

**Piotr Dobosz, *Administracyjnoprawne instrumenty kształtowania ochrony zabytków*,
Oficyna Wydawnicza „Dajwór”, Kraków 1997, s. 236, il. 242**

„Nawet regulacja ustawowa o dużym stopniu niedoskonałości może być skutecznym narzędziem ochrony zabytków, jeżeli wszystkie jej zalety potrafią wykorzystać urzędnicy państwowej administracji konserwatorskiej”¹

Rzadko się zdarza, żeby praca z zakresu analizy prawnej określonej części szczególnej prawa administracyjnego (ustawy szczególnej), potrafiła w jednakowym stopniu zainteresować trzy grupy czytelników. Sztuka ta udała się dr. Piotrowi Doboszowi, który swoje studium poświęcone administracyjnoprawnym instrumentom kształtowania ochrony zabytków napisał biorąc pod uwagę zarówno bardzo konkretne oczekiwania praktyków, stosujących na codzień ustawę z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, jak i teoretyzujące upodobania doktrynerów prawa administracyjnego, a także historyczne apetyty specjalistów zajmujących się dziejami ochrony zabytków. Od razu warto też zaznaczyć, iż recenzowana książka — napisana przez rdzennego krakowianina związanego, poprzez pracę w Katedrze Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego ze środowiskiem akademickim, a także, poprzez zatrudnienie w Państwowej Służbie Ochrony Zabytków Oddział Wojewódzki w Krakowie ze środowiskiem administracji konserwatorskiej — stanowi wyraz nie tylko refleksyjnej i doskonale usystematyzowanej wiedzy Autora o prawnej regulacji ochrony zabytków w Polsce, ale także pasji z jaką podchodzi on zarówno do zagadnień pra-

wnych, jak i do samych zabytków oraz ludzi, którzy poświęcili swą pracę ich ochronie.

Treść książki konsekwentnie realizuje przesłanie motta, które Autor przytoczył na wstępie odwołując się do słów doc. UJ Czesława Martyniaka (1906–1939) „Człowiek nauki pragnący posunąć naprzód badania w swej specjalności, powinien zaznajomić się z jej historią, a zwłaszcza poznać współczesne prądy naukowe i zająć wobec nich określone stanowisko. Nawet jeśli by się je miało porzucić i przeciwstawić im inne poglądy, to należy je uprzednio dokładnie i lojalnie zbadać (...)”². Dzięki przyjętej przez Autora metodologii pracy, stanowiącej połączenie metody historycznej z pozytywnoprawną, prawie każde pojęcie — instrument administracyjnoprawny służący ochronie zabytków — ma, obok aktualnej charakterystyki doktrynalnej i orzeczniczej, także swój wymiar historyczny wraz z jednoczesnym przytoczeniem adekwatnej, bardzo skrupulatnie przygotowanej bibliografii.

Zamysł książki opiera się na wykorzystaniu pojęcia instrumentu administracyjnoprawnego, wprowadzonego współcześnie na gruncie doktryny prawa administracyjnego przez Małgorzatę Longchamps de Berier³, pod kątem wykorzystania jego nośności

merytorycznej dla optymalnego stosowania przez praktyków (tj. administrację konserwatorską) prawa ochrony zabytków, a także wykorzystania przez jednostkę, obywatela, możliwości prawnych w zakresie „uruchamiania” administracji konserwatorskiej do korzystania z instrumentów administracyjnoprawnych ochrony zabytków. Sam Autor wyróżnia dwa znaczenia pojęcia instrumentu administracyjnoprawnego.

Pierwsze znaczenie, sensu stricto, zawiera w sobie „prawem dopuszczalne formy działania administracji publicznej, obejmujące zarówno czynności prawne, jak i działania faktyczne, zmierzające w sposób bezpośredni lub pośredni do realizacji przez administrację nałożonych na nią i normatywnie specyfikowanych celów i zadań”⁴.

Drugie znaczenie, sensu largo, obejmuje sobą „prawem dopuszczalne formy i metody, a także inne instytucje prawne (Autor jako przykłady podaje tutaj instytucję wywłaszczenia, pierwoku, władztwa administracyjnego — I. S.–N.) przewidziane prawem administracyjnym (...). W takim ujęciu termin instrument administracyjnoprawny jako ogólna kategoria pojęciowa jest klamrą spinającą w jedną całość kilka terminów prawniczych, nadając im jednocześnie nową specyfikę instytucjonalną”⁵.

1. P. Dobosz, *Administracyjnoprawne instrumenty kształtowania ochrony zabytków*, Kraków 1997, s. 231.

2. C. Martyniak, *Moc obowiązująca prawa a teoria Kelsena*, Lublin 1938, s. 1; P. Do-

bosz, op. cit., s. 9.

3. M. Longchamps de Berier, *Ogólnopolska Sesja Naukowa: Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Kraków 20–27 X 1980 r. (materiały konferencyjne)

oraz „Krakowskie Studia Prawnicze”, R. XVI, 1983, cyt. za P. Dobosz, op. cit., s. 32–33.

4. P. Dobosz, op. cit. s. 46.

5. Tamże.

Dla prawidłowej percepcji pracy ma więc znaczenie sposób rozumienia formy działania i metody działania administracji publicznej. W tym względzie Autor wspiera się na ugruntowanych w doktrynie poglądach Jerzego Starościa, przyjmując w ślad za nim, iż forma prawna to „prawnie określony typ konkretnej czynności organu administracyjnego”, a metoda działania to „polityka stosowania pewnych środków pozostających w dyspozycji organów administracyjnych”⁶. Dla praktyka realizującego, w układzie różnorodnych upoważnień, kompetencje organów służby konserwatorskiej, a także dla specjalistów przygotowujących projekty decyzji wydawanych na podstawie ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury — bezpośrednie zastosowanie wynikające dla nich z pojęcia instrumentu administracyjnoprawnego ma prawo organu służby konserwatorskiej do kształtowania, w granicach określonych przez normy kompetencyjne, celowościowe, kierunkowe i zadaniowe przedmiotowej ustawy, właśnie pewnej metody administracyjnej, polityki administracyjnej w zakresie korzystania z określonych ustawą kompetencji (form działania) — przy jednoczesnym zaznaczeniu, że część z tych władczych kompetencji może być, w ramach tejże polityki, metody administracyjnej, zastąpiona poprzez działania niewładcze. Wypada w tym miejscu zacytować samego Autora, który podnosi, iż „Na tle ogólnej części prawa administracyjnego można mówić o zasadzie ograniczonego doboru form działania przez administrację. Zawsze wtedy, gdy administracja nie jest obligowana z mocy samego prawa do posłużenia się w realizacji nałożonych na nią celów określoną formą działania ma ona możliwość oceniania, czy w konkretnej sytuacji faktycznej, z punktu widzenia realizacji zadań na nią nałożonych zastosować taką, a nie inną formę działania. Stwarza to wręcz także możliwość rozstrzygnięcia w kwestii charakteru władczego czy niewładczego prawnej formy działania administracji. Zastosowanie niewładczej formy

działania nie uniemożliwia zarazem administracji zastosowania władczej formy działania administracji, gdy czynności niewładcze podjęte dla skutków prawnych w zakresie zadań administracji publicznej nie przyniosą rezultatów zgodnych z oczekiwaniami administracji”⁷.

Należy także dodać, iż niezależnie od ustawienia kompetencji organów służby konserwatorskiej w konwencji uprawnienia i obowiązku do kreowania przez te organy — zgodnej z konstytucją i ustawami — swoistej metody, polityki działania w przedmiocie ochrony zabytków, a także mając zarazem na względzie sytuacje faktyczne z zakresu ochrony zabytków przewidziane hipotezami norm prawnych, w których organy służby konserwatorskiej są jednoznacznie obowiązane do stosowania ściśle określonej, w treści normy prawnej, formy działania (tj. decyzji administracyjnej) — Autor przygotował analityczny przegląd poszczególnych rodzajów decyzji administracyjnych wydawanych na podstawie ustawy dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury. W tym przypadku problematyka polityki w ramach doboru odpowiedniej, adekwatnej, proporcjonalnej formy działania organu administracyjnego przekształciła się w analizę złożonego problemu wyboru przez organ administracyjny, w ramach tzw. uznania administracyjnego, rozstrzygnięcia najlepszego ze skali rozwiązań możliwych do przyjęcia, a także w problematykę trafnej, koherentnej z interesem publicznym i uzasadnionym interesem jednostki, interpretacji pojęć nieoznaczonych ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury.

Jako odrębne zagadnienia zostały potraktowane relacje pomiędzy wydawaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady a pozwoleniem na prowadzenie prac archeologicznych i wykopaliskowych, zezwolenia w sprawach cmentarnych, akty administracyjne (tj. akty konkretyzacji prawa dokonywane przez organy administracyjne) poprzedzające sprzedaż, zamianę, darowiznę lub oddanie w użytkowanie wiecz-

ste nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, wnoszenie tych nieruchomości jako wkładów niepieniężnych (aportów) do spółek, ulgi przy sprzedaży i oddawaniu w użytkowanie wieczyste nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, ulgi podatkowe, rozstrzygnięcia w sprawach objętych normami prawa miejscowego w zbiegu z zarządzaniem miastami historycznymi.

Bardzo ciekawym wątkiem pracy są także rozważania dotyczące instrumentalnej koncepcji rozumienia idei prawa. Dla obywateli demokratycznego państwa prawa istotny jest bowiem fakt, czy kreowane w tym państwie prawo ma służyć celom i zadaniom sformułowanym przez władzę ustawodawczą w treści systemu prawa, czy też celom i zadaniom sformułowanym poza systemem prawa. Dzisiaj, dzięki orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, odpowiedź na to pytanie nie budzi wątpliwości i w pełni nawiązuje do tradycji międzywojnia, o którym Autor z uznaniem pisze, iż „w okresie 1918–1939 polskie prawodawstwo ochrony zabytków służyło w ujęciu instrumentalnym ochronie zabytków. Nie tylko obowiązywały bowiem rozwiązania normatywne, określające zadania, cele, przedmiot, zasady ochrony zabytków (...), ale ochrona ta była wykonywana w sposób rzeczywisty i skuteczny, jak na możliwości odródnego Państwa Polskiego”⁸. Warto jednak zwrócić uwagę na refleksje Autora, ostrzegawczo sygnalizujące możliwość innego, jakże niebezpiecznego dla praw podmiotowych jednostki, podejścia do instytucji prawa i stwierdzające, iż „okres 1944–1962, a szczególnie lata 1944–1956 ukazują nam, że obowiązujące prawo ochrony zabytków obejmujące zarówno normy odnoszące się do zabytków bezpośrednio, jak i pośrednio, realizowały instrumentalnie określone cele zewnętrzne: walki klasowej i walki z niepodległościowym ruchem. Ta brutalna rozgrywka wymierzona była nie tylko w człowieka, ale i niewygodne politycznie i klasowo zabytki”⁹.

6. J. Starośćiak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 230; *Prawne formy i metody działania administracji*, (w:) Sy-

stem prawa administracyjnego, t. III, Wrocław 1978, s. 40, cyt. za: P. Doboszem, op. cit. s. 40, 42.

7. P. Dobosz, op. cit. 232–233.

8. Tamże, s. 111.

9. Tamże, s. 113.

Śledząc rozważania Autora o istocie prawa — nie można pominąć Jego uwag dotyczących wykonywania przez organy administracyjne upoważnień ustawowych do podejmowania działalności prawotwórczej. Autor słusznie zauważa, iż „Jeżeli upoważnienie administracji do wydania w ramach tej delegacji rozporządzenia stanowi nie tylko uprawnienie administracji, ale jest jej obowiązkiem prawnym, to zaniechanie administracji w tym zakresie, polegające na niewydaniu aktu normatywnego, jest sprzeczne z dążeniami ustawodawcy, który jak można domniemywać dlatego upoważnia w formie delegacji ustawowej administrację do stanowienia norm powszechnie obowiązujących, że dostrzega konieczność takiej formy stanowienia prawa w terminie, którego ramy nie zostają określone w przepisie zawierającym delegację ustawową. Problem odpowiedzialności administracji za takie zaniechanie to przede wszystkim problem odpowiedzi na pytanie czy administracja podlega tutaj powinna w ogóle odpowiedzialności. Z punktu widzenia potrzeby ochrony publicznych praw podmiotowych jednostki pozostawienie administracji bliżej nieokreślonego terminu, w którym wyda rozporządzenie normujące szczegółowo np. istotny z racji publicznych praw podmiotowych jednostki tryb postępowania administracji, może nie tyle pozbawić, co utrudniać dochodzenie jej praw wobec administracji”¹⁰.

Podniesiony przez Autora wątek, szczególnie interesujący dla teoretyków prawa administracyjnego, zasługuje na kontynuację, jednak — moim zdaniem — pod kątem prawnego uzasadnienia odpowiedzialności administracji publicznej za szkody rzeczywiste poniesione przez jednostkę wskutek niewydania przez organ administracyjny przepisów wykonawczych do ustawy, jeżeli treść szczegółowego upoważnienia ustawowego pozwala na sprecyzowanie owej szkody rzeczywistej powstałej wskutek braku przepisów wykonawczych. Wydaje się bowiem, że ten kierunek myślenia nawiązuje do gwarancji konstytucyjnej

zasady zaufania obywatela do państwa i prawa, wywiedzionej przez doktrynę z pojęcia demokratycznego państwa prawa realizującego zasady sprawiedliwości społecznej.

Dla praktyków stosujących prawo ochrony zabytków istotne znaczenie powinien mieć także sporządzony przez Autora swoisty słownik pojęć materialnoprawnych typowych dla prawnej regulacji ochrony zabytków. Można w nim odszukać materialnoprawną treść takich terminów jak: zabytek, dobro kultury, pomnik, otoczenie zabytku, krajobraz kulturowy, muzeum a muzealia, kolekcja a zbiór, materiały biblioteczne, materiały archiwalne, wartość zabytku, konserwacja, restauracja a rewaloryzacja a odnowa, adaptacja zabytku, modernizacja a uzupełnienie, translokacja, transfer a restytucja, rewindykacja, anastyloza a restytucja, strefy ochrony konserwatorskiej. Znając istotę przywołanych bezpośrednio wyżej terminów materialnoprawnych można śmiało podążać za Autorem w przedmiocie prawnej analizy wybranych decyzji administracyjnych z zakresu ochrony zabytków wydawanych przez organy konserwatorskie i niektóre inne organy administracyjne.

Monografię kończy prezentacja, dokonana przez Autora przy pomocy metody historycznoporównawczej, prawnej regulacji modelu administracji konserwatorskiej. Zainteresowany tą problematyką czytelnik ma możliwość zapoznania się z ewolucją służby konserwatorskiej począwszy od administracji konserwatorskiej w Galicji, poprzez okres II Rzeczypospolitej (przykład krakowski), a także jej kolejne przemiany po II wojnie światowej.

Szukając linii demarkacyjnej pomiędzy zadaniami i kompetencjami administracji rządowej a zadaniami i kompetencjami gminy w przedmiocie ochrony dóbr kultury — Autor postawił, zapewne kontrowersyjną dla środowiska samorządowców, tezę w przedmiocie kryterium podziału władczych, decyzyjnych kompetencji w zakresie ochrony zabytków pomiędzy administracją rządową

a samorządową: „Interes prawny i faktyczny różni się pomiędzy tymi podmiotami (tj. państwem a gminą — I. S.–N.) w sprawach ochrony zabytków. Gminy są zainteresowane nowymi inwestycjami, także kosztem części substancji zabytkowej. Uderza to także w zasadę bezstronności, gdy gmina popiera określone inwestycje i prowadzi zarazem stosowne postępowanie administracyjne z tymi inwestycjami związane, z góry determinując określony wynik postępowania. Tylko organ rządowej administracji specjalnej jest w sprawach ochrony zabytków niezależny od jakichkolwiek pozaprawnych sugestii, mając zarazem możliwość oceny sprawy nie przez pryzmat partykularnych interesów gminy, ale w oparciu o obowiązujące przepisy prawne”¹¹.

Jednocześnie Autor dostrzega, na tle zapisu art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury w brzmieniu: „Obowiązkiem wojewodów i organów jednostek samorządu terytorialnego jest dbałość o dobra kultury i podejmowanie działań ochronnych oraz uwzględnianie zadań ochrony zabytków, między innymi w regionalnych i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w budżetach, w prawie miejscowym i przepisach gminnych” — niezwykle istotną rolę gminy (jednostek samorządu terytorialnego) sprawdzającą się do sprawowania pieczy, m.in. przy pomocy przeznaczania środków finansowych na ratowanie lokalnej substancji zabytkowej. Zdaniem Autora — „Tutaj należałoby oczekiwać większych subwencji dla gmin, przy pozostawieniu administracji rządowej finansów w ilości czysto strategicznej”¹².

Dla osób, które z sympatii dla zabytków i prawa ich ochrony sięgnęły po książkę — Autor przygotował pewną niespodziankę. Stanowią ją ponadczasowe w swym artystycznym wyrazie czarno-białe zdjęcia dokumentujące zabytki, przebieg prac konserwatorskich, a przede wszystkim Ludzi, którzy oddali swe serca i umysły ratowaniu piękna, które bez ich pomocy mogło by przeminąć.

Iwona Skrzydło–Niżnik

10. Tamże, s. 232.

11. Tamże, s. 226.

12. Tamże, s. 227.