

OCHRONA DÓBR KULTURY W SYSTEMIE NORM PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

PROTECTION OF CULTURAL OBJECTS IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE LAW STANDARDS

Jan Izdebski

Katedra Nauki Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II

Abstract: The administrative law system covers a vast and complex set of legal standards oriented to achieve the common good, i.e. values specified by law, protected with legal and administrative regulations. Among such values, the protection of cultural objects plays a significant role as a responsibility of the public administration and as the subject of intervention by the public administration, carried out through the application of the administrative law standards. Due to the area and complexity of regulations, the administrative law standards are grouped in specific parts: general, institutional, material and procedural. Issues involving the protection of cultural objects on the ground of administrative law should be placed as one of the comprehensive divisions of the ma-

terial administrative law; they also include institutional and procedural regulations important for the application of law.

Institutions of the administrative law regarding protection of cultural objects should be shaped in such a way so as to guarantee the proper execution of assignments in this field. In particular, this refers to regulations concerning a legal status of museums, which should ensure a possibility for the pursuit of museums' mission in different social and economic conditions.

As part of the development of the study of the administrative law, the matter of the cultural objects' protection, including issues concerning the legal status of museums, has been perceived and commented upon; nonetheless, further research in this area is called for.

Keywords: administrative law, public administration, protection of cultural objects, museums.

Wpływ prawa administracyjnego na zasady ochrony dóbr kultury

Tradycyjną rolą prawa administracyjnego jest kształtowanie stosunków prawnych poprzez regulację wybranych sfer życia

społecznego i ingerencję w status prawny jednostki w celu ochrony określonych wartości utożsamianych z dobrem wspólnym i interesem publicznym. Z tego względu obszar i zakres obowiązywania norm prawa administracyjnego jest niezwykle szeroki, obejmując większość sfer życia spo-

tecznego związanych z realizacją zadań publicznych oraz ich wpływem na status prawny jednostki. Zakres regulacji prawa administracyjnego obejmuje również sferę ochrony dóbr kultury, jako ważnego elementu stosunków społecznych.

W literaturze przedmiotu prawo administracyjne definiowane jest jako uporządkowany zbiór norm prawnych, których racją obowiązywania jest bezpośrednia realizacja przez podmioty administrujące wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne¹. Jest to część systemu prawa, która reguluje wykonywanie administracji publicznej.

W najnowszej literaturze przedmiotu Z. Duniewska, definiując prawo administracyjne, wskazuje, że jest to gałąź prawa obejmująca przepisy niezaliczane do żadnej innej gałęzi prawa, które regulują: tworzenie, organizację, zakres, zasady i formy działania podmiotów administrujących, wykonujących – dla dobra jednostek, zharmonizowanego i sprawiedliwie godzonego z dobrem wspólnym – zadania z zakresu administrowania publicznego; relacje zachodzące między wskazanymi powyżej podmiotami; prawa i obowiązki podmiotów administrowanych oraz relacje zachodzące między podmiotami administrowanymi i administrującymi. Ponadto w kontekście zasady dobrej administracji autorka wskazuje, że prawo administracyjne to ta gałąź prawa, która w największej mierze służy urzeczywistnianiu prawa do dobrej administracji, dbającej o bezpieczeństwo i dobrobyt administrowanej wspólnoty i jej członków, poprzez m.in. sterowanie procesami społecznymi, przy poszanowaniu praw i wolności jednostek – dla ich dobra, godzonego sprawiedliwie z dobrem wspólnym². Ponadto Z. Duniewska wskazuje, że jednym z najistotniejszych wyznaczników prawa administracyjnego jest cel, dla którego jest ono tworzone, powiązany z funkcjami, jakie ono ma pełnić. Ani prawo, ani administracja nie są celem samym w sobie. Sprzężone ze sobą pełnią funkcję służebną³.

W ramach tej definicji na podkreślenie zasługuje ukierunkowanie prawa administracyjnego na służebną rolę jego norm ukierunkowaną na realizację dobra wspólnego, które należy rozumieć jako cele, wartości, których realizacji służą poszczególne regulacje administracyjnoprawne. W związku z tym wartości chronione regulacjami prawa administracyjnego należy przede wszystkim odnieść do przepisów Konstytucji RP. Należy zwrócić uwagę w szczególności na ochronę działalności ukierunkowanej na określone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴:

- strzeżenie dziedzictwa narodowego (art. 5),
- stwarzanie warunków upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju (art. 6),
- zapewnienie wolności korzystania z dóbr kultury (art. 73).

W Konstytucji RP ustawodawca konstytucyjny posłużył się pojęciami „dziedzictwa narodowego” oraz „dóbr kultury”. Zgodzić się należy z poglądem, że za dobro kultury należy uznać przedmiot o wartości dla kultury⁵. Sposób i miejsce przedmiotowej regulacji konstytucyjnej wskazuje na wysoką rangę wartości związanych z dobrami kultury⁶.

Przedmiotem regulacji prawa administracyjnego jest natomiast kształtowanie takich stosunków prawnych, które zapewnią ochronę wartości, których realizacja jest celem tworzenia i stosowania prawa administracyjnego. Cel ten można utożsamiać z realizacją dobra wspólnego – interesu publicznego chronionego regulacjami prawa administracyjnego.

W tak określonej sferze regulacji prawa administracyjnego należy również umiejscowić zagadnienia ochrony dóbr kultury – jako wartości chronionych regulacją prawnoadministracyjną.

Systematyka prawa administracyjnego

Normy prawa administracyjnego tworzą złożony i skomplikowany system regulacji prawnych, porządkowany na podstawie kryteriów związanych ze stosowaniem i obowiązaniem poszczególnych norm prawnych.

Prawo administracyjne, jako niezwykle rozbudowana część systemu prawa ze względu na cele teoretyczne, badawcze, dydaktyczne oraz praktyki prawniczej, jest dzielone na mniejsze grupy zagadnień. W ramach systematyki prawa administracyjnego wyróżniamy: część ogólną prawa administracyjnego, ustrojowe prawo administracyjne, materialne prawo administracyjne oraz procesowe prawo administracyjne.

Część ogólna prawa administracyjnego określa instytucje występujące w całym systemie prawa administracyjnego. Brak kodyfikacji prawa administracyjnego powoduje istotne wątpliwości interpretacyjne związane z podstawowymi pojęciami i instytucjami prawa administracyjnego.

Prawo ustrojowe reguluje strukturę i zasady funkcjonowania systemu organów administracji publicznej. Jest to część prawa administracyjnego ściśle powiązana z normami prawa konstytucyjnego. Przedmiotem zainteresowań ustrojowego prawa administracyjnego są zagadnienia podmiotów wchodzących w skład struktury administracji publicznej, związków oraz charakteru zależności między nimi, kontroli administracji publicznej oraz kwestie kadr administracji publicznej, tj. statusu prawnego funkcjonariuszy publicznych i pracowników administracji publicznej. W związku z tą częścią prawa administracyjnego pozostają podmioty administrujące, w tym w szczególności organy administracji publicznej (rządowej i samorządowej) wykonujące zadania z zakresu ochrony dóbr kultury. Zadania administracji publicznej w zakresie ochrony dóbr kultury są realizowane w warunkach decentralizacji, która ma zapewnić uczestnictwo samorządu terytorialnego oraz podmiotów spoza struktury administracji publicznej w zabezpieczeniu i upowszechnianiu dóbr kultury⁷.

Do zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego zaliczyć ponadto należy problematykę form organizacyjnych, w których realizowane są zadania z zakresu ochrony i upowszechniania dóbr kultury. Należy zwrócić uwagę w szczególności na instytucję zakładu publicznego. W doktrynie prawa administracyjnego przyjęto, że działalność muzeum prowadzona jest w formie zakładu publicznego.

Według J. Zimmermanna *zakładem publicznym jest wyodrębniona jednostka organizacyjna otrzymująca do wykonywania określony zestaw zadań publicznych od podmiotu administracji publicznej, który ją tworzy, i pozostająca z tego powodu pod stałym wpływem (nadzorem) tego podmiotu. Zakłady nie będąc organami administracji publicznej, realizują zadania administracji, zwłaszcza w szeroko rozumianym zakresie usług niematerialnych, mających szczególne znaczenie społeczne w takich dziedzinach, jak oświata, kultura, ochrona zdrowia itp. Organy tych zakładów są organami administrującymi*⁸. E. Ochendowski ze względu na rodzaj korzystania z zakładów zalicza muzea

do kategorii zakładów otwartych, natomiast w podziale ze względu na przedmiot działalności muzea można zaliczyć do zakładów działających w zakresie kultury i sztuki⁹.

Istota zakładu publicznego polega na realizacji określonego zadania publicznego. Wskazywał tę cechę zakładu S. Kasznica: *w zakładzie publicznym na plan pierwszy wysuwa się działalność twórcza, tj. wytwarzanie pewnych dóbr lub też dostarczenie pewnych usług, przy czym każdy zakład przeznaczony jest z reguły do wykonywania jakiegoś, ściśle określonego zadania. Stąd też konieczność zgrupowania w zakładzie publicznym sił fachowych [...] jak również konieczność wyposażenia ich w specjalne środki materialne i techniczne*¹⁰.

Institucja zakładu publicznego pozostaje podstawową formą organizacyjną działalności muzeów, jednak zmiany zachodzące w sferze kultury i kolekcjonerstwa stawiają przed rozwiązaniami prawnymi nowe wyzwania, wynikające z konieczności ich dostosowania do zmieniających się potrzeb i standardów działania.

Prawo materialne (część szczegółowa prawa administracyjnego) jest uregulowaniem treści stosunku administracyjnoprawnego, określa prawa i obowiązki adresatów norm prawa administracyjnego. Jest to najbardziej rozbudowana część prawa administracyjnego, a przedmiotem jej regulacji są poszczególne działy prawa administracyjnego, które obejmują sfery ingerencji administracji publicznej oraz konsekwencje dla podmiotów administrowanych, zależnych od administracji publicznej. Obszerność regulacji materialnego prawa administracyjnego jest naturalną konsekwencją szerokiego zakresu zadań administracji publicznej, realizowanych w formach prawa administracyjnego.

W ramach materialnego prawa administracyjnego występuje największa liczba aktów prawnych oraz złożone skutki prawne, stąd dalsza konieczność systematyki. W ujęciu Z. Leońskiego podział materialnego prawa administracyjnego należy przeprowadzać według sfery ingerencji administracji w określone dobra (wolności, prawa, swobody) jednostki. W tym ujęciu wyróżniamy następujące działy materialnego prawa administracyjnego:

- wolności obywatelskie i prawa człowieka,
- status prawny jednostki,
- zawody zaufania publicznego,
- funkcje policyjne,
- reglamentacja działalności gospodarczej,
- ingerencja administracyjna w sferę własności nieruchomości,
- rzeczy publiczne,
- strefy specjalne,
- ciężary publiczne,
- administracja świadcząca – pomoc społeczna i zabezpieczenie społeczne¹¹.

Z. Niewiadomski, opierając się na kryteriach przedmiotowych, wskazuje następujące działy materialnego prawa administracyjnego:

- wolności i swobody obywatelskie (obejmujące przede wszystkim problematykę obywatelstwa, statusu cudzoziemców, paszportów, ewidencji ludności i dowodów osobistych, zgromadzeń oraz ochrony danych osobowych);
- korzystanie z dóbr publicznych (obejmujące np. zagadnienia korzystania z dróg publicznych, gospodarowania wodami, pomocy społecznej oraz ochrony zdrowia);

- publicznoprawne ograniczenia prawa własności (obejmuje regulacje planowania przestrzennego oraz prawa budowlanego);

- porządku i bezpieczeństwa publicznego (obejmuje np. kwestie policji administracyjnej, bezpieczeństwa imprez masowych, dostępu do broni i amunicji oraz ochrony środowiska);

- publicznoprawnej reglamentacji działalności gospodarczej¹².

Przedstawione wybrane zagadnienia z zakresu norm prawa administracyjnego wskazują na podstawowe znaczenie regulacji materialnego prawa administracyjnego w określeniu statusu prawnego jednostki i realizacji zadań publicznych. Szeroki zakres działania administracji publicznej powoduje, że prezentowane wyliczenie może być jedynie wstępną propozycją klasyfikacji, poszczególne zadania administracji publicznej wobec podmiotów zewnętrznych warunkują szczegółowe części materialnego prawa administracyjnego.

Zagadnienia ochrony dóbr kultury należą w większości do jednego ze szczegółowych działów materialnego prawa administracyjnego. Szeroki zakres regulacji prawnej w znacznym stopniu utrudnia ostateczną kwalifikację poszczególnych rozwiązań prawnych w ramach podstawowego podziału. Z tego względu regulacje związane z ochroną dóbr kultury można odnaleźć w poszczególnych działach materialnego prawa administracyjnego (np. publicznoprawne ograniczenia prawa własności, korzystanie z dóbr publicznych), jednak ich podstawowe znaczenie dla wartości związanych z kulturą, dziedzictwem narodowym i istotna funkcja społeczna w pełni uzasadniają propozycje wyodrębniania tych przepisów w odrębny dział materialnego prawa administracyjnego.

Prawo procesowe (postępowanie administracyjne, procedura administracyjna) normuje obowiązki i uprawnienia uczestników procesu ustalania jakiegoś skutku prawnego, określa tryb postępowania przed organami administracji publicznej¹³. Przepisy postępowania administracyjnego określają zasady wydawania rozstrzygnięć przewidzianych przepisami materialnego prawa administracyjnego, warunkują prawa i obowiązki uczestników procesu stosowania prawa administracyjnego.

W ramach regulacji postępowania administracyjnego wyróżnić należy:

- ogólne postępowanie administracyjne – regulowane przepisami Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁴;

- szczególne tryby postępowania administracyjnego – autonomiczne rodzaje postępowań jurysdykcyjnych o zawężonym zakresie podmiotowym i przedmiotowym (przed określonymi organami i w specyficznie określonych sprawach) w stosunku do postępowania administracyjnego ogólnego – np. postępowanie podatkowe uregulowane Ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁵, postępowanie w sprawach celnych (Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne¹⁶);

- tryb egzekucji administracyjnej uregulowany Ustawą z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁷;

- tryb postępowania przed sądami administracyjnymi uregulowany Ustawą z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁸ związany z kontrolą wykonywania administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne oraz możliwoś-

cią zaskarżenia władczych rozstrzygnięć organów administracji publicznej.

W zakresie problematyki ochrony dóbr kultury przepisy procesowego prawa administracyjnego (postępowania administracyjnego) są związane z sytuacjami, w których normy prawa administracyjnego przewidują wydawanie decyzji administracyjnych poprzez właściwe organy administracji publicznej. Do sytuacji tych należy zaliczyć m.in. rozstrzygnięcia podejmowane w drodze decyzji administracyjnej na podstawie Ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach¹⁹ (dalej jako ustawa o muzeach), wydawane na podstawie Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁰ pozwoleń w ochronie zabytków, decyzje administracyjne związane z wywozem zabytków lub przedmiotów o cechach zabytków za granicę²¹.

We wskazanym podziale regulacje prawa ustrojowego administracyjnego określają zagadnienia struktury organów administracji publicznej, regulacje materialnego prawa administracyjnego wskazują treść uprawnień i obowiązków, regulacje procesowe natomiast warunkują tryb realizacji uprawnień i nakładania obowiązków w drodze decyzji administracyjnej. Podział ten można z powodzeniem zastosować przy porządkowaniu zagadnień ochrony dóbr kultury.

Regulacje prawa administracyjnego w sferze ochrony dóbr kultury

W ramach rozwoju nauki prawa administracyjnego zwracano uwagę na problematykę ochrony dóbr kultury. Sposób jej ujęcia był związany z analizą wówczas obowiązujących regulacji prawnych oraz ich umiejscowienia w systematyce prawa administracyjnego.

W okresie II Rzeczypospolitej w doktrynie prawa administracyjnego porządkowano zagadnienia ochrony dóbr kultury jako element części szczegółowej prawa administracyjnego. W kompleksowym opracowaniu zagadnień prawa administracyjnego K. W. Kumanieckiego, J. S. Langroda i Sz. Wachholza tematyka ochrony dóbr kultury została uwzględniona w dziale pt. *Materialne prawo administracyjne*²². Zaliczono do niej ochronę zabytków, archiwa, biblioteki, muzea oraz instytucje naukowe i kulturalne. Przedmiotem analizy były ówczesne regulacje prawne w zakresie ochrony dóbr kultury, tj. Dekret Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury²³, Rozporządzenie Prezydenta z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami²⁴, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 września 1932 r. o sposobie ochrony przedmiotów zabytkowych, będących własnością Państwa²⁵ oraz Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. o organizacji archiwów państwowych²⁶. W zakresie przepisów dotyczących muzeów wyróżniano wówczas muzea publiczne tj. państwowe i samorządowe oraz prywatne. Kwestie te regulowała Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o opiece nad muzeami publicznymi²⁷.

W *Encyklopedii Podręcznej Prawa Publicznego (Konstytucyjnego, Administracyjnego i Międzynarodowego)* problematyce tej poświęcono miejsce w hasłach: *Opieka państwa nad zabytkami sztuki i kultury*²⁸ oraz *Zabytki*²⁹.

W latach 1945–1989 regulacje prawa administracyjnego podporządkowywano obowiązującej ideologii również w zakresie przepisów o ochronie dóbr kultury. Uznawano

je przy tym za istotne zagadnienie materialnego prawa administracyjnego.

M. Jaroszyński zagadnienia ochrony zabytków kultury i archiwów państwowych omawia w rozdziale *Administracja w dziedzinie stosunków kulturalnych*³⁰. J. Starościak i E. Iserzon problematykę ochrony dóbr kultury zaliczają do innych dziedzin administracji stosunków ze sfery kultury³¹. J. Szreniawski zagadnienia ochrony dóbr kultury ujmuje w ramach problematyki administracji stosunków z zakresu kultury, sportu i turystyki³².

Szczegółowo zagadnienia ochrony dóbr kultury przedstawił W. Dawidowicz, zaliczając do nich przepisy o ochronie zabytków oraz o funkcjonowaniu muzeów³³.

Współczesna literatura prawa administracyjnego w szerokim stopniu uwzględnia regulacje z zakresu ochrony dóbr kultury, zarówno w systematyce opracowań podręcznikowych, jak również w monografiach problemowych z tego zakresu (zob. tematyka organizacji upowszechniania kultury oraz prawnej ochrony zabytków w opracowaniu A. Wiktorowskiej³⁴, prace P. Dobosza³⁵, T. Sienkiewicza³⁶ oraz przywoływane wcześniej opracowania K. Zeidlerera i K. Zalaśńskiej).

Podkreślić jednak należy ciągłe zapotrzebowanie na analizę regulacji prawnych z zakresu ochrony dóbr kultury przez prawników administratywistów. Ta część systemu prawnego w znacznej mierze oparta jest na administracyjnoprawnej metodzie regulacji stosunków prawnych (m.in. decyzja administracyjna, wpis do rejestru), gdyż w najlepszym stopniu zapewnia ona ochronę wartości związanych z ochroną i upowszechnianiem dostępu do dóbr kultury. Podstawowe znaczenie tych regulacji prawnych dla sfery ochrony dóbr kultury stwarza istotne zapotrzebowania na całościowe opracowanie tych zagadnień w formie podręcznika uwzględniającego praktyczne aspekty stosowania przedmiotowych norm prawnych.

Wykorzystanie instytucji prawa administracyjnego w Ustawie o muzeach

Cechy i sposób działania norm prawa administracyjnego regulujących sferę ochrony dóbr kultury można zaobserwować na przykładzie przepisów dotyczących funkcjonowania muzeów.

Normy prawa administracyjnego, aby służyć ochronie określonych wartości, powinny być tak skonstruowane, aby regulacja prawa administracyjnego w jak najmniejszym stopniu ingerowała w stosunki społeczne – jedynie w takim stopniu, który jest niezbędny do ochrony wyodrębnionego rodzaju interesu publicznego. Wymaga to przemyślanej koncepcji stosowania właściwych prawnych form działania i precyzyjnego określenia warunków, w których powinny być one zastosowane.

Charakterystyczna dla prawa administracyjnego metoda regulacji stosunków prawnych, przewidująca władcze kompetencje organu administracji publicznej, powinna być stosowana w sposób jednoznacznie określający kryteria oraz podstawy działania podmiotu publicznego. Zasady te nie są zachowane w obowiązujących regulacjach Ustawy o muzeach, co powoduje istotne wątpliwości interpretacyjne w praktyce stosowania prawa. Są one związane m.in. z zasadami łączenia muzeów z innymi instytucjami kultury.

Zgodnie z obowiązującym od 1 stycznia 2012 r. art. 5a. ust. 1. Ustawy o muzeach muzeum może być łącznie z innymi instytucjami kultury działającymi na podstawie przepisów o organizowaniu działalności kulturalnej, jeżeli połączenie nie spowoduje uszczerbku w wykonywaniu dotychczasowych zadań.

Należy zwrócić szczególną uwagę na sposób regulacji aspektów proceduralnych połączenia muzeum z inną instytucją kultury. Art. 5a ust. 2. Ustawy o muzeach stanowi, że połączenie, o którym mowa w ust. 1, może nastąpić po pozytywnym zaopiniowaniu przez Radę do Spraw Muzeów. Natomiast art. 7. ust. 1. Ustawy o muzeach określa Radę do Spraw Muzeów jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawach zarządzania, finansowania oraz polityki kulturalnej w zakresie muzealnictwa, działający przy ministrze właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Oceniając przedmiotową regulację, podkreślić należy, że na gruncie obowiązujących przepisów podstawę do połączenia może stanowić jedynie pozytywna opinia Rady. Treść opinii wydanej przez Radę musi zawierać jednoznacznie pozytywną ocenę planowanego połączenia. Ponadto stwierdzić należy, że pomimo określenia przez ustawodawcę aktu Rady jako „pozytywne zaopiniowanie” ma on cechy władczego rozstrzygnięcia podejmowanego w sprawie administracyjnej, tj. z punktu widzenia prawnych form działania administracji należy ją uznać za decyzję administracyjną, od której przysługuje skarga do sądu administracyjnego³⁷.

Akt opinii Rady ma cechy władczego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej niezależnie od wskazanego w przepisach ustrojowych opiniodawczo-doradczego charakteru tego podmiotu. W związku z tym negatywna opinia Rady ma cechy odmownego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w drodze decyzji administracyjnej. Wynikają z tego istotne konsekwencje proceduralne, które mogą wpłynąć na tryb łączenia muzeum. Na szczególną uwagę zwraca możliwość zaistnienia sporu prawnego pomiędzy Radą wydającą opinię a podmiotem występującym z inicjatywą łączenia muzeum z inną instytucją kultury.

Taki sposób regulacji tego zagadnienia jest nieprawidłowy. Jeżeli ustawodawca uznaje, że dana kategoria interesu publicznego zasługuje na ochronę w drodze regulacji prawno-administracyjnej (w tym przypadku – zachowanie dotychczasowego sposobu realizacji zadań przez muzeum), powinien jednoznacznie określić władcze kompetencje organu administracji publicznej oraz – co niezwykle istotne – jednoznacznie powiązać prawną formę działania ze środkami zaskarżenia typowymi dla kategorii spraw administracyjnych.

W związku z tym należy rozważyć w pracach legislacyjnych wprowadzenie wymogu zasięgnięcia opinii Rady do Spraw Muzeów oraz wydania zgody przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego na połączenie muzeum z inną instytucją kultury. Regulacja ta zapewni właściwe umiejscowienie kompetencji do

rozstrzygnięcia o możliwości połączenia oraz w prawidłowy sposób pozwala wykorzystać fachową wiedzę organu opiniodawczo-doradczego, jakim jest Rada do Spraw Muzeów. Znowelizowane w ten sposób przepisy pozwolą na jednoznaczne zakwalifikowanie aktu ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego jako decyzji administracyjnej. Jest to typowa forma działania organu administracji publicznej – chroni interes publiczny w tym przypadku związany zachowaniem dotychczasowych funkcji muzeum oraz pozwala bez wątpliwości określić prawa i obowiązki wnioskodawcy w toku postępowania administracyjnego.

Przedstawione zagadnienie wskazuje, że ochrona wyodrębnionych przez normy prawne wartości powinna odbywać się za pomocą właściwych i adekwatnych metod regulacji stosunków prawnych. W przeciwnym razie cel przedmiotowej regulacji prawnej nie zostanie osiągnięty, co powoduje negatywne konsekwencje dla spójności systemu prawnego oraz sfery stosunków społecznych regulowanych normami prawa administracyjnego.

Kierunki rozwoju regulacji prawa administracyjnego w sferze ochrony dóbr kultury

Regulacje prawa administracyjnego ze swojej istoty powinny być dostosowywane do zmieniających się warunków i być podporządkowane celom rozumianym jako zaspokojenie potrzeb związanych z daną sferą życia społecznego. Dotyczy to również regulacji materialnego prawa administracyjnego dotyczących ochrony dóbr kultury. Podkreślić należy konieczność zapewnienia zgodności i spójności w ramach systemu norm prawnych regulujących ochronę dóbr kultury. Zmiany powinny również zapewniać jak największy udział społeczeństwa w ochronie i upowszechnianiu dóbr kultury i w związku z tym ograniczać władcze formy działania podmiotów administrujących do niezbędnego stopnia ochrony interesu publicznego na rzecz niewładczych stosunków pomiędzy organami administracji publicznej a podmiotami zainteresowanymi udziałem i wpływem na realizację zadań publicznych.

W tym zakresie należy zwrócić uwagę na regulacje prawne dotyczące muzeów. Obowiązujące rozwiązania prawne budzą istotne wątpliwości interpretacyjne i w konsekwencji nie zapewniają należytego stopnia ochrony interesu publicznego. Ujednolicenia i doprecyzowania wymagają przepisy związane z tworzeniem, prowadzeniem i łączeniem muzeów, w tym w szczególności muzeów tworzonych przez podmioty prywatne. Współczesne regulacje prawa administracyjnego powinny umożliwiać uczestnictwo w realizacji zadań publicznych jak najszerszej liczbie podmiotów – z zachowaniem standardów i wartości przynależnych danej sferze zadań będących elementem administracji publicznej.

Streszczenie: System prawa administracyjnego obejmuje szeroki i złożony zespół norm prawnych ukierunkowanych na realizację dobra wspólnego – określonych przez prawo wartości chronionych regulacją prawno-administracyjną. Wśród tych wartości istotne znaczenie ma ochrona dóbr

kultury, jako zadanie administracji publicznej i przedmiot ingerencji administracji publicznej realizowany za pomocą stosowania norm prawa administracyjnego. Ze względu na obszar i komplikację regulacji normy prawa administracyjnego są porządkowane w ramach

poszczególnych części: części ogólnej, ustrojowej, materialnej i procesowej. Zagadnienia ochrony dóbr kultury na gruncie prawa administracyjnego należy umiejscowić, jako jeden z kompleksowych działów materialnego prawa administracyjnego, obejmują one również ważne dla stosowania prawa regulacje ustrojowe i procesowe.

Instytucje prawa administracyjnego w sferze ochrony dóbr kultury powinny być tak ukształtowane, aby mogły być gwarancją prawidłowej realizacji zadań w tym zakre-

sie. Dotyczy to w szczególności regulacji statusu prawnego muzeów, która powinna zapewniać możliwość realizacji misji muzeów w zmieniających się warunkach społecznych i ekonomicznych.

W ramach rozwoju nauki prawa administracyjnego problematyka ochrony dóbr kultury, w tym zagadnień statusu prawnego muzeów była dostrzegana i komentowana, jednak istnieje konieczność dalszych badań w tym zakresie.

Słowa kluczowe: Prawo administracyjne, administracja publiczna, ochrona dóbr kultury, muzea.

Przypisy

- ¹ Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego*, w: Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 56.
- ² Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wrobel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 102.
- ³ Z. Duniewska, *W kwestii czynników kształtujących prawo administracyjne*, w: J. Supernat (red.), *Między tradycją, a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 117.
- ⁴ Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.
- ⁵ K. Zalańska, *Muzea publiczne. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013, s. 62.
- ⁶ Zob. K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007, s. 28 i n.
- ⁷ J. Sługocki, *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2012, s. 538 i n.
- ⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 124.
- ⁹ E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969, s. 123-124.
- ¹⁰ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 82-83.
- ¹¹ Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 16 i n.
- ¹² Z. Niewiadomski, *Istota i miejsce prawa materialnego w systemie prawa administracyjnego*, w: Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część materialna*, Warszawa 2004, s. 20-23.
- ¹³ Z. Cieślak, dz. cyt. s. 53-54.
- ¹⁴ Tekst jednolity: Dz. U. z 2013, poz. 267.
- ¹⁵ Tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 749, ze zm.
- ¹⁶ Tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 1015, ze zm.
- ¹⁷ Tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 1015, ze zm.
- ¹⁸ Tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 727, ze zm.
- ¹⁹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 987, ze zm.
- ²⁰ Dz. U. z 2003 r., Nr 162, poz. 1568 ze zm.
- ²¹ Zob. O. Jakubowski, *Wywóz muzealiów za granicę*, „Muzealnictwo” 2011, nr 52, s. 320 i n.
- ²² Zob. K. W. Kumaniecki, J. S. Langrod, Sz. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków – Warszawa 1939, s. 296 i n.
- ²³ Dz. U. z 1918 r. Nr 16, poz. 36.
- ²⁴ Dz. U. z 1928 r. Nr 29, poz. 265.
- ²⁵ Dz. U. z 1932 r. Nr 089, poz. 750.
- ²⁶ Dz. U. z 1919 r. Nr 14, poz. 182.
- ²⁷ Dz. U. z 1933 r. Nr 32, poz. 279.
- ²⁸ Zob. Z. Cybichowski (red.) *Encyklopedia Podręczna Prawa Publicznego (Konstytucyjnego, Administracyjnego i Międzynarodowego)*, T. I, s. 552-555.
- ²⁹ Zob. Z. Cybichowski, *Encyklopedia...*, T. II, s. 1172-1173.
- ³⁰ Zob. M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1953, s. 87 i n.
- ³¹ J. Starościan, E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1963, s. 414 i n.
- ³² J. Szreniawski, *Administracja stosunków z zakresu kultury, sportu i turystyki*, w: K. Sand (red.), *Prawo administracyjne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1979, s. 313 i n.
- ³³ W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1980, s. 175 i n.
- ³⁴ A. Wiktorowska, *Administracja w dziedzinie oświaty nauki i kultury*, w: M. Wierzbowski (red.) *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 495 i n.
- ³⁵ M.in.: P. Dobosz, *Administracyjnoprawne instrumenty kształtowania ochrony zabytków*, Kraków 1997.
- ³⁶ T. Sienkiewicz, *Pozwolenie w ochronie zabytków*, Lublin 2013.
- ³⁷ Zob. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2007 r. (sygn. akt II OSK 1112/06), w którym NSA stwierdził, że uchwała komisji bioetycznej w sprawie projektu eksperymentu medycznego, pomimo określenia jej w art. 29 ust. 1 Ustawy o zawodzie lekarza i lekarza dentystry mianem „pozytywnej opinii”, jest decyzją administracyjną organu administracji publicznej, rozstrzygającą sprawę administracyjną wszczętą wnioskiem lekarza, jako podmiotu mającego w wydaniu tej decyzji interes prawny, w związku z czym podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Zgodzić się należy z opinią wyrażoną w powyższym orzeczeniu, że nie jest decydujące to, jak ustawodawca nazywa określony akt, lecz o jego charakterze przesądza to, czy akt ten stanowi władcze rozstrzygnięcie organu administracji publicznej. Zwraca na to uwagę C. Martysz, wskazując, że: *dokonanie wyczerpującej wykładni pojęcia*

„organ administracji publicznej” na gruncie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego nie jest możliwe z uwagi na to, iż kodeksowe ujęcie tego zagadnienia wykracza daleko poza organy administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym. Szczególnie trudnym zabiegiem jest dokonanie wyczerpującego wyliczenia organów (podmiotów), o których mowa w art. 1 pkt. 2) k.p.a. (Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie: 1) przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych; 2) przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1), wydaje się jednak, że taki sposób regulacji prawnej ma swoje uzasadnienie: chodzi o to, by nie zamykać drogi do uznania za organ administracji publicznej w ujęciu funkcjonalnym jakiegokolwiek podmiotu, który na podstawie prawa mógłby wykonywać funkcje publiczne, z wydawaniem decyzji administracyjnych włącznie (C. Martysz, Komentarz do art. Kodeksu postępowania administracyjnego, G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-103., LEX 2010).

dr hab. Jan Izdebski

Adiunkt w Katedrze Nauki Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, doktor habilitowany nauk prawnych; autor publikacji z zakresu prawa administracyjnego, nauki administracji oraz postępowania administracyjnego; obecnie zainteresowania naukowe to: rola administracji publicznej i prawa administracyjnego w sferze ochrony dóbr kultury; e-mail: j.m.izdebski@gmail.com