzinie ochrony, bezpieczeństwa i higieny pracy. Analizowane zezwolenia można więc uznać za akty administracyjne będące szczególną formą czynności prawnych, regulowaną w odpowiedni sposób przez przepisy prawa administracyjnego. Zezwolenia na wywóz za granicę dóbr kultury można uważać za akty o charakterze konstytutywnym. Ich twórczego charakteru należy dopatrywać się w tym, że powodują prawne skutki od chwili ich wydania (*ex nunc*), od tego momentu bowiem uprawniona w zezwoleniu osoba lub inny podmiot będzie mogła legalną drogą wywieźć określone dobra kultury z Polski.¹³¹

Jak już zostało wcześniej powiedziane, wywóz dobra kultury na stałe może nastąpić tylko w nielicznych wypadkach. O wiele częściej są wydawane zezwolenia na wywóz czasowy, w tym nawet na wywóz wielokrotny. Muszą one jednak określać termin, w którym przedmiot powinien być przywieziony do kraju, przy czym termin ten nie może być dłuższy niż 10 lat. W wyjątkowo uzasadnionych wypadkach może on być przedłużony¹³². Zezwolenie na wywóz czasowy zawiera w sobie klauzulę dodatkową, ograniczającą skuteczność tego aktu¹³³. Termin ważności zezwolenia wynosi 1 rok od daty wystawienia¹³⁴. Jego działanie zostało więc ograniczone przede wszystkim czasowo. Drugie ograniczenie ma charakter przedmiotowy: tylko osoba, której imię i nazwisko

¹²⁵ J. Borkowski, op. cit., s. 89–91.

¹²⁶ Ibidem, s. 130.

¹²⁷ J. Zimmermann, op. cit., s. 9.

¹²⁸ J. Borkowski, *Decyzje administracyjne*, op. cit., s. 132–137.

¹²⁹ J. Borkowski, *Determinanty decyzji miejskich rad narodowych*, „Problemy RN”, Nr 30, 1974, s. 22–24.

¹³⁰ Ustawa o ochronie dóbr kultury i o muzeach, art. 41, ust. 4 oraz rozporządzenie ministra kultury i sztuki z 30 VI 1965 r., w sprawie trybu załączania wniosków oraz wydawania zaświadczeń i zezwoleń na wywóz za granicę dóbr

kultury (Dz. U. Nr 31, poz. 206), § 1, pkt 1.

¹³¹ M. Jaroszyński, J. Zimmermann, W. Brzeziński, op. cit., s. 330–331.

¹³² Patrz: rozporządzenie z 30 VI 1965 r. w sprawie trybu zgłaszania wniosków oraz wydawania zaświadczeń i zezwoleń na wywóz za granicę dóbr kultury (Dz. U., Nr 31, poz. 206) § 7, pkt 1.

¹³³ Omówienie klauzuli dodatkowych, w które zaopatrzone są akty administracyjne można znaleźć w: *Polskie prawo administracyjne*, op. cit., s. 334 i nast.

¹³⁴ Patrz: rozporządzenie w przyp. 131 § 6, pkt 1.

zostało umieszczone w zezwoleniu (a więc niekoniecznie wnioskodawca), może skorzystać z przysługującego mu uprawnienia.

Kolejne ograniczenie wynika z faktu, że tylko przedmiot wymieniony w zezwoleniu i tam szczegółowo oznaczony według określonych kryteriów może być wywieziony poza granice naszego państwa. Następnym ograniczeniem są wymienione wyżej terminy, po których upływie określone dobro kultury (zabytek) powinno wrócić do kraju. Wydanie zezwolenia będącego aktem dwustronnym wskazuje, że jest ono aktem pozytywnym, realizującym oczekiwania wnioskodawcy. Inna sytuacja następuje w wypadku, gdy organ służby konserwatorskiej nie zgadza się na opuszczenie przez dobro kultury (zabytek) granic Polski. Ponieważ wywóz za granicę takiego przedmiotu wymaga odpowiedniego zezwolenia, więc organ służby konserwatorskiej wydaje w tej sprawie negatywną decyzję.

Od strony formalnej wzór zezwolenia został ustalony w nie opublikowanym Zarządzeniu nr 97 ministra kultury i sztuki z 13 sierpnia 1965 r. w sprawie wzoru zaświadczeń i zezwoleń wywozu za granicę dóbr kultury.¹³⁵ Organ służby konserwatorskiej wydający decyzję pozytywną w sprawie zezwolenia na wywóz stały lub czasowy ma obowiązek podać w zezwoleniu (zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a. i wymienionymi wyżej aktami prawnymi) następujące elementy decyzji:

- 1) oznaczenie organu służby konserwatorskiej wydającego zezwolenie,
 - 2) datę wydania oraz miejscowość, w której to zezwolenie zostaje wydane,
 - 3) oznaczenie strony (lub stron) poprzez podanie jej imienia i nazwiska (lub imion i nazwisk) lub nazwy jednostki organizacyjnej wraz z adresem lub siedzibą,
 - 4) przytoczenie podstawy prawnej: art. 41 ustawy z 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach oraz § 1 i następne rozporządzenia ministra kultury i sztuki z 30 czerwca 1965 r. w sprawie trybu zgłaszania wniosków oraz wydawania zaświadczeń i zezwoleń na wywóz za granicę dóbr kultury,
 - 5) rozstrzygnięcie:
 - a) zezwolenie na wywóz stały dobra kultury za granicę,
 - b) zezwolenie na wywóz czasowy jednokrotny,
 - c) zezwolenie na wywóz czasowy wielokrotny,
 - 6) podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska osobą upoważnionej do wydania zezwolenia,
 - 7) pouczenie wskazujące, że niniejsze zezwolenie nie zwalnia od obowiązków wynikających z przepisów ograniczających obrót towarowy z zagranicą.
- Art. 107 § 2 k.p.a. zezwala na uzupełnienie decyzji obligatoryjnymi składnikami wynikającymi z przepisów szczególnych. W analizowanym zezwoleniu na wywóz dóbr kultury za element odpowiadający wspomnianym składnikom decyzji można uznać: 1) rok, miesiąc i dzień, z którymi upływa termin ważności zezwolenia; 2) określenie przedmiotu, opis, sposób identyfikowania.

Określenie wywożonego przedmiotu, opis i sposób jego zidentyfikowania nie okazało się łatwym problemem, w związku z czym dyrektor Zarządu Muzeów i Ochrony Zabytków kilkakrotnie zajmował stanowisko w tej sprawie.

W Piśmie Okólnym Nr 2 z 26 lutego 1967 r. w sprawie wywozu dóbr kultury za granicę zalecił metodę dokładnego opisu takich przedmiotów. Opis dopuszczono do wywozu przedmiotu sztuki powinien być dokonany tak, jak to jest przyjęte i stosowane w muzealnictwie przy opracowywaniu kart katalogowych. Opisu tego rodzaju nie stosuje się jednak w wypadku wydawania zezwolenia na wywóz czasowy za granicę w celach ekspozycyjnych muzealiów zgłoszonych przez muzea.¹³⁶ Ponadto w innym Piśmie Okólnym Nr 2 z 3 stycznia 1970 r. w sprawie zbędnych zaświadczeń oraz warunków wydawania zezwoleń na wywóz dóbr kultury dyrektor podkreśla, że zezwolenie powinno zawierać szczegółową specyfikację wywożonych dóbr kultury i dodaje, że należy pro-

wadzić dokładną ewidencję wydawanych zezwoleń. Natomiast na wywożące dobro kultury zostaje nałożony obowiązek powiadomienia właściwego konserwatora o powrocie przedmiotu najdalej w ciągu 14 dni od wygaśnięcia terminu zezwolenia. Zabiegi wymienione wyżej są skuteczne, ale tylko w odniesieniu do przedmiotów zgłaszanych (art. 107, § 4 k.p.a.). Gdy zostaje wydana decyzja pozytywna w sprawie zezwolenia na wywóz dobra kultury, a więc uwzględniająca w całości żądanie strony, to w zezwoleniu nie jest konieczne przytoczenie uzasadnienia faktycznego i prawnego (jest to zgodne z art. 107 § 4 k.p.a.). Natomiast w decyzji odmawiającej wydania zezwolenia przytoczenie uzasadnienia jest niezbędne i organ służby konserwatorskiej nie może go pominąć. Wnioskodawca, będący stroną, jest tutaj chroniony przepisami k.p.a.

Konkludując, należy podkreślić, że pod nazwą „zezwoleń” kryje się decyzja administracyjna (decyzja w sprawie zezwolenia na wywóz dobra kultury za granicą).

ROLA I MOŻLIWOŚCI SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W PRZEDMIOCIE KONTROLI LEGALNOŚCI DECYZJI W SPRAWACH OCHRONY ZABYTKÓW

1. Zakres kontroli legalności, miejsce i rola skargi do NSA w sprawach ochrony zabytków oraz inne zagadnienia dotyczące działania sądu administracyjnego w sferze ochrony zabytków

Konsekwencją uchwalenia przez Sejm PRL ustawy z 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (NSA)¹³⁷ stało się włączenie sądowej kontroli decyzji administracyjnych do systemu prawnych instytucjonalnych gwarancji praworządności działania aparatu administracji państwowej. Utworzony przez polskiego ustawodawcę NSA został wyodrębniony z sądownictwa powszechnego jako organ powołany do orzekania o legalności decyzji administracyjnych, a więc rozpatrywania skarg na decyzje organów administracji państwowej z powodu ich niezgodności z prawem w zakresie i trybie przewidzianym w przepisach k.p.a., a także „przepisach odrębnych”¹³⁸. W wyniku uchwalenia powyższej ustawy pojawiła się możliwość zaskarżenia decyzji wywołującej określone skutki prawne – również w będącej w kręgu przedmiotu tej pracy – sferze ochrony zabytków. Zgodnie z treścią art. 196 § 1 i 198 k.p.a. decyzja organu administracji państwowej może być zaskarżona do sądu administracyjnego tylko z powodu niezgodności z prawem, ale dopiero po wyczerpaniu toku instancji, „chyba że skargę wnosi prokurator”. Zakres spraw, w których decyzje można zaskarżać do NSA na podstawie kryterium kontroli legalności decyzji administracyjnych został określony (przy uwzględnieniu tzw. klauzuli enumeracji pozytywnej) w art. 196 § 2 k.p.a.¹³⁹ Spośród wielu kategorii spraw objętych zakresem sądowej kontroli wyliczonych w tym artykule najistotniejsze znaczenie dla prowadzonych tutaj rozważań ma punkt 14. Z jego treści wynika, że do NSA mogą być zaskarżone decyzje (na podstawie kryterium legalności) w sprawach m. in. „kultury i sztuki oraz dóbr kultury i muzeów, jak również działalności artystycznej i rozrywkowej”. Takie określenie prawodawcy wskazuje na możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego także decyzji w sprawach ochrony zabytków. Zabytki są to bowiem przedmioty, które – jak już zostało wcześniej powiedziane – zaliczamy do dóbr kultury o szczególnym statusie prawnym i faktycznym.

Spraw wymienione w dwudziestu punktach art. 196 § 2 mają bardzo różnorodny charakter, niekiedy o szerokim zasięgu. Ponieważ przy numeracji grup spraw w zasadzie nie zastosowano kryteriów rzeczowych, pojawiły się pewne wątpliwości odnoszące się do sposobu przedstawienia tych grup i ich systematyzacji. Przede wszystkim nastąpiły niepotrzebne powtórzenia. W tym miejscu warto jest zatrzymać

¹³⁵ Jest to zgodne z przepisami ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach i rozporządzeniem ministra kultury i sztuki z 30 VI 1965 r. w sprawie trybu zgłaszania wniosków oraz wydawania zaświadczeń i zezwoleń na wywóz za granicę dóbr kultury – patrz: S. Łazarowicz, W. Sieroszewski, op. cit., s. 136–139.

¹³⁶ Ibidem, s. 120–130.

¹³⁷ Ustawa z 31 I 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – kodeks postępowania ad-

ministracyjnego (Dz. U., Nr 4, poz. 8; zm. Dz. U. z 1980 r., Nr 19, poz. 68 i Nr 27, poz. 111).

¹³⁸ Ibidem, art. 2.

¹³⁹ Zgodnie z art. 196 § 3 „ustawy szczególne mogą przewidywać możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego z przyczyn określonych § 1 decyzji administracyjnych także w innych sprawach niż określone w § 2”. Kategoria spraw objętych zakresem sądowej kontroli może więc zostać rozszerzona.

się przez moment nad treścią wspomnianego już wcześniej art. 196 § 2, pkt. 14. Pamiętając o tym, że polski ustawodawca ustalając zakres sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych nie oparł się ściśle na kryteriach rzeczowych, lecz przyjął kolejność alfabetyczną i potoczył niektóre sprawy według przynależności do odpowiednich resortów lub organów terenowych, można przyjąć, że kategorie spraw „dóbr kultury i muzeów”, „działalności artystycznej i rozrywkowej” zawierają się w kategoriach spraw „kultury i sztuki”.

Są to bowiem sprawy z zakresu „kultury i sztuki”, w związku z czym takie określenie wystarczyłoby na uzyskanie możliwości zaskarżenia do NSA decyzji w sprawach ochrony zabytków. Do spraw z zakresu kultury i sztuki należą także inne kategorie, np. sprawy kinematografii, plastyki i wydawnictw artystycznych. Dlatego pojęcie „sprawy z zakresu kultury i sztuki” jest terminem o bardzo szerokim zasięgu, w którym zawierają się m. in. kategorie spraw dóbr kultury i muzeów. Jeżeli jednak polski ustawodawca przyjął takie rozróżnienie, to zdaje się to mieć tę dobrą stronę, iż wskazuje bardzo wyraźnie, że decyzje w sprawach dóbr kultury i muzeów mogą być zaskarżane do NSA, co zapobiega ewentualnym wątpliwościom, które prawie zawsze rodzą się przy zastosowaniu enumeracji pozytywnej.

Do sądu administracyjnego w sprawach ochrony zabytków można wnieść skargę także w wypadku tzw. milczenia władzy (bezczyność organu administracyjnego). Jest to jeszcze jeden z dowodów na znaczną rolę i potencjalne możliwości NSA w przedmiocie kontroli legalności w sprawach ochrony zabytków, co powinno również mieć wpływ na bardziej pełną faktyczną ochronę zabytków. Skargę na niewydanie w terminie decyzji można wnieść, „gdy w ustalonym w przepisach prawa terminie” wojewódzki konserwator zabytków lub minister kultury i sztuki „nie wydał decyzji w postępowaniu w pierwszej instancji lub w postępowaniu odwoławczym” (art. 216 § 1 k.p.a.). Skargę taką można wnieść „w każdym czasie po upływie terminu przewidzianego do załatwienia sprawy, aż do chwili jej załatwienia” (art. 216 § 3), ale tylko wtedy, gdy – zgodnie z art. 216 § 2 – zostały wyczerpane środki przewidziane w art. 37 (zażalenie do organu administracji państwowej wyższego stopnia na niezadowolone sprawy w terminie). Tym samym np. w sytuacji, gdy wojewódzki konserwator zabytków „milczy” w sprawie uznania dobra kultury za zabytek (wpisu do rejestru zabytków), NSA uznając taką skargę za uzasadnioną – „zobowiązuje” tego konserwatora – zgodnie z art. 216 § 4 – „do wydania w terminie decyzji”. Może zwrócić mu także uwagę, a w razie potrzeby ministrowi kultury i sztuki „na rażące zaniedbania obowiązków przy załatwianiu spraw”.

Zakres uprawnień NSA wykracza w pewnym stopniu poza samą kontrolę legalności decyzji administracyjnych w sprawach ochrony zabytków. W ramach tzw. zasady sygnalizacji może on wyciągać wnioski i wypływające z nich przewidziane prawem konsekwencje z tytułu przeprowadzonej analizy istotnych uchybień (w tym również natury legislacyjnej), które doprowadziły do wydania decyzji administracyjnej mającej charakter nielegalny, albo w wyniku których decyzji nie wydano. Realizacji tych celów i zamierzeń, a także tytułu prawnego do podjęcia odpowiednich czynności prawnych daje art. 214 k.p.a., zgodnie z którym w razie stwierdzenia „istotnego uchybienia w pracy organu administracyjnego, który wydał zaskarżoną decyzję, albo wadliwości lub niezgodności z ustawą przepisów aktu wykonawczego, stanowiącego podstawę wydania decyzji – sąd administracyjny zawiadamia o tym organ, którego dotyczy skarga, oraz właściwy organ wyższego stopnia, a gdy chodzi o niezgodność przepisów aktu wykonawczego z ustawą – także organ, który wydał ten akt.” Przepis tego artykułu ma o wiele większe znaczenie niż się z początku wydaje. Jeżeli decyzja zaskarżona do sądu administracyjnego została wydana przez ministra kultury i sztuki, to NSA ma podstawę do zawiadomienia go o uchybieniach, a jednocześnie ma możliwość wpływania na eliminowanie bardzo niekorzystnej z punktu widzenia praworządności i spójności systemu prawa sytuacji wprowadzania do porządku prawnego przepisów wykonaw-

czych, niezgodnych z ustawą o ochronie dóbr kultury i o muzeach. Przepisu tego artykułu nie należy oczywiście zbyt-
nio przeceniać, ale nie sposób odmówić mu istotnego znaczenia w porządkowaniu systemu prawnego w sferze ochrony zabytków.

Skargę na decyzję, w sprawie ochrony zabytków z powodu jej niezgodności z prawem można wnieść do NSA dopiero po wyczerpaniu toku instancji (art. 198), czyli w sytuacji, gdy wykorzystano już możliwość odwołania się od decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków do ministra kultury i sztuki (Zarząd Muzeów i Ochrony Zabytków). W wypadku, gdy decyzja została wydana w pierwszej instancji przez ministra kultury i sztuki, można by ewentualnie domagać się uprzedniego skorzystania z możliwości zwrócenia się w trybie art. 127 § 3 k.p.a., do tego z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, ale wniosek takiego nie składa się w „toku instancji”¹⁴⁰, „chyba że skargę wnosi prokurator” (art. 198 k.p.a.). Do wniesienia skargi na decyzję w sprawach ochrony zabytków są uprawnione następujące podmioty (zgodnie z art. 197 k.p.a.):

1. Strona – (k.p.a. nie wypowiada się w sposób precyzyjny i jednoznaczny w tej kwestii – nie licząc szczególnego przypadku skargi na bezczynność organu). Z istoty postępowania sądowo-administracyjnego, a także z poszczególnych, nieliczonych szczegółowych przepisów k.p.a. (np. art. 207 § 2 k.p.a.) można jednak wywnioskować, iż skarżącym staje się każdy podmiot, który twierdzi, iż decyzja w sprawie ochrony zabytków narusza jego uprawnienia lub nakłada na niego obowiązek bez podstawy prawnej. „Stroną przeciwną w stosunku do skarżącego jest organ administracji państwowej, który wydał decyzję” (art. 202 § 1 k.p.a.). Jest nią minister kultury i sztuki (Zarząd Muzeów i Ochrony Zabytków), będący organem odwoławczym od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez wojewódzkiego konserwatora zabytków.

2. Organizacja społeczna, która brała udział w postępowaniu administracyjnym (na prawach strony); mogą to być różne organizacje zainteresowane daną sprawą.

3. Prokurator – jego pozycja jest silniejsza niż wymienionych poprzednio podmiotów. Bierze on bowiem udział w postępowaniu sądowo-administracyjnym, nie tylko w sytuacji, gdy sam jest skarżącym, ale również wtedy, „gdy brał udział w postępowaniu administracyjnym albo gdy zgłosił swój udział w postępowaniu przed sądem administracyjnym” (art. 203 § 1). NSA ma obowiązek zawiadomić prokuratora o wniesieniu skargi (art. 203 § 2). Termin przewidziany do wniesienia skargi na decyzję jest także dłuższy dla prokuratora i wynosi 6 miesięcy „od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia stronie” (art. 199 § 2). Pozostałe podmioty mogą wnieść skargę „w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji” (art. 199 § 1).

4. Osoby na prawach strony – osoby, których praw dotyczy wynik postępowania mogą brać udział w postępowaniu sądowo-administracyjnym na prawach strony (art. 202 § 2 k.p.a.). Osoby takie mogą brać udział w postępowaniu na własne żądanie lub też mogą być dopuszczone do postępowania z urzędu¹⁴¹.

Żaden z wymienionych podmiotów nie może jednak wnieść skargi do NSA na decyzję w sprawie ochrony zabytków, gdy „właściwy organ administracji państwowej wszczął postępowanie w celu zmiany, uchylenia lub stwierdzenia nieważności decyzji albo wznowił postępowanie” (art. 199 § 3 k.p.a.).

Skargę do NSA można wnieść tylko za pośrednictwem ministra kultury i sztuki (Zarząd Muzeów i Ochrony Zabytków), gdy wydał on decyzję w sprawie ochrony zabytków w ostatniej instancji. Minister ma obowiązek przekazać skargę do NSA wraz z aktami sprawy w terminie nie przekraczającym 30 dni, licząc od dnia jej wniesienia. „Może też w tym terminie, jeżeli uzna w całości skargę za słuszną, zmienić lub uchylić decyzję” (art. 200 § 2). W takim wypadku „nie nadaje skardze dalszego biegu”. Termin trzydziestodniowy jest ostatnim momentem, w którym minister kultury i sztuki (Zarząd Muzeów i Ochrony Zabytków) może jeszcze raz zastanowić się nad „słusnością” wydania takiej decyzji z punktu widzenia jej zgodności z prawem.

¹⁴⁰ Zdania w tej kwestii są podzielone – por.: Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym* op. cit., s. 9 oraz A. Zieliński, *Problematyka sądowej kontroli decyzji administracyjnych*,

Seminarium Postępowania Administracyjnego (Wybrane zagadnienia), Warszawa 1982, s. 10.

¹⁴¹ M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne w PRL*, Warszawa 1983, s. 115–119.

Taka samokontrola i samoweryfikacja może być istotnym czynnikiem w mechanizmie procesowym prawnej ochrony zabytków, jeżeli weźmie się także pod uwagę fakt korelacji regulacji prawnej w sferze ochrony zabytków z podstawowymi wymogami stawianymi decyzjom administracyjnym od strony ich legalności. Gdy organ administracji państwowej przekazuje skargę do NSA, ma obowiązek „wnieść równocześnie odpowiedź na skargę” (art. 200 § 3 k.p.a.). Wniesienie skargi do NSA nie powoduje wstrzymania wykonania decyzji. Można odstąpić od tej zasady, jeżeli minister kultury i sztuki (Zarząd Muzeów i Ochrony Zabytków) przed przekazaniem skargi „z urzędu lub na wniosek skarżącego” wstrzyma wykonanie zaskarżonej decyzji (art. 201 § 1). Natomiast po przekazaniu skargi do NSA wstrzymanie wykonania decyzji może nastąpić tylko wtedy, gdy ten sąd orzeknie o tym na posiedzeniu niejawnym (art. 201 § 2). Duże znaczenie ma tutaj nie tylko merytoryczna wiedza procesowa sądu administracyjnego, ale również właściwy sposób oceny rangi problemu, którego dana decyzja w sprawie ochrony zabytków dotyczy. Czasami wstrzymanie wykonania decyzji jest niezbędne i powinno nastąpić możliwie najszybciej lub nawet natychmiast. Jeżeli organ administracji państwowej przed przekazaniem skargi do sądu administracyjnego nie wstrzyma wykonania decyzji (lub jeśli nie uczyni tego NSA), to może się okazać, że orzeczenie, które zapadnie w wyniku przeprowadzonego postępowania sądowo-administracyjnego, będzie bardzo spóźnione lub wręcz bezprzedmiotowe (np. określony zabytek nieruchomy może zostać w tym czasie zburzony, dany zabytek ruchomy zostanie wywieziony poza granice Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej). NSA powinien brać pod uwagę takie ewentualności, aby w porę zapobiec wszelkim niekorzystnym zjawiskom.

Rozporządzeniem ministra sprawiedliwości z 25 lutego 1981 r. w sprawie struktury organizacyjnej NSA oraz ustalenia siedzib, właściwości i organizacji ośrodków zamiejscowych tego sądu powołane zostały ośrodki zamiejscowe w Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Poznaniu i Wrocławiu¹⁴². Jednocześnie dokonany został podział właściwości między NSA działającym w Warszawie i w wymienionych ośrodkach. NSA w Warszawie orzeka m. in. w sprawach skarg na decyzje wywołujące skutki prawne w sferze ochrony zabytków wydawane przez ministra kultury i sztuki (Zarząd Muzeów i Ochrony Zabytków) na terenie całego kraju, jest bowiem właściwy w sprawach skarg na decyzje naczelnych i centralnych organów administracji państwowej na terenie całego kraju, a także w sprawach skarg na decyzje wydane przez organy administracji państwowej mające siedzibę na terenie dziewiętnastu województw: stołecznego warszawskiego, białskopodlaskiego, białostockiego, chełmskiego, ciechanowskiego, lubelskiego, łomżyńskiego, miejskiego łódzkiego, olsztyńskiego, ostrołęckiego, piotrkowskiego, płockiego, radomskiego, siedleckiego, sieradzkiego, skierniewickiego, suwalskiego, wrocławskiego, zamojskiego. Ośrodki zamiejscowe orzekają natomiast w sprawach skarg na decyzje organów administracji państwowej mających siedzibę na terenie pozostałych województw (stosownie do przeprowadzonego podziału według właściwości). Biorąc pod uwagę również strukturę organizacyjną i sposób funkcjonowania aparatu administracji państwowej, zakres działania i właściwość terenowych organów administracji państwowej o właściwości szczególnej stopnia wojewódzkiego, pozycję wojewódzkiego konserwatora zabytków w tym systemie strukturalno-funkcyjnym, skargi na decyzje w sprawach ochrony zabytków wydane w drugiej instancji przez ministra kultury i sztuki (Zarząd Muzeów i Ochrony Zabytków) są rozpatrywane w NSA działającym w Warszawie.

Rola ośrodków zamiejscowych w wypadku kontroli legalności decyzji w sprawach ochrony zabytków została praktycznie zredukowana do zera. Decyzje takie są bowiem wydawane przez terenowy organ administracji państwowej o właściwości szczególnej stopnia wojewódzkiego (odpowiednio przez wojewódzkiego konserwatora zabytków) i on jest organem pierwszej instancji. Jak się wydaje, bardzo rzadkie będą sytuacje, gdy zostanie wydana decyzja w sprawie ochrony zabytków przez terenowy organ administracji państwowej o właściwości szczególnej stopnia podstawowego, a wojewódzki konserwator zabytków będzie właściwy jako organ drugiej instancji. Zdaje się to potwierdzać praktyka

sądownictwa administracyjnego, na co wskazuje fakt, że np. do Ośrodka Zamiejscowego NSA w Krakowie do 15 lutego 1985 r. nie wpłynęła żadna skarga na decyzję w sprawie ochrony zabytków wydaną w drugiej instancji przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Rozwiązania zawarte w ustawie o ochronie dóbr kultury i o muzeach oraz w ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, praktycznie rzecz biorąc, eliminują niemal całkowicie sytuacje, w których wojewódzki konserwator zabytków jawiłby się jako organ odwoławczy, stawiając go w strukturze aparatu administracji państwowej szczebla wojewódzkiego i sprowadzając go do roli organu pierwszej instancji (nie licząc wspomnianych już wypadków o charakterze wyjątkowym).

2. Skutki prawne orzeczeń NSA dla legalności decyzji w sprawach ochrony zabytków

O tym, czy można wnieść skargę do NSA na dany akt administracyjny z powodu jego niezgodności z prawem, przesądza (oprócz wymogów natury procesowej) okoliczność wskazująca, czy jest to decyzja administracyjna. Zasadnicze znaczenie ma bowiem istota danego rozstrzygnięcia (art. 104 k.p.a.). Dlatego skargę można wnieść także na decyzje w sprawach ochrony zabytków, które noszą inne nazwy, np. zezwolenie na czasowy wywóz zabytku za granicę. Nazwa nadana rozstrzygnięciu jest w tym wypadku bez znaczenia, istotne jest bowiem to, czy dany akt jest decyzją z punktu widzenia wymogów stawianych przez k.p.a., chociaż decyzje państwowe powinny być tak sformułowane, aby ich charakter nie wzbudził u nikogo żadnych wątpliwości. Nie wdając się w szczegółowe rozważania związane z przebiegiem postępowania wstępnego i rozprawy, należy podkreślić, że NSA rozpatrując skargę na decyzję w sprawie ochrony zabytków bierze z urzędu pod rozwagę naruszenie prawa materialnego (nie tylko ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach, ale i jej aktów wykonawczych) oraz naruszenia norm postępowania administracyjnego, mając na względzie zgodność z prawem decyzji, która została zaskarżona. Sąd nie jest jednak – zgodnie z art. 206 k.p.a. – związany granicami skargi, czyli mówiąc inaczej granicami podstaw i wniosków skargi, co sprzyja wszechstronnej kontroli legalności zaskarżonej decyzji.

W toku prowadzonego postępowania przed sądem administracyjnym mogą wystąpić takie zdarzenia, które uniemożliwią dalszy ciąg biegu postępowania bądź też czynią go całkowicie niecelowym. W takim wypadku NSA zawiesza postępowanie. Dla prowadzonych tutaj rozważań istotne jest to, że w sprawach skarg na decyzje z dziedziny ochrony zabytków sąd administracyjny może:

1) zawiesić postępowanie z mocy samego prawa „w razie zaprzestania czynności” „wskutek siły wyższej” (art. 173 k.p.c.); przepis tego artykułu będzie miał zastosowanie w zupełnie wyjątkowych okolicznościach, np. wtedy, gdy wystąpi klęska żywiołowa o niespotykane wielkich rozmiarach, a przez to o szerokim, powszechnym zasięgu;

2) zawiesić postępowanie z urzędu, np. „w razie śmierci strony lub jej przedstawiciela ustawowego, utraty przez nich zdolności procesowej, utraty przez stronę zdolności sądowej lub utraty przez przedstawiciela ustawowego charakteru takiego przedstawiciela” (art. 174 § 1 pkt. 1 k.p.c.). NSA może postanowić podjęcie postępowania na wniosek kórejkolwiek ze stron gdy np. zostało zawieszona na zgodny wniosek stron (art. 181 pkt. 2 k.p.c.). Gdy ustanie przyczyna zawieszenia postępowania sąd postanawia podjąć postępowanie z urzędu, np. w razie śmierci strony – z chwilą zgłoszenia się lub wskazania następców prawnych zmarłego (art. 180 pkt. 1 k.p.c.)¹⁴³.

W niektórych wypadkach postępowanie przed sądem ulega umorzeniu. Umorzenie następuje wtedy, gdy postępowanie stało się bezprzedmiotowe, czyli wówczas, gdy jakieś zdarzenie uniemożliwia osiągnięcie celu procesu. W dziedzinie ochrony zabytków postępowanie administracyjno-sądowe może okazać się całkowicie bezprzedmiotowe np. wtedy, gdy zostaje zaskarżona decyzja odmawiająca wpisu przedmiotu do rejestru zabytków, a przedmiot ten ulega fizycznemu zniszczeniu po wniesieniu skargi do NSA. Najczęstszym wypadkiem umorzenia postępowania jest jednak umo-

¹⁴² Patrz: Dz. U., Nr 5, poz. 21. Rozporządzenie to uchyliło wcześniejsze rozporządzenie z 20 VIII 1980 r. w sprawie struktury organizacyjnej NSA oraz tymczasowego regulowania

właściwości tego sądu (Dz. U., Nr 19, poz. 70).

¹⁴³ W. S i e d l e c k i, *Postępowanie cywilne w zarysie*, s. 293 i nast.

zenie dokonywane wskutek cofnięcia skargi przez skarżącego. Decyzja cofnięcia przez pozwanego organu służby konserwatorskiej powoduje taki sam skutek prawny. Cofnięcie decyzji powodujące umorzenie postępowania jest możliwe aż do chwili rozstrzygnięcia sprawy, tzn. do chwili wydania wyroku. W tym wypadku wskazana jest zgoda skarżącego¹⁴⁴.

Wydane przez NSA orzeczenie stanowi pierwszą konsekwencję przeprowadzonego postępowania administracyjno-sądowego w przedmiocie skargi na decyzję w sprawie ochrony zabytków. Zgodnie z art. 207 § 1 k.p.a. „Sąd administracyjny uwzględniając skargę uchyla zaskarżoną decyzję w całości lub w części, a w miarę potrzeby również decyzję wydaną przez organ pierwszej instancji albo stwierdza nieważność bądź niezgodność decyzji z prawem”. Tym samym NSA jawi się nam jako sąd wyposażony w uprawnienia o charakterze kasatoryjnym (a nie reformatoryjnym). Fakt, że NSA nie może rozstrzygać sprawy merytorycznie, wydaje się dla dziedziny ochrony zabytków o tyle pożyteczny, że o ile od strony dokonywanej kontroli zgodności danego aktu z przepisami prawa jest to organ kompetentny, to jednak nie może on być siłą rzeczy – zorientowany w skomplikowanej problematyce faktycznej, z którą borykają się na co dzień organy wydające decyzje. Zresztą nikt nie wymaga od NSA, aby był zorientowany w praktyce działania organów w sferze ochrony zabytków. Sąd administracyjny może więc wydawać wyroki, w których rozstrzyga skargę co do istoty: uwzględnić skargę lub ją oddać. W trybie wspomnianego już art. 207 § 1 pojawiają się trzy możliwości rozstrzygnięć:

1. Uchylenie zaskarżonej decyzji w sprawie ochrony zabytków w całości lub części, a w miarę potrzeby również decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji. Z tą ostatnią ewentualnością mamy do czynienia wtedy, gdy przedmiotem skargi jest tylko część decyzji organu pierwszej instancji, którą organ odwoławczy uchylił, orzekając w tym zakresie co do istoty sprawy, zaś NSA nie związany granicami skargi, zbadał decyzję i dostrzegając naruszenie przepisów prawa także w części nie zaskarżonej, również i tę część uchylił. Sąd uchyla decyzję w następujących wypadkach:

a) „naruszenia prawa materialnego, chyba że naruszenie to nie miało wpływu na wynik sprawy” (art. 207 § 2 pkt 1). Naruszenie to może nastąpić przez błędną wykładnię tego prawa lub zastosowanie niewłaściwe (art. 368 pkt 1 k.p.c.). Zaliczamy tutaj również wypadki użycia przez organ wydający decyzję w sprawie ochrony zabytków kompetencji w innym celu, niż ten, który przewiduje przepis ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach (lub przepis wykonawczy). Omawiany przepis odnosi się także do wypadków niewłaściwego korzystania z przewidzianego prawem „uznania administracyjnego”. Przepis ten nie znajduje jednak zastosowania do takich naruszeń, które dają podstawy do uznania decyzji za nieważną (art. 207 § 3):

b) naruszenia przepisów postępowania administracyjnego. Ustawodawca wymienił tutaj następujące uchybienia:

– „naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania z przyczyn określonych w art. 145 § 1” (art. 207 § 2 pkt 2). Przepis ten obejmuje wszystkie wypadki, gdy zaistniały wady postępowania uzasadniającego wznowienie. Sąd administracyjny uchyla więc decyzję np. wtedy, gdy wydał ją pracownik podlegający wyłączeniu stosownie do przepisu art. 24 § 1. Decyzja podlega uchyleniu bez względu na to czy naruszenie tego przepisu wpłynęło na treść rozstrzygnięcia, czy też nie;

– inne „naruszenia przepisów postępowania administracyjnego, które miały istotny wpływ na wynik sprawy” (art. 207 § 2 pkt 3). Zaliczyć tutaj można przede wszystkim braki dostatecznego ustalenia stanu faktycznego będącego podstawą decyzji bądź przyjęcie za podstawę decyzji stanu faktycznego sprzeczne z aktami. Oprócz tego przepis art. 207 § 2 pkt 3 kwalifikuje dalej również wypadki braku uzasadnienia decyzji w ogóle (z wyjątkiem sytuacji, gdy zgodnie z art. 107 § 4 można uzasadnienia zaniechać lub braku uzasadnienia, tzn. uzasadnienie ograniczone (wyjątek

stanowi art. 107 § 5). Nie można nie wymienić także takiej sytuacji, gdy uzasadnienie jest sformułowane w sposób ogólny, niezrozumiały i zawierający ogólne sprzeczności.

2. Stwierdzenie nieważności decyzji z przyczyn określonych w art. 156 § 1 (art. 207 § 3).

3. Stwierdzenie niezgodności z prawem decyzji (art. 207 § 4), jeżeli:

a) nie można uchylić decyzji z przyczyn dających podstawę do wznowienia postępowania, gdyż upłynęło już 10 lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji (art. 145 § 1 pkt 1 i 2), a 5 lat w odniesieniu do wypadków zawartych w art. 145 § 1 pkt 3–8;

b) stwierdzenie nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w art. 156 pkt 1, 3, 4 i 7 nie jest możliwe wskutek upływu 10 lat od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia albo wskutek tego, że „decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne” (art. 156 § 2)¹⁴⁵.

Orzeczenie NSA jest prawomocne i może być podważone jedynie przez złożenie skargi o wznowienie postępowania (dotyczy to tylko interesujących nas wyroków), a także wniesienie rewizji nadzwyczajnej. Zgodnie z art. 213 „sąd administracyjny, po wydaniu i sporządzeniu jego uzasadnienia, zwraca niezwłocznie akta sprawy organowi administracji państwowej. Termin do załatwienia sprawy przez organ administracji państwowej przewidziany w kodeksie liczy się od dnia zwrócenia mu akt sprawy”.

W wypadku oddalenia skargi, gdy sąd administracyjny jej nie uwzględnił, decyzja administracyjna staje się prawomocna. Jeżeli decyzja administracyjna nie została dotychczas wykonana, organ ją wykonuje. W wypadku uwzględnienia skargi, jeżeli z istoty stosunku prawnego po wydaniu wyroku wynika potrzeba wydania nowej decyzji w sprawie, organ administracji państwowej zobowiązany jest ją wydać w terminie i trybie określonym w art. 35 i następnych kodeksu, będąc jednocześnie związanym oceną prawną wyrażoną w uzasadnieniu wyroku (art. 209). Od nowej decyzji służy odwołanie, a jeśli wydał ją naczelny (centralny) organ administracji państwowej, to stronie służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3). Gdy zostanie wyczerpany tok instancji, nowa decyzja może być zaskarżona do sądu administracyjnego.

Może zaistnieć sytuacja, gdy po wydaniu wyroku nie zachodzi potrzeba wydania decyzji. W takim wypadku nie wszczyna się postępowania administracyjnego w celu wydania nowej decyzji. Dla organu administracji państwowej cała sprawa kończy się z chwilą zwrócenia mu akt sprawy (chyba, że strona poniosła szkodę). Art. 215 k.p.a. przewiduje możliwość odszkodowania, gdy NSA w swoim wyroku:

1) „uchyli zaskarżoną decyzję, a organ administracji państwowej, rozpatrując sprawę ponownie, umorzy postępowanie”;

2) stwierdzi nieważność zaskarżonej decyzji z przyczyn przewidzianych w przepisie art. 156 § 1 lub stwierdzi jedynie niezgodność z prawem takiej decyzji, gdy stwierdzenie nieważności nie jest możliwe wskutek przekroczenia granic czasowych lub wskutek tego, że decyzja wywołała skutki, których nie można już zmienić.¹⁴⁶

Stronie, „która poniosła szkodę na skutek wydania lub uchylenia albo stwierdzenia nieważności tej decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie, chyba, że ponosi ona winę za powstanie okoliczności stanowiących podstawę uchylenia lub stwierdzenia nieważności decyzji bądź stwierdzenia, że decyzja wydana została z naruszeniem przepisu art. 156 § 1”. Odszkodowanie służy od organu, który wydał decyzję, a orzeka o nim organ stopnia wyższego. Przeciwno decyzji o odszkodowaniu strona może wytoczyć w terminie 30 dni powództwo do sądu powszechnego (art. 156 § 2 w zw. z art. 207 § 4 k.p.a.).

Jeżeli „winę za powstanie okoliczności stanowiących podstawę wadliwości decyzji ponosi inna strona postępowania dotyczącego tej decyzji”, roszczenie o odszkodowanie przysługuje od tej strony. Dochodzi się go w drodze powództwa do sądu powszechnego (art. 215 § 2 i 3). W obu wypadkach roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem 3 lat od dnia doręczenia wyroku sądu administracyjnego (art. 215 § 4).¹⁴⁷

mgr Piotr Dobosz
Instytut Prawa Administracyjnego
i Nauki Administracji
Uniwersytet Jagielloński

¹⁴⁴ Por.: Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, op. cit., s. 285–286.

¹⁴⁵ Ibidem, s. 293–297.

¹⁴⁶ Ibidem, s. 300–301.

¹⁴⁷ Ibidem, s. 301–302.

A LEGAL NATURE OF DECISIONS AND PERMISSIONS IN QUESTIONS RELATED TO THE PROTECTION OF MONUMENTS

The article presents activities of conservation organizations from an administrative and legal point of view. Activities of conservation services have a strictly defined legal scope and come under material and juridical regulations. These bodies have been set in the structure of state administration and as such are subjected to legal norms. In fulfilling the duties imposed on them bodies of conservation services may make decisions and grant permissions in questions that concern the protection of monuments and that because of their nature are included into a group of administrative decisions. In executing their tasks organizations of conservation services use also certificates that in the theory of administrative law are called „attestations”. Most of the chapters is, however, devoted mainly to administrative decisions.

The first two chapters of this work deal with introductory, explanatory and analysing decisions, describing their characteristics and contain also comments on a systematization of decisions on the protection of monuments. Of vital importance at this point is a precise specification of the organizations empowered to make such decisions. Hence, the author concentrates his attention on problems associated with the scope of activities, powers of conservation bodies. Moreover, the author analyses aims and motives which have to be taken into consideration in a complicated process of decision-making. Further on in the study, the author discusses problems concerning a legal justification of decisions on the recognition of monuments (entry into the monuments' register), nature of this administrative document and premises taken into account by bodies of conservation services prior to taking such a decision.

Of great importance to broad and comprehensive protection of cultural property (i.e. not only monuments) are attesta-

tions that confirm the character of the object and justify their exemption from a statutory prohibition of the exportation abroad of objects that have qualities of cultural property. In a legal analysis of attestations in the field of the protection of monuments, acknowledging merely the existence of a certain factual or legal status, usually on the basis of agreements made earlier, the author draws attention of the Readers to, i.a., the necessity of protecting some of the cultural property which has been produced after May 9th, 1945 provided that it is important for Polish and world cultural heritage. These problems are inseparably linked with theoretical, practical and legal problems of the character and importance of attestations for temporary or permanent exportation of cultural property (monuments) abroad.

In all these chapters attempts have been made to compare present regulations on the protection of monuments with the laws that were in force in the twenty-year inter-war period. Such comparisons are justified, the more so that then laws were not that ineffective and were certainly characterized by a modern complex approach to problems associated with the protection of monuments.

The last chapter of the work is an attempt to specify the role and possibilities of Polish administrative jurisdiction in the control of the lawfulness of decisions on the protection of monuments. Of great significance are problems associated with questions covered by a juridical control of lawfulness of decisions and legal effects of verdicts of the Supreme Administration Court.

The final part of the work gives examples of decisions on problems associated with the protection of monuments aimed at better understanding of earlier considerations.

WZORY DECYZJI W SPRAWACH OCHRONY ZABYTKÓW

1. Podane wzory decyzji nie stanowią odzwierciedlenia praktyki w dziedzinie ochrony dóbr kultury. Zawarte w nich imiona, nazwiska, nazwy i przedmioty zostały wykorzystane dla nadawania większej czytelności treści prezentowanych decyzji.

2. We wzorach zamieszczona została pieczęć Urzędu Miasta Krakowa zawierająca w swej treści również nazwę wydziału, którego dyrektor wydaje odpowiednie decyzje. W innych województwach (oprócz stołecznego warszawskiego i łódzkiego) odpowiednikiem Urzędu Miasta Krakowa są urzędy wojewódzkie, a odpowiednikiem wydziału ochrony zabytków jest wydział kultury i sztuki. Wydział ochrony zabytków został wyodrębniony (stan na dzień dzisiejszy) tylko w Krakowie. W wydziale kultury i sztuki wojewódzki konserwator zabytków zajmuje stanowisko wicedyrektora tego wydziału. Z § 13 i 14 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 IV 1984 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania urzędów terenowych organów administracji państwowej, a zwłaszcza z § 14 ust. 1 wynika, że dyrektor wydziału kultury i sztuki kieruje całokształtem pracy swojego wydziału przy pomocy zastępców (wicedyrektorów). Ponieważ wojewódzki konserwator zabytków jest wicedyrektorem wydziału, nie jest konieczne zamieszczenie w pieczęcie (mówiącej o stanowisku służbowym osoby upoważnionej do wydania decyzji, o jej imieniu i nazwisku) uwagi, że jest to decyzja wydana z upoważnienia terenowego organu administracji państwowej o właściwości szczególnej stopnia wojewódzkiego. W treści pieczętki powinien być także zamieszczony własnoręczny podpis osoby wydającej decyzję. Pieczęć ta powinna być umieszczona w dolnej części decyzji pod merytorycznie zasadniczą częścią tego aktu.

3. Adresat odpisu decyzji jest określony w zależności od tego, dla kogo jest ona przeznaczona.

4. Na egzemplarzu przeznaczonym *ad acta* powinna znaleźć się pieczęć zawierająca informację, kiedy decyzja została wysłana do adresata.

5. We wzorze nr 1 może być zamiast „szczegółowy opis przedmiotu” – „szczegółowy wykaz przedmiotów” (gdy jest ich kilka).

6. Nadawanie decyzjom rygoru natychmiastowej wykonalności jest podyktowane przyczynami określonymi w art. 108 § 1 – nie zawsze zachodzi więc konieczność nadawania decyzjom takiego właśnie charakteru.

7. Odstąpienie od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględni ona w całości żądanie strony (art. 107 § 4), nie zawsze musi być regułą. Patrz: wzory nr 2 i 4.

8. We wzorach decyzji (nr 1, 2 i 3) treść szczegółowego opisu przedmiotu (szczegółowego wykazu przedmiotów) musi być sporządzona w sposób rzetelny, zgodnie z wymogami wiedzy konserwatorskiej. Dla prowadzonych tutaj rozważań administracyjno-prawnych nie są to najważniejsze zagadnienia. W związku z tym, po ogólnym określeniu przedmiotu, zostaje wprowadzony termin „odpowiednia treść szczegółowego opisu przedmiotu”, zastępujący tekst, który powinien się w tym miejscu znajdować.

9. W sytuacji, gdy wydawana decyzja ma formę wypełnionego druku może obejmować także wyciąg najważniejszych przepisów zawartych w ustawie o ochronie dóbr kultury i o muzeach. Dodanie takiego tekstu służy nie tylko popularyzacji najważniejszych przepisów o ochronie zabytków. Wyciąg z ustawy może być zamieszczony na odwrotnej stronie decyzji, tak jak to ma miejsce w wypadku np. decyzji w sprawie wpisania do rejestru zabytków ruchomych, wydawanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków – dyrektora Wydziału Ochrony Zabytków Urzędu Miasta Krakowa.

Urząd Miasta Krakowa
Wydział Ochrony Zabytków
Pl. Wiosny Ludów 3/4
31-004 Kraków

Wzór nr 1

Kraków, dnia 5 lipca 1983 r.

Odpis decyzji wydaje się dla:

Kościół O.O. Franciszkanów
Pl. Wiosny Ludów 3/4
31-004 Kraków

DECYZJA

w sprawie wpisania do rejestru zabytków
ruchomych (w sprawie) uznania dobra
kultury za zabytek

Na podstawie art. 5 i 14 Ustawy z dnia 15 II 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz. U. Nr 10, poz. 48) oraz art. 104, 107 § 1, 2 i 3, 108 § 1 Kodeksu Postępowania Administracyjnego, a także w związku z art. 137 ust. 1 i 138 ust. 1 Ustawy z dnia 20.VII.1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 41, poz. 185), wpisuje się do rejestru zabytków ruchomych województwa krakowskiego:

OBRAZ OLEJNY ANDRZEJA RADWAŃSKIEGO „ŚWIĘTA RODZINA” NAMALOWANY W 1757 ROKU NA PŁÓTNIE.

WŁAŚCICIEL PRZEDMIOTU: Kościół O.O. Franciszkanów, Pl. Wiosny Ludów 3/4, 31-004 Kraków

MIĘSCIE PRZECHOWYWANIA PRZEDMIOTU: Kościół O.O. Franciszkanów, Pl. Wiosny Ludów 3/4, 31-004 Kraków

SZCZEGÓŁOWY OPIS PRZEDMIOTU STANOWI NIEROZERWALNĄ CZĘŚĆ DECYZJI.

DECYZJA WYDANA ZOSTAŁA Z URZĘDU.

DECYZJI NINIEJSZEJ NA PODSTAWIE ART. 108 § 1 KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO NADAJE SIĘ RYGOR NATYCHMIASTOWEJ WYKONALNOŚCI.

UZASADNIENIE FAKTYCZNE I PRAWNE: obraz olejny Andrzeja Radwańskiego „Święta Rodzina”, namalowany w 1757 roku (płótno) posiada cechy (określone w szczegółowym opisie przedmiotu) kwalifikujące go do kategorii przedmiotów wymienionych w art. 5 pkt. 3 Ustawy z dnia 15.II.1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach. Obraz ten zaliczany do dzieł sztuk plastycznych (malarstwa) jest najlepszym dziełem tego artysty (bardzo dobry poziom artystyczny). Dane określone w szczegółowym opisie przedmiotu przemawiają za wpisaniem go (zgodnie z art. 14 ust. 1. Ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach) do rejestru zabytków, na podstawie decyzji wydanej z urzędu przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, który będąc Dyrektorem Wydziału Ochrony Zabytków (czyli terenowym organem administracji państwowej o właściwości szczególnej stopnia wojewódzkiego) jest uprawniony (zgodnie z art. 137 ust. 1 i 138 ust. 1 Ustawy z dnia 20.VII.1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego) do rozstrzygnięcia, w drodze decyzji, spraw indywidualnych należących do jego właściwości. Zgodnie z art. 104 Kodeksu Postępowania Administracyjnego wpisanie do rejestru zabytków ruchomych obrazu olejnego Andrzeja Radwańskiego „Święta Rodzina” jest załatwieniem sprawy, a decyzja (załatwiająca tę sprawę) rozstrzyga ją co do istoty w całości, zawierając w sobie odpowiednie elementy – stosownie do art. 107 § 1, 2 i 3 tego kodeksu. Decyzji niniejszej na podstawie art. 108 § 1 Kodeksu Postępowania Administracyjnego zostaje nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdyż interes społeczny przemawia za objęciem zabytku szeroką ochroną w możliwie krótkim czasie. Jak już zostało wcześniej powiedziane obraz Andrzeja Radwańskiego „Święta Rodzina” jest wyjątkowo cennym obiektem, wartym zachowania dla przyszłych pokoleń, ze względu na swe walory artystyczne i historyczne.

POUCZENIE PRAWNE: Od niniejszej decyzji, na mocy art. 127 § 1 i 2 oraz 129 § 1 i 2 Kodeksu Postępowania Administracyjnego przysługuje prawo odwołania do Ministra Kultury i Sztuki (Zarząd Muzeów i Ochrony Zabytków), wniesione za pośrednictwem Wydziału Ochrony Zabytków Urzędu Miasta Krakowa w ciągu 14 dni od otrzymania decyzji.

Pieczęć
Urzędu
Miasta
Krakowa

Dyrektor Wydziału Ochrony Zabytków
Urzędu Miasta Krakowa

mgr Jan Kowalski

ODPISY DECYZJI OTRZYMUJĄ:

1. Kościół O.O. Franciszkanów, 31-004 Kraków, Pl. Wiosny Ludów 3/4
2. Kuria Metropolitarna, 31-004 Kraków, ul. Franciszkańska 3
3. Minister Kultury i Sztuki (Zarząd Muzeów i Ochrony Zabytków) 00-071 Warszawa, ul. Krakowskie Przedmieście 15/17,
4. a/a.

SZCZEGÓŁOWY OPIS PRZEDMIOTU WPISANEGO DO REJESTRU ZABYTEKÓW RUCHOMYCH WOJEWÓDZTWA KRAKOWSKIEGO

Andrzej Radwański, „Święta Rodzina”, obraz namalowany w 1757 roku (płótno, 1,50 × 0,90), Kraków, kościół Franciszkanów

odpowiednia treść szczegółowego opisu przedmiotu

Pieczętka dyrektora Wydziału Ochrony Zabytków Urzędu Miasta Krakowa (wojewódzkiego konserwatora zabytków), wraz z podaniem imienia, nazwiska i własnoręcznym podpisem

Wzór nr 2

Urząd Miasta Krakowa
Wydział Ochrony Zabytków
Pl. Wiosny Ludów 3/4
31-004 Kraków

L.dz. OZ-IV-8/84
Nr rejestru B-356

Kraków, dnia 16 czerwca 1984 roku

Odpis decyzji wydanej dla:

Ob. Jana Nowaka
30-817 Kraków
ul. Snycarska 34/19

DECYZJA

w sprawie wpisania do rejestru zabytków ruchomych (w sprawie uznania dobra kultury za zabytek)
Na podstawie art. 5 i 14 Ustawy z dnia 15.II.1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz. U. Nr 10, poz. 48) oraz art. 104, 107 § 1, 2, 3 i 4 Kodeksu Postępowania Administracyjnego, a także w związku z art. 137 ust. 1 i 138 ust. 1 Ustawy z dnia 20.VII.1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 41, poz. 185), wpisuje się do rejestru zabytków ruchomych województwa krakowskiego:

NAPIERŚNIK ZBROJI HUSARSKIEJ, WYKONANEJ W POLSCE, NA PRZEŁOMIE XVI i XVII WIEKU.

WŁAŚCICIEL PRZEDMIOTU: Jan Nowak, 30-817 Kraków, ul. Snycarska 34/19

MIĘSCIE PRZECHOWYWANIA PRZEDMIOTU: 30-817 Kraków, ul. Snycerska 34/19

SZCZEGÓŁOWY OPIS PRZEDMIOTU STANOWI NIEROZERWALNĄ CZĘŚĆ DECYZJI.

DECYZJA WYDANA ZOSTAŁA NA WNIOSEK ob. Jana Nowaka, zam. 30-817 Kraków, ul. Snycerska 34 m 19. Ponieważ niniejsza decyzja uwzględnia w całości żądanie strony, dlatego zgodnie z art. 107 § 4 Kodeksu Postępowania Administracyjnego odstępuje się od uzasadnienia faktycznego i prawnego decyzji.

POUCZENIE PRAWNE: Od niniejszej decyzji, na mocy art. 127 § 1 i 2 oraz 129 § 1 i 2 Kodeksu Postępowania Administracyjnego służy prawo odwołania do Ministra Kultury i Sztuki (Zarząd Muzeów i Ochrony Zabytków), wniesienie za pośrednictwem tutejszego Wydziału Ochrony Zabytków w ciągu 14 dni od otrzymania decyzji.

Pieczętka
Urzędu
Miasta
Krakowa

Dyrektor Wydziału Ochrony Zabytków
Urzędu Miasta Krakowa

mgr Jan Kowalski

ODPISY DECYZJI OTRZYMUJĄ:

1. Jan Nowak, 30-817 Kraków, ul. Snycerska 34/19
2. Minister Kultury i Sztuki (Zarząd Muzeów Ochrony Zabytków), 00-071 Warszawa, ul. Krakowskie Przedmieście 15/17
3. a/a.

SZCZEGÓŁOWY OPIS PRZEDMIOTU WPISANEGO DO REJESTRU ZABYTKÓW RUCHOMYCH WOJEWÓDZTWA KRAKOWSKIEGO

Napierśnik zbroi husarskiej, wykonanej w Polsce, na przełomie XVI–XVII wieku.

Odpowiednia treść szczegółowego opisu przedmiotu

Pieczętka dyrektora Wydziału Ochrony Zabytków Urzędu Miasta Krakowa (wojewódzkiego konserwatora zabytków) wraz z podaniem imienia, nazwiska i własnoręcznym podpisem

Wzór nr 3

Urząd Miasta Krakowa
Wydział Ochrony Zabytków
Pl. Wiosny Ludów 3/4
31-004 Kraków

Nr OZ-III-560/84

Kraków, dnia 11 marca 1984 roku

Ob.
Prof. dr hab. Stanisław Waltoś
Dyrektor Uniwersytetu Jagiellońskiego
Collegium Maius
31-010 Kraków, ul. Jagiellońska 15

ZEZWOLENIE

na wywóz dobra kultury (zabytku) za granicę

Na podstawie art. 41 Ustawy z dnia 15.II.1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz. U. Nr 10, poz. 48) oraz § 1 i następujących rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki z dnia 30.VI.1965 r. w sprawie trybu zgłaszania wniosków oraz wydawania zaświadczeń i zezwoleń na wywóz za gra-

nicę dóbr kultury (Dz. U. Nr 31, poz. 206), a także z uwzględnieniem art. 104, 107 § 1, 2 i 3 Kodeksu Postępowania Administracyjnego ZEZWALA SIĘ: Muzeum Uniwersytetu Jagiellońskiego Collegium Maius, 31-010 Kraków, ul. Jagiellońska 15

NA CZASOWY WYWÓZ JEDNOKROTNY do Republiki Federalnej Niemiec (na wystawę organizowaną w Norymberdze przez tamtejsze Germanisches National Museum) niżej wymienionego dobra kultury (zabytku).

ZEZWOLENIE WYDAJE SIĘ MUZEUM UNIWERSYTETU JAGIELLOŃSKIEGO COLLEGIUM MAIUS, 31-010 KRAKÓW, UL. JAGIELLOŃSKA 15

ZEZWOLENIE NINIEJSZE NIE ZWALNIA OD OBOWIĄZKÓW WYNIKAJĄCYCH Z PRZEPISÓW OGRANICZAJĄCYCH OBRÓT TOWAROWY Z ZAGRANICĄ.

TERMIN WAŻNOŚCI ZEZWOLENIA upływa z dniem 11 marca 1985 roku. O powrocie do kraju przedmiotu wywozonego za granicę należy zawiadomić Dyrektora Wydziału Ochrony Zabytków w ciągu dwóch tygodni od dnia, w którym upływa termin ważności tego zezwolenia.

Lp.	Określenie przedmiotu	Opis	Sposób identyfikowania
		(odpowiednia treść szczegółowego opisu identyfikacji przedmiotu)	

UZASADNIENIE FAKTYCZNE I PRAWNE: Stosownie do art. 41 Ustawy z dnia 15.II.1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach oraz rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki z dnia 30.VI.1965 r. w sprawie trybu zgłaszania wniosków oraz wydawania zaświadczeń i zezwoleń na wywóz za granicę dóbr kultury wydaje się niniejsze zezwolenie na czasowy wywóz jednokrotny dobra kultury (zabytku) za granicę, z zastrzeżeniem jego zwrotu w określonym terminie. Rysunek Wita Stwosza „Projekt ołtarza hamburskiego”, stanowiący własność Muzeum Uniwersytetu Jagiellońskiego Collegium Maius powinien wrócić do Polski do dnia 11 marca 1985 roku. Rysunek ten będzie eksponowany na wystawie poświęconej Witowi Stwoszowi, organizowanej w Norymberdze w okresie od 1.V.1984 r. do 1.II.1985 r. Ponieważ strona zachodnio-niemiecka uczyniła odpowiednie zabezpieczenie i zobowiązała się do wypożyczenia kilku cennych eksponatów na wystawę, która będzie organizowana w Krakowie w przyszłym roku, dlatego też w imię dobrze rozumianej międzynarodowej współpracy kulturalnej zostaje wydane powyższe zezwolenie.

POUCZENIE PRAWNE: Niniejsze zezwolenie, będące w rozumieniu przepisów Kodeksu Postępowania Administracyjnego decyzją administracyjną rozstrzyga sprawę co do istoty w całości, zawierając w sobie elementy przewidziane w art. 107 § 1, 2 i 3 tego Kodeksu, w związku z czym od powyższego zezwolenia (na mocy art. 127 § 1 i 2 oraz 129 § 1 i 2 k.p.a. służy prawo odwołania do Ministra Kultury i Sztuki (Zarząd Muzeów i Ochrony Zabytków), wniesione za pośrednictwem tutejszego Wydziału Ochrony Zabytków w ciągu 14 dni od dnia otrzymania decyzji.

Pieczętka
Urzędu
Miasta
Krakowa

Dyrektor Wydziału Ochrony Zabytków
Urzędu Miasta Krakowa

mgr Jan Kowalski

ODPISY ZEZWOLENIA OTRZYMUJĄ:

1. Prof. dr hab. Stanisław Waltoś – Dyrektor Muzeum Uniwersytetu Jagiellońskiego Collegium Maius, 31-010 Kraków, ul. Jagiellońska 15
2. Urząd Celnny, Kraków, ul. Włózków 7
3. Minister Kultury i Sztuki (Zarząd Muzeów i Ochrony Zabytków), 00-071 Warszawa, ul. Krakowskie Przedmieście 15/17
4. a/a.

L.dz. OZ-II-621/84

Kraków, dnia 15 czerwca 1984 roku

Ob.
Mgr Jerzy Segda
Dyrektor Muzeum Lenina
31-513 Kraków, ul. Topolowa 5

DECYZJA

Na podstawie art. 21 i 27 Ustawy z dnia 15.II.1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz.U.Nr 10 poz. 48) oraz z uwzględnieniem art. 104, 107 § 1, 2 i 3, 108 § 1 Kodeksu Postępowania Administracyjnego ZATWIERDZA SIĘ: pod względem konserwatorskim plan techniczny:
– instalacji wodno-kanalizacyjnej,
– instalacji gazowo-ciepłowniczej dla budynku przy ul. Topolowej 5.

NINIEJSZA DECYZJA WYDANA ZOSTAŁA NA WNIOSEK Muzeum Lenina, 31-512 Kraków, ul. Topolowa 5. DECYZJI NINIEJSZEJ NA PODSTAWIE ART. 108 § 1 KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO NADANY ZOSTAJE RYGOR NATYCHMIASTOWEJ WYKONALNOŚCI.

UZASADNIENIE FAKTYCZNE I PRAWNE: Budynek przy ul. Topolowej 5, w którym mieści się ekspozycja Muzeum Lenina jest obiektem zabytkowym. Konieczność dokonania wymiany instalacji wodno-kanalizacyjnej i gazowo-ciepłowniczej jest spowodowane tym, że dotychczasowe instalacje są już na tyle przestarzałe i zużyte, że mogą stwarzać niebezpieczeństwo zniszczenia nie tylko samego zabytku, ale zagrażają również zdrowiu i życiu pracowników Muzeum oraz osób odwiedzających jego ekspozycję.

POUCZENIE PRAWNE: Od niniejszej decyzji na mocy art. 127 § 1 i 2 oraz 129 § 1 i 2 Kodeksu Postępowania Administracyjnego przysługuje prawo odwołania do Ministra Kultury i Sztuki (Zarząd Muzeów i Ochrony Zabytków), wniesienie za pośrednictwem Wydziału Ochrony Zabytków Urzędu Miasta Krakowa, w ciągu 14 dni od otrzymania decyzji.

Pieczętka
Urzędu
Miasta
Krakowa

Dyrektor Wydziału Ochrony Zabytków
Urzędu Miasta Krakowa

mgr Jan Kowalski

ODPISY DECYZJI ORAZ 2 ZAŁĄCZNIKI (PLANY TECHNICZNE) OTRZYMUJĄ:

1. Mgr Jerzy Segda, Dyrektor Muzeum Lenina, 31-512 Kraków, ul. Topolowa 5
2. Przedsiębiorstwo Rewaloryzacji Zabytków – Pracownie Projektowe, Kraków, ul. Dobrego Pasterza 118
3. Minister Kultury i Sztuki (Zarząd Muzeów i Ochrony Zabytków), 00-071 Warszawa, ul. Krakowskie Przedmieście 15/17
4. a/a.

Kraków, dnia 28 sierpnia 1984 roku

Ob.
Jan Nowak
30-817 Kraków
ul. Snycerska 34/19

DECYZJA

w sprawie ustanowienia tymczasowego zajęcia zabytku wpisanego do rejestru zabytków

Na podstawie art. 37 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 15.II.1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz. U. Nr 10, poz. 48) oraz art. 104, 107 § 1, 2 i 3 i 108 § 1 Kodeksu Postępowania Administracyjnego USTANAWIA SIĘ TYMCZASOWE ZAJĘCIE ZABYTKU:

NAPIERŚNIKA ZBROI HUSARSKIEJ, WYKONANEGO W POLSCE NA PRZEŁOMIE XVI/XVII WIEKU. ZABYTEK TEN FIGURUJĄCY W REJESTRZE ZABYTKÓW RUCHOMYCH POD NUMEREM B-356, ZOSTAJE PRZENIESIONY DO MUZEUM HISTORYCZNEGO MIASTA KRAKOWA. OB. JAN NOWAK, WŁAŚCICIEL PRZEDMIOTU POWINIEN PRZEKAZAĆ GO DO MUZEUM W CIĄGU 7 DNI OD DNIA OTRZYMANIA NINIEJSZEJ DECYZJI. Przedmiot zostanie zwrócony właścicielowi 28.VIII.1985 roku.

WŁAŚCICIEL PRZEDMIOTU: Jan Nowak, 30-817 Kraków, ul. Snycerska 34/19.

DOTYCHCZASOWE MIEJSCE PRZECHOWYWANIA PRZEDMIOTU: 30-817 Kraków, ul. Snycerska 34/19.

DECYZJI NINIEJSZEJ NA PODSTAWIE ART. 108 § 1 KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO NADAJE SIĘ RYGOR NATYCHMIASTOWEJ WYKONALNOŚCI.

UZASADNIENIE FAKTYCZNE I PRAWNE: Ponieważ istnieje obawa wywiezienia za granicę przez ob. Jana Nowaka napierśnika zbroi husarskiej, wykonanego w Polsce na przełomie XVI/XVII wieku, dlatego – zgodnie z art. 37 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach – zostaje ustanowione jego tymczasowe zajęcie. Ob. Jan Nowak był już bowiem dwukrotnie karany za próby wywiezienia z Polski przedmiotów uznanych za zabytki, co czynił nie posiadając wymaganego zezwolenia. W październiku br. zamierza on wyjechać do Austrii, dlatego więc, aby uchronić zabytek przed domniemanym wywiezieniem go z granic Polski, ustanawia się jego tymczasowe zajęcie, które będzie trwało do dnia 28.VIII.1985 roku. Ob. Jan Nowak wyjeżdża do Austrii jako pracownik Krakowskich Zakładów Armatur w ramach współpracy między tymi zakładami a ich wiedeńskim partnerem. Będzie tam pracował do 15.VIII. 1985 roku, mając możliwość wielokrotnego przekraczania granic Polski.

POUCZENIE PRAWNE: Od niniejszej decyzji, na mocy art. 127 § 1 i 2 oraz 129 § 1 i 2 Kodeksu Postępowania Administracyjnego przysługuje prawo odwołania do Ministra Kultury i Sztuki (Zarząd Muzeów i Ochrony Zabytków), wniesione za pośrednictwem Wydziału Ochrony Zabytków Urzędu Miasta Krakowa, w ciągu 14 dni od otrzymania decyzji. W przypadku nie wykonania obowiązku wynikającego z treści tej decyzji mogą zostać zastosowane odpowiednie przepisy ustawy z 17.VI. 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 24, poz. 151) a także przepisy aktów wykonawczych tej ustawy.

Pieczęć
Urzędu
Miasta
Krakowa

Dyrektor Wydziału Ochrony Zabytków
Urzędu Miasta Krakowa

mgr Jan Kowalski

ODPISY DECYZJI OTRZYMUJĄ:

1. Jan Nowak, 30-817 Kraków, ul. Snycerska 34/19
2. Minister Kultury i Sztuki (Zarząd Muzeów i Ochrony Zabytków), 00-071 Warszawa, ul. Krakowskie Przedmieście 15/17
3. Urząd Celny, Kraków, ul. Włóczków 7
4. Mgr Andrzej Szczygieł – Dyrektor Muzeum Historycznego Miasta Krakowa, 31-011 Kraków, Rynek Główny 35
5. a/a.

Urząd Miasta Krakowa
Wydział Ochrony Zabytków
Pl. Wiosny Ludów 3/4
31-004 Kraków

Wzór nr 6

Kraków, dnia 14 marca 1984 roku

L.dz. OZ-II-567/84
Nr rejestru 869/84

Ob.
Piotr Nowacki
30-669 Kraków
ul. Okólna 188/24

DECYZJA

zakazująca prowadzenia robót wykopaliskowych

Na podstawie art. 21 Ustawy z dnia 15.II.1982 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz. U. Nr 10, poz. 48) z uwzględnieniem § 20–26 Rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki z dnia 24.VIII.1964 r. w sprawie zezwoleń na prowadzenie prac konserwatorskich przy zabytkach i archeologicznych prac wykopaliskowych (Dz. U. Nr 31, poz. 193), a także w oparciu o art. 107 § 1, 2 i 3 Kodeksu Postępowania Administracyjnego:

ZABRANIA SIĘ OB. PIOTROWI NOWACKIEMU PROWADZENIA ARCHEOLOGICZNYCH PRAC WYKOPALISKOWYCH NA DZIAŁCE NR 216/8 (DWIEŚCIE SZESNAŚCIE/OSIEM) O OBSZARZE 695 M² W OBRĘBIE 49 DZ. ADM. PODGÓRZE.

DECYZJI NINIEJSZEJ, KTÓRA ZOSTAŁA WYDANA Z URZĘDU, NA PODSTAWIE ART. 108 § 1 KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO NADAJE SIĘ RYGOR NATYCHMIASTOWEJ WYKONALNOŚCI.

UZASADNIENIE FAKTYCZNE I PRAWNE: Ob. Piotr Nowacki prowadzi na działce, której jest właścicielem „prace wykopaliskowe”, nie uzyskawszy pierwiej zezwolenia, wymaganego przepisami art. 21 Ustawy z dnia 15.II.1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach. Ma on nadzieję dokonać odkrycia „skarbu”, gdyż na obszarze kilku sąsiednich działek znaleziono kilkadziesiąt niezwykle cennych przedmiotów (w tym także wyrobów ze złota), które wykonane zostały najprawdopodobniej przez Scytów, lub pod ich wpływem. Wymieniony poszukiwacz nie tylko nie uzyskał odpowiedniego zezwolenia (nie starał się o nie), ale nie posiada także kwalifikacji wymaganych w art. 21 ust. 2 wspomnianej ustawy i § 20–22 rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki z dnia 24.VIII.1964 r. w sprawie zezwoleń na prowadzenie prac konserwatorskich przy zabytkach archeologicznych i prac wykopaliskowych. Prowadzone przez niego „prace wykopaliskowe” są nielegalne i powinny być natychmiast wstrzymane. Zgodnie z decyzją wydaną 12.III.br. prace archeologiczne może na tym terenie prowadzić tylko Muzeum Archeologiczne w Krakowie. Jednocześnie przestrzega się ob. Piotra Nowackiego przed podejmowaniem dalszych zakazanych w decyzji działań. NIEPRZESTRZEGANIE ZAKAZÓW MOŻE SPOWODOWAĆ KARĘ ARESZTU LUB GRZYWNY, PRZEWIDZIANĄ W ART. 77 USTAWY O OCHRONIE DÓBR KULTURY I O MUZEACH.

POUCZENIE PRAWNE: Od niniejszej decyzji, na mocy art. 127 § 1 i 2 oraz 129 § 1 i 2 Kodeksu Postępowania Administracyjnego przysługuje prawo odwołania do Ministra Kultury i Sztuki (Zarząd Muzeów i Ochrony Zabytków), wniesione za pośrednictwem Wydziału Ochrony Zabytków Urzędu Miasta Krakowa, w ciągu 14 dni od otrzymania decyzji.

Pieczęć
Urzędu
Miasta
Krakowa

Dyrektor Wydziału Ochrony Zabytków
Urzędu Miasta Krakowa

mgr Jan Kowalski

ODPISY DECYZJI OTRZYMUJĄ:

1. Piotr Nowacki, 30-669 Kraków, ul. Okólna 188/24
2. Minister Kultury i Sztuki (Zarząd Muzeów i Ochrony Zabytków), 00-071 Warszawa, ul. Krakowskie Przedmieście 15/17
3. Kazimierz Radwański – Dyrektor Muzeum Archeologicznego w Krakowie, ul. Poselska
4. a/a.