

INFORMACJE

Tomasz Sienkiewicz

Informacja o projekcie pt. „Prawne formy działania wojewódzkiego konserwatora zabytków” nr rej. 2015/19/B/HS5/02525, OPUS 10*

The Project titled “Administrative acts
of a voivodship inspector of monuments”
(no. 2015/19/B/HS5/02525, OPUS 10)

Narodziny nowej gałęzi prawa zawsze spotykają się z brakiem akceptacji tych przedstawicieli nauki, którzy przyzwyczajeni są do starych, dobrych, sprawdzonych i pewnych schematów klasyfikacji. Prawo natomiast jest dziedziną, w której elementem pewnym, starym, dobrym i sprawdzonym jest ciągła zmiana. Jest to szczególnie „znak czasu” współczesnej legislacji. Problem permanentnej nowelizacji jest stałym wyzwaniem dla badaczy prawa administracyjnego. Skutki licznych zmian mogą być takie, że oto pewna grupa norm prawnych ujęta w ramy jednej lub kilku ustaw zaczyna nabierać cech odrębności od gałęzi prawa, z której się wywodzi. Jest to proces postępujący, który wskutek konsekwentnego wprowadzania odmienności od macierzystej gałęzi prawa może w końcu skutkować jej wyodrębnieniem – albo w ramach gałęzi prawa, albo poza nią.

* Projekt pt. „Prawne formy działania wojewódzkiego konserwatora zabytków” (nr rej. 2015/19/B/HS5/02525, ‘Legal acts of the provincial monument conservator’) został zakwalifikowany do finansowania przez Narodowe Centrum Nauki (wysokość dofinansowania 227 352 zł) w ramach konkursu OPUS 10. Kierownikiem projektu jest dr hab. Tomasz Sienkiewicz (Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL). Okres realizacji projektu wynosi 36 miesięcy. Projekt będzie realizować Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji.

Podobna sytuacja występuje obecnie z zespołem norm, które można nazwać prawem ochrony zabytków (lub szerzej: prawem ochrony dziedzictwa kultury¹), które znajduje się w takim punkcie swojej ewolucji, że daje się wydzielić m.in. z prawa administracyjnego, ale nie jest powszechnie uznaną wyodrębnioną gałęzią prawa, pomimo posiadania własnych zasad, orzecznictwa i doktryny. Poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o przyszłość prawa ochrony zabytków (prawa ochrony dziedzictwa kultury) wśród gałęzi prawa nieuchronnie odbywać się będzie poprzez analizę instytucji prawnych i statusu prawnego organów władzy publicznej. Poszukiwanie odpowiedzi na to pytanie jest możliwe dzięki badaniom prawnych form działania wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Wyważanie zakresu obowiązków w ochronie zabytków pomiędzy obywatelem a państwem jest sprawą trudną. W świetle konstytucyjnej zasady ochrony własności nakładanie na posiadacza zabytku obowiązków nie może oznaczać nałożenia ciężarów publicznych będących ukrytą formą wywłaszczenia lub zniechęcania do opieki nad zabytkami. Z tego względu ocena regulacji w tym zakresie nie jest jedynie teoretycznym rozważaniem, lecz jest to ocena norm w działaniu, prawa mającego praktyczny, codzienny wpływ na sposób dysponowania zabytkiem przez posiadacza i na sposób jego dbania o dobro wspólne. Na tym tle powstaje pytanie o miejsce prawa ochrony zabytków w systemie prawa. Czy mamy do czynienia z nową gałęzią prawa, czy tylko podsystemem w ramach prawa administracyjnego? Dokonując wykładni nieprecyzyjnych norm, szukać trzeba aksjologicznych podstaw systemu ochrony zabytków. Należy dokonać analizy prawa pozytywnego, w szczególności w aspekcie jego moralności, sprawiedliwości, celowości oraz bezpieczeństwa prawnego. W ramach prowadzonych na potrzeby projektu badań postawiono hipotezę, że w prawie ochrony zabytków rola norm pozaprawnych, zwyczajowych i moralnych jest bardzo istotna. Jednym z celów badań naukowych powinno być poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o przyszłość prawa ochrony zabytków wśród gałęzi prawa. Poszukiwanie odpowiedzi na to pytanie musi być dokonywane również podczas badań prawnych form działania organów ochrony zabytków.

Przystępując do określenia problemów badawczych dotyczących prawnych form działania wojewódzkiego konserwatora zabytków, sformułowano problemy uniwersalne dla wszystkich tych form, aby wnioski płynące z badań mogły stanowić podstawę oceny m.in. całego ich systemu. Problem pierwszy: zbadanie zakresu ingerencji wojewódzkiego konserwatora zabytków w prawa podmiotowe. Problem drugi: ustalenie granic dopuszczalnego luzu decyzyjnego w działaniach wojewódzkiego konserwatora zabytków. Problem trzeci: określenie wpływu stopnia formalizacji

¹ K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury jako nowa gałąź prawa*, w: idem (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Wolters Kluwer, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Warszawa – Gdańsk 2014, s. 23, przyp. 1: „Prawo ochrony dziedzictwa kultury pozostaje w takiej relacji do prawa ochrony zabytków jak pojęcie dziedzictwa kultury jako szersze w stosunku do pojęcia zabytku jako węższego”.

zacji prawnych form działania wojewódzkiego konserwatora zabytków na skuteczność jego działania.

Przedmiot badań powinny stanowić prawne formy działania wojewódzkiego konserwatora zabytków, z częściowym wyłączeniem pozwoleń, które zostały już opracowane naukowo przez autora niniejszej informacji o projekcie, choć od czasu wydania monografii pt. *Pozwolenie w ochronie zabytków* (w 2013 r.) nastąpiły kolejne zmiany prawa dotyczącego pozwoleń², co nie umożliwia całkowitego wyłączenia tych form z badań. Istotnym problemem administracyjnoprawnym, w aspekcie którego dokonana zostanie analiza tych form, jest ustalenie zakresu luzu decyzyjnego w działaniu organów ochrony zabytków. Luz decyzyjny, jak i uznanie administracyjne w podejmowaniu rozstrzygnięcia są czasem bardzo potrzebne, gdyż zapewniają elastyczność działania i sprawiedliwość rozstrzygnięcia, lecz niedookreśloność tego luzu decyzyjnego może być wadą, a nie zaletą. Po przyjęciu jako założenia badawczego tezy, że wadą prawa ochrony zabytków jest niedookreślony zakres luzu decyzyjnego, zostanie wykazane, iż brak precyzyjnych kryteriów oceny stanu faktycznego przez organy ochrony zabytków oraz definiowanie pojęcia „zabytek” przez pryzmat faktyczny, a nie prawny, mogą grozić dla podmiotu zobowiązanego w stosunku administracyjnoprawnym pozbawieniem bezpieczeństwa prawnego w wykonywaniu praw podmiotowych. Tak sformułowanemu problemowi badawczemu podporządkowano plan badań nad prawnymi formami działania organów ochrony zabytków, uwzględniając policję i reglamentację administracyjną, formalizację procedur, po zakres luzu decyzyjnego w postępowaniu administracyjnym.

Wśród prawnych form związanych z reglamentacją administracyjną należy wyróżnić decyzje i inne prawne formy działania wojewódzkiego konserwatora zabytków. Do najważniejszych prawnych form reglamentacji i policji administracyjnej w zakresie ochrony zabytków można zaliczyć decyzje administracyjne. Są one wydawane przede wszystkim na podstawie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³, ale nie tylko. Są to również decyzje wydawane na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami⁴ oraz ustawy o ochronie przyrody⁵. Część decyzji ma szczególną nazwę – pozwolenie, a decyzje wydawane na podstawie art. 83a ustawy o ochronie przyrody mają nazwę szczególną – zezwolenie.

² Zob. np. rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 października 2015 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych i poszukiwań zabytków, Dz. U. poz. 1789.

³ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz. U. tekst jedn. z 2014 r., poz. 1446 ze zm.

⁴ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.

⁵ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1651.

Czy tak sformułowany temat badawczy znajduje swoje uzasadnienie w świetle dotychczas prowadzonych badań innych przedstawicieli polskiego świata nauki? Sam temat ingerencji struktur publicznych w wolność człowieka w postaci reglamentacji administracyjnej i policji administracyjnej ma bardzo bogatą literaturę, czego nie można powiedzieć o opracowaniach z zakresu prawa ochrony zabytków. Prawo ochrony zabytków komentowane było głównie przez Jana P. Pruszyńskiego oraz np. Maksymiliana Cherkę, Monikę Drełę, Piotra Dobosza, Bartłomieja Gadeckiego, Rafała Golata, Alicję Jagielską-Burduk, Olgierda Jakubowskiego, Wojciecha Kowalskiego, Janusza Sługockiego, Piotra Steca, Wojciecha Szafrąńskiego, Macieja Trzcńskiego, Katarzynę Zalaśińską, Kamila Zeidlera. W literaturze obecne są publikacje z zakresu prawa międzynarodowego⁶, dzieła cywilnoprawne⁷, karnoprawne⁸ i filozoficznoprawne⁹. Administracyjnoprawne zagadnienia poruszane były przede wszystkim w monografiach J.P. Pruszyńskiego¹⁰, A. Jagielskiej-Burduk¹¹, P. Dobosza¹², J. Sługockiego¹³, K. Zalaśińskiej¹⁴, a także autora omawianego projektu¹⁵. Natomiast niezbyt często podejmowana jest problematyka prawnych form działania organów ochrony zabytków. Uzasadnia to podjęcie badań prawnych form działania wojewódzkiego konserwatora zabytków i pozwala sformułować pogląd o ich istotności z punktu widzenia rozwoju doktryny prawa ochrony zabytków i prawa administracyjnego. Z uwagi na obszerność tematu czas badań zaplanowano w wymiarze 36 miesięcy. Badanie praw podmiotu podporządkowanego w prawie publicznym jest istotne ze społecznego punktu widzenia, gdyż nieprawidłowo unormowany stosunek publicznoprawny może prowadzić do nadużycia władzy. W sytuacji, gdy jego stroną jest podmiot, którego status wymaga dla realizacji swych praw akceptacji administracji, powstaje niekorzystna dla niego sytuacja prawna, gdyż istnieje skłonność aparatu państwowego do wykorzystania swej uprzywilejowanej pozy-

⁶ Zob. np. J. Zajadło, K. Zeidler, *Prawna ochrona zabytków na wypadek wojny*, „Ochrona Zabytków” 2003, nr 1-2.

⁷ Zob. np. M. Dreła, *Własność zabytków*, C.H. Beck, Warszawa 2006.

⁸ Zob. np. M. Trzcński, *Przestępczość przeciwko zabytkom archeologicznym. Problematyka prawno-kryminalistyczna*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.

⁹ Zob. np. K. Zeidler, *Restytucja dóbr kultury ze stanowiska filozofii prawa. O trudnych przypadkach na granicy kultury i prawa*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.

¹⁰ Zob. np. J. Pruszyński, *Ochrona zabytków w Polsce. Geneza. Organizacja*, Prawo, PWN, Warszawa 1989; J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. 1-2, Zakamycze, Kraków 2001.

¹¹ Zob. np. A. Jagielska-Burduk, *Zabytek ruchomy*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.

¹² Zob. np. P. Dobosz, *Administracyjnoprawne instrumenty kształtowania ochrony zabytków*, Dajwór, Kraków 1997; P. Dobosz, *Ewolucyjne prawne formy ochrony zabytków w Polsce*, w: K. Zeidler (red.), op. cit.

¹³ Zob. np. J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomości: problemy administracyjnoprawne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

¹⁴ Zob. np. K. Zalaśińska, *Muzea publiczne. Studium administracyjnoprawne*, LexisNexis, Warszawa 2013; K. Zalaśińska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomości w Polsce*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.

¹⁵ Zob. np. T. Sienkiewicz, *Pozwolenie w ochronie zabytków*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013.

cji. Może to skutkować faktyczną dyskryminacją wynikającą z faktu posiadania zabytku. Z tych powodów obszar badawczy określony w projekcie jest istotnym ze społecznego punktu widzenia zagadnieniem prawnym. Stosunek państwa do ludzi zależnych w pewien sposób od akceptacji organów władzy publicznej w wykonywaniu swoich wolności wyznacza charakter państwa – czy jest to państwo solidarne, liberalne, opiekuńcze, totalitarne itd. Badanie zakresu ingerencji wojewódzkiego konserwatora zabytków w prawa podmiotowe znajduje swoje uzasadnienie również w prawach człowieka uznanych w europejskiej cywilizacji.