

Janusz Sługocki

## Wpłaty nawiązek i kar pieniężnych do Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków

### *Payments of damages and fines to the National Fund for the Protection of Monuments*

#### Abstract

*The National Fund for the Protection of Monuments is a state special purpose fund specified in Article 83b of the Act of 23 July 2003 on the protection and care of monuments. The provisions establishing the National Fund for the Protection of Monuments entered into force on 1 January 2018. The administrator of the NFOZ is the minister competent for culture and protection of national heritage. The current solutions regarding payments to the Fund are still of a temporary nature, as some of the changes entered into force in 2018, and the rest will come into force only in 2024. The aim of the article is to consider the most important aspects of the legal regulation of damages payments and fines to the Fund, including the creation and principles of operation of the Fund. These issues are also closely related to the process of replacing criminal provisions with a system of administrative fines, hence the analysis of this process on the basis of the Act on the Protection and Care of Monuments has also become an important element of the conducted considerations.*

**Keywords:** *the National Fund for the Protection of Monuments, protection of monuments, care of monuments*

#### Streszczenie

*Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków jest państwowym funduszem celowym określonym w art. 83b ustawy z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przepisy powołujące Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków weszły w życie z dniem 1.01.2018 r. Dysponentem NFOZ jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Aktualne rozwiązania dotyczące wpłat do Funduszu mają nadal charakter przejściowy, gdyż część zmian weszła w życie w 2018 r., a reszta wejdzie dopiero w 2024 r.*

Prof. dr hab. Janusz Sługocki, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Szczeciński, Polska, ORCID: 0000-0002-4018-409X, e-mail: janusz.slugocki@usz.edu.pl  
Data zgłoszenia tekstu przez autora: 14.04.2023 r.; data zaakceptowania do publikacji: 23.08.2023 r.

*Celem artykułu jest rozpatrzenie najważniejszych aspektów regulacji prawnej wpłat nawiązek i kar pieniężnych do Funduszu, a także powstania i zasad działania Funduszu. Zagadnienia te związane są też ściśle z procesem zastępowania przepisów karnych systemem administracyjnych kar pieniężnych, stąd analiza tego procesu na gruncie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stała się również istotnym elementem prowadzonych rozważań.*

**Słowa kluczowe:** *Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków, ochrona zabytków, opieka nad zabytkami*

## 1. Wprowadzenie

Przedmiotem analiz przedstawionych w niniejszym artykule jest Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków (dalej NFOZ, Fundusz), który utworzono w 2017 r. w celu poprawy efektywności działań państwa w zakresie ochrony zabytków na podstawie ustawy z 22.06.2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw<sup>1</sup>. W myśl art. 83b ust. 1 ustawy z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>2</sup> Fundusz jest państwowym funduszem celowym. Opracowanie ma za zadanie rozpatrzenie najważniejszych aspektów regulacji prawnej wpłat do Funduszu. Zakres omawianych w artykule regulacji ustawodawcy zwykłego obejmuje zatem problematykę zabytków, ale ze względu na posługiwanie się przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej<sup>3</sup> pojęciem „dziedzictwa”, którego składnikami są dobra kultury, należy je traktować jako elementy podzbioru w ramach szerszego zbioru „dziedzictwo kultury”<sup>4</sup>. Wyznacza to również perspektywę badawczą zwracającą uwagę na odrębności omawianej problematyki, tj. nauki prawa ochrony dziedzictwa kultury<sup>5</sup>, z jednoczesnym uwzględnieniem specyfiki tradycyjnych gałęzi nauki prawa (karnego, konstytucyjnego, administracyjnego, międzynarodowego). Takie ujęcie obejmuje nie tylko ochronę zabytków, ale również opiekę nad zabytkami, chociaż na gruncie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami pojęcia te są wyraźnie rozróżniane. Ochrona zabytków (art. 4 u.o.z.o.z.) obejmuje działania organów administracji publicznej mające m.in. na celu zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwale zachowanie zabytków. Opieka nad zabytkami (art. 5 u.o.z.o.z.) to działania właściciela lub posiadacza zabytku polegające m.in. na zapewnieniu warunków prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku, a także zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie. Wprawdzie w nazwie Funduszu pominięto zagadnienia opieki nad zabytkami, jednak jego znaczenie może być istotne także dla tej problematyki, co znalazło odzwierciedlenie w przedstawianych badaniach. Rozważania zawarte w artykule nie obejmują analizy NFOZ z perspektywy prawa finansowego, chociaż rozpatrywanie go jako fundusz celowy może być przedmiotem odrębnych publikacji.

Zagadnienia wpłat do Funduszu związane są też ściśle z procesem zastępowania przepisów karnych systemem administracyjnych kar pieniężnych, stąd analiza tego procesu na gruncie u.o.z.o.z. stała się również istotnym elementem prowadzonych rozważań. Z tego względu dla potrzeb niniejszego artykułu przyjmuję pojęcie

<sup>1</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 1595.

<sup>2</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 840 ze zm. – dalej u.o.z.o.z.

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – dalej Konstytucja RP.

<sup>4</sup> Zob. Zeidler K., *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007; L. Jaworski, *Regulacja obowiązków ochrony zabytków przez organy administracji publicznej*, [w:] *Prawna ochrona dóbr kultury*, red. T. Gardocka, J. Sobczak, Toruń 2009, s. 194–197.

<sup>5</sup> K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury jako nowa gałąź prawa*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, Warszawa–Gdańsk 2014, s. 23–33.

„prawa represyjnego”, które pozwala na przekraczanie granic tradycyjnych gałęzi prawa karnego i administracyjnego. Pojęcie to pojawia się w literaturze<sup>6</sup>. Wskazuje się również na odpowiedzialność represyjną jako kategorię odpowiedzialności niezależną od podziału na dziedziny prawa<sup>7</sup>, ale w doktrynie prawa karnego, konstytucyjnego i administracyjnego nie są formułowane jej definicje. Pojęcie „prawa represyjnego” formułowane jest też często w orzecznictwie, zwłaszcza konstytucyjnym, w nawiązaniu m.in. do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że zakres takiego prawa obejmuje wszelkie przepisy o charakterze represyjnym, tj. takie, „których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania”<sup>8</sup>.

Podstawową metodą badawczą przyjętą w przeprowadzonych analizach była metoda dogmatycznoprawna, polegająca głównie na analizie norm prawa polskiego. Istotną rolę odegrała również metoda teoretycznoprawna, koncentrująca się na badaniu teorii omawianych instytucji prawnych i ich analizie opartej głównie na poglądach doktryny prawniczej, a także wykorzystanie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych.

Warto również odnotować, że w Europie największe podobieństwo do polskich rozwiązań w zakresie sankcji karnych i administracyjnych w sferze ochrony zabytków wykazują rozwiązania włoskie, wywodzące się z przełomu XIX i XX w.<sup>9</sup> Jest to szczególnie widoczne w aktualnym włoskim Kodeksie dóbr kultury i krajobrazu z 2004 r.<sup>10</sup>, regulującym szczegółowo kwestie sankcji karnych i administracyjnych w sferze ochrony zabytków. Administracja publiczna we Włoszech funkcjonuje jednak na odmiennych od polskiego systemu prawnych zasadach ustrojowych<sup>11</sup>. Przy tak dużych różnicach systemowych pogłębiona analiza prawnoporównawcza nie byłaby możliwa w ramach niniejszego artykułu.

Przepisy powołujące Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków weszły w życie z dniem 1.01.2018 r. Dysponentem NFOZ jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Aktualne rozwiązania dotyczące wpłat do NFOZ mają nadal charakter przejściowy, gdyż część zmian weszła w życie w 2018 r., a reszta wejdzie dopiero w 2024 r.

<sup>6</sup> Zob. K. Mamak, *Konstytucyjne wyznaczniki postępowania represyjnego*, [w:] *Postępowanie karne a inne postępowania represyjne*, red. P. Czarniecki, Warszawa 2016, s. 3–2; A. Błachnio-Parzych, *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Warszawa 2016.

<sup>7</sup> A. Błachnio-Parzych, *Zbieg...*, s. 42 i n.

<sup>8</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (dalej TK) z 1.03.1994 r., U 7/93, OTK ZU A/1994, poz. 5; podobnie wyroki TK: z 8.07.2003 r., P 10/02, OTK-A 2003/6, poz. 62; z 20.05.2014 r., K 17/13, OTK-A 2014/5, poz. 53.

<sup>9</sup> Zob. I. Pepe, *Compendio di legislazione dei beni culturali*, Napoli 2003, s. 5–14 i 63–68; W. Cortese, *I beni culturali e ambientali. Profili normativi*, Padova 1999, s. 366–371.

<sup>10</sup> Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*. (G.U. Serie Generale n. 45 del 24-02-2004 – Suppl. Ordinario n. 28); zob. S. Cassese, *Il futuro della disciplina dei beni culturali*, „Giornale di Diritto Amministrativo” 2012/7, s. 781–782.

<sup>11</sup> J. Sługocki, *Organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej we Włoszech: zagadnienia administracyjno-prawne*, Szczecin-Poznań 2005, s. 11–17.

## 2. Utworzenie Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków

Jak już wspomniano wcześniej, Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków utworzono na podstawie nowelizacji<sup>12</sup> ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Obecnie na podstawie art. 108 u.o.z.o.z. wpływami do NFOZ są nawiązki zasądzone przez sądy w sprawach dotyczących przestępstw zniszczenia lub uszkodzenia zabytku. Jednocześnie na podstawie innych przepisów, tj. art. 109 i 110 u.o.z.o.z., sąd może orzec nawiązkę na wskazany cel społeczny związany z opieką nad zabytkami. Od 1.01.2018 r. NFOZ jest zasilany wpływami z administracyjnych kar pieniężnych, orzekanych na podstawie art. 107a–107d u.o.z.o.z., w szczególnym trybie przewidzianym w nowym dziale IVa Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>13</sup>. Dopiero od 1.01.2024 r. (z wyjątkiem uchylonego w 2018 r. art. 111 dotyczącego poszukiwania zabytków bez pozwolenia) w rozdziale 11 u.o.z.o.z. (pt. „Przepisy karne”) uchylone zostaną obecne przepisy karne o zbliżonym do art. 107a–107d u.o.z.o.z. przedmiocie regulacji (art. 113–114, art. 117 i art. 119), przy pozostawieniu jednak niektórych innych przepisów (np. art. 115 i art. 116 u.o.z.o.z.).

Z analizy przebiegu procesu legislacyjnego można wysnuć wnioski, że jakkolwiek sam pomysł był od dawna znany, gdyż o potrzebie powołania funduszu celowego do ochrony zabytków pisał już w 1977 r. Jan Pruszyński<sup>14</sup>, a w ostatnich latach postulat ten był podnoszony przez środowiska konserwatorskie<sup>15</sup> i projekt „czyni zadość formułowanym od lat postulatом wzmocnienia finansowania ochrony zabytków”<sup>16</sup>, to inicjatywa ustawodawcza pojawiła się nagle. Rząd zastosował konstrukcję autopoprawki do pierwotnej inicjatywy ustawodawczej w zupełnie innej kwestii. Pierwotny projekt nowelizacji u.o.z.o.z.<sup>17</sup> dotyczył spraw ustrojowych administracji, tj. organizacji służby konserwatorskiej, natomiast autopoprawka<sup>18</sup> przewidywała nie tylko utworzenie Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków, ale również przyjęcie zasady jego funkcjonowania na podstawie wpływów z nawiązek (w postępowaniu karnym) i kar pieniężnych (w postępowaniu administracyjnym). Nadzwyczajny tryb uchwalenia tej regulacji skutkował również brakiem konsultacji projektu w zakresie spraw dotyczących zagadnienia karania obywateli. Przykładowo Naczelna Rada Adwokacka przedstawiła swoje stanowisko jedynie w kwestii zmian organizacji

<sup>12</sup> Ustawa z 22.06.2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 1595).

<sup>13</sup> Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 755 ze zm.) – dalej k.p.a.

<sup>14</sup> J. Pruszyński, *Prawna ochrona zabytków architektury w Polsce*, Warszawa 1977.

<sup>15</sup> Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, *Powstaje Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków*, komunikat z 4.08.2017 r., <http://www.mkidn.gov.pl/pages/posts/powstaje-narodowy-fundusz-ochrony-zabytkow-7576.php> (dostęp: 16.03.2023 r.).

<sup>16</sup> Autopoprawka do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1403-A, Sejm VIII kadencji, uzasadnienie, s. 2.

<sup>17</sup> Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1403, Sejm VIII kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1403> (dostęp: 17.03.2023 r.).

<sup>18</sup> Druk sejmowy nr 1403-A, Sejm VIII kadencji.

służby konserwatorskiej<sup>19</sup>. Należy jednocześnie podkreślić, że w porównaniu z poprzednim stanem prawnym nowe kary i środki karne są bardzo dolegliwe, np. kary pieniężne wynoszą do 500 000 zł.

W uzasadnieniu tego projektu podkreślono represyjny charakter nowego rozwiązania, mającego przynieść „zwiększenie efektywności realizacji zadań w ramach polityki państwa w obszarze ochrony zabytków”, w szczególności poprzez „zapewnienie skutecznego nadzoru przez wyposażenie wojewódzkich konserwatorów zabytków w możliwość orzekania o administracyjnych karach pieniężnych za naruszenie obowiązków związanych z opieką nad zabytkiem”<sup>20</sup>. Z tego względu regulacja ta w literaturze określana jest niekiedy jako próba „podniesienia skuteczności ochrony dziedzictwa kultury”<sup>21</sup>. W tym kontekście interesujące jest stanowisko Najwyższej Izby Kontroli (dalej NIK), która oceniła, że w latach 2018–2021, pomimo wskazanych zmian u.o.z.o.z., „system ochrony zabytków w Polsce nie funkcjonował prawidłowo i skutecznie. Minister oraz Generalny Konserwator Zabytków, a także wojewódzcy konserwatorzy zabytków niewłaściwie realizowali większość zadań określonych w ustawie o zabytkach oraz przepisach wykonawczych”<sup>22</sup>.

Warto jednocześnie zauważyć, że w całym procesie przygotowania projektu ustawy nie zapytano o zdanie środowiska w największym stopniu zainteresowanego nowelizacją, tj. właścicieli i innych dysponentów zabytków, będących adresatami licznych nakazów lub zakazów, formułowanych przez organy konserwatorskie na podstawie u.o.z.o.z. (brak zastosowania się do tych poleceń jest z reguły karany). Należy zaznaczyć, że zgodnie z samą swoją nazwą ustawa reguluje nie tylko zagadnienia ochrony zabytków, ale również opieki nad zabytkami, a brak harmonijnej współpracy podmiotów odpowiedzialnych za ochronę i opiekę nad zabytkami skutkuje z reguły postępującą degradacją konkretnych obiektów zabytkowych<sup>23</sup>.

### 3. Zabytki jako dobro chronione

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że „zastosowanie przez ustawodawcę sankcji prawnokarnych wskazuje, że przywiązuje on duże znaczenie do dobra publicznego chronionego przez ten przepis”<sup>24</sup>. Niewątpliwie konieczność ochrony zabytków leży w interesie publicznym<sup>25</sup>. Artykuł 5 Konstytucji RP przewiduje m.in., że Rzeczpospolita Polska „strzeże dziedzictwa narodowego”.

<sup>19</sup> Opinia Naczelnej Rady Adwokackiej z 10.04.2017 r. do druku sejmowego nr 1403.

<sup>20</sup> Druk sejmowy nr 1403-A, Sejm VIII kadencji, uzasadnienie, s. 1.

<sup>21</sup> M. Trzcіński, *Próba oceny nowych rozwiązań w zakresie karnoprawnej ochrony dziedzictwa kultury*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2019/51, s. 120, <https://doi.org/10.19195/2084-5065.51.7> (dostęp: 20.08.2023 r.).

<sup>22</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. System ochrony zabytków w Polsce*, KNO.430.004.2021, nr ewid. 170/2021/P21023/KNO, Warszawa 2021, s. 9.

<sup>23</sup> Zob. J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, s. 62–77.

<sup>24</sup> Wyrok TK z 26.03.2002 r., SK 2/01, OTK-A 2002/2, poz. 15.

<sup>25</sup> Wyrok TK z 8.10.2007 r., K 20/07, OTK-A 2007/9, poz. 102.



W doktrynie wskazuje się, że „obowiązujący system prawnokarnej ochrony zabytków ma tzw. półkodeksowy charakter, co oznacza, iż poza przepisami karnymi zawartymi w kodeksie karnym<sup>26</sup> funkcjonują regulacje pozakodeksowe, zawarte przede wszystkim w rozdziale 11 u.o.z.o.z.”<sup>27</sup>. W przepisach karnych od formy winy ustawodawca uzależnił rodzaj kary, jaka zostanie zastosowana względem sprawcy<sup>28</sup>. W przepisach u.o.z.o.z. dotyczących kar, a więc zarówno przepisów karnych, jak i administracyjnych kar pieniężnych, wskazywanym dobrem chronionym są zabytki, chociaż czasami przedmiotowy zakres ochrony ulega ograniczeniu, np. do zabytków wpisanych do rejestru zabytków, albo odrębne regulacje dotyczą zabytków ruchomych i nieruchomości.

Konstytucja RP w art. 42 ust. 1 przewiduje, że odpowiedzialności karnej podlega ten, „kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”. Zdaniem TK „taki stan rzeczy nie przesądza o tym, że o środkach karnych (represyjnych), a tym bardziej innych sankcjach przewidujących różnego rodzaju dolegliwości, orzekać mogą tylko sądy karne i w związku z tym niedopuszczalne jest ich orzeczenie przez inny sąd”<sup>29</sup>. Nie istnieją zatem przeszkody, „aby za naruszenie konkretnych przepisów prawa ustawodawca przewidział możliwość stosowania sankcji o podobnym charakterze w różnych postępowaniach (np. w postępowaniu cywilnym, administracyjnym czy karnym)”, gdyż „odpowiedzialność karna jest tylko jedną z form odpowiedzialności, w związku z którą stosowane są środki o charakterze represyjnym”<sup>30</sup>.

Represyjność kar wyraża się w stopniu ich dolegliwości. Taki represyjny charakter mogą mieć też sankcje administracyjne, często o znacznym stopniu dolegliwości, niekiedy przewyższającym sankcje karne. Dolegliwość ta wyraża się nie tylko w wysokości samych kar, ale również w odmiennym sposobie ich nakładania, wymierzania itp.<sup>31</sup> Niewątpliwie kary pieniężne przewidziane w nowelizacji u.o.z.o.z. z 2017 r. należą do takich sankcji administracyjnych, których funkcje represyjne mają charakter wiodący<sup>32</sup>. W kontekście stopnia represyjności wprowadzanych nowych kar w uzasadnieniu nowelizacji z 2017 r. wskazywano, że „wysokość administracyjnych kar pieniężnych uzasadniona jest potrzebą zapewnienia skuteczności ochrony zabytków”<sup>33</sup>.

<sup>26</sup> Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.) – dalej k.k.

<sup>27</sup> A. Ginter, A. Michalak, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 413; zob. M. Trzeciński, *Przestępczość przeciwko zabytkom*, „Prokuratura i Prawo” 2011/6, s. 36–52; O. Jakubowski, *Karnoprawna ochrona zabytków – rozważania nad kierunkami zmian prawnych*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, Warszawa–Gdańsk 2014, s. 482.

<sup>28</sup> M. Cherka, P. Antoniak, F.M. Elżanowski, K.A. Wąsowski, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010, art. 108.

<sup>29</sup> Wyrok TK z 4.07.2002 r., P 12/01, OTK-A 2002/4, poz. 50.

<sup>30</sup> Wyrok TK z 4.07.2002 r., P 12/01, OTK-A 2002/4, poz. 50.

<sup>31</sup> M. Stahl, *Wprowadzenie. Sankcje administracyjne – problemy węzłowe*, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 17–30.

<sup>32</sup> Katalog funkcji sankcji administracyjnych doprecyzowany został w publikacji: P. Przybysz, *Funkcje sankcji administracyjnych*, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 161–171.

<sup>33</sup> Druk sejmowy nr 1403-A, Sejm VIII kadencji, uzasadnienie, s. 3.

W odniesieniu do problematyki ochrony zabytków istotnym elementem jest zapobieganie „opłacalności” dokonywania sprzecznych z prawem działań wobec zabytków<sup>34</sup>. Dotyczy to także działań ich dysponentów, w tym właścicieli zabytków. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „nie pozostaje w sprzeczności z konstytucyjnym wymogiem proporcjonalności ograniczeń wolności i praw, zastosowanie takich środków prawnych, które uniemożliwiają sprawcy naruszenia prawa, zachowanie korzyści płynących z owego naruszenia”<sup>35</sup>. Zabytki stanowią bowiem przedmiot szczególnej ochrony „niezależnie od tego, czy ich właścicielem jest Skarb Państwa, czy inny podmiot”<sup>36</sup>.

Niektóre z przepisów karnych u.o.z.o.z. miały swoje odpowiedniki w rozdziale XIII „Przepisy karne” (art. 73–81) poprzedniej ustawy, tj. ustawy z 15.02.1962 r. o ochronie dóbr kultury<sup>37</sup> (pierwotnie: ustawa o ochronie dóbr kultury i o muzeach<sup>38</sup>). W palecie kar przewidzianych w tej ustawie znajdowały się następujące kary: kara pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5, kara aresztu, grzywna, kara ograniczenia wolności. Warto jednak zauważyć, że ówczesne przepisy karne nie przewidywały ani nawiązek, ani kar pieniężnych.

W doktrynie przyjmuje się, że wykładnia przepisów karnych u.o.z.o.z. zawsze wymaga posiłkowania się przepisami Kodeksu karnego i Kodeksu wykroczeń<sup>39</sup>, a na przyjęcie odpowiedniej kwalifikacji prawnej pozwala dopiero analiza popełnionego czynu na tle przepisów tych trzech ustaw. Wskazuje się również, że odpowiedzialność karna nie wyłącza odpowiedzialności administracyjnej, związanej np. z koniecznością wykonania decyzji administracyjnych<sup>40</sup>.

## 4. Nawiązki

Nawiązka, wywodząca się ze statutów litewskich z XVI w., polega na obowiązku zapłacenia określonej kwoty pieniężnej na rzecz pokrzywdzonego lub inny wskazany cel o społecznym znaczeniu<sup>41</sup>. Nawiązki przewidziane w art. 47 § 1 i 2 k.k. nie są orzekane na rzecz pokrzywdzonego, lecz jedynie na cel społeczny<sup>42</sup>. W tradycyjnym ujęciu nawiązka stanowi zatem „samodzielny środek o złożonym charakterze: penalnym (represyjnym), kompensacyjnym, zadośćuczynienia za krzywdę”<sup>43</sup>, ale od wejścia w życie nowelizacji Kodeksu karnego dokonanej ustawą z 20.02.2015 r.<sup>44</sup> prze-

<sup>34</sup> Zob.: J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. 2, Kraków 2001, s. 513–607; J.P. Pruszyński, *Ochrona zabytków w Polsce. Geneza, organizacja, prawo*, Warszawa 1989, s. 341–367.

<sup>35</sup> Wyrok TK z 26.03.2002 r., SK 2/01, OTK-A 2002/2, poz. 15.

<sup>36</sup> Wyrok TK z 25.05.2016 r., Kp 2/15, OTK-A 2016/23.

<sup>37</sup> Ustawa z 15.02.1962 r. o ochronie dóbr kultury (tekst jedn.: Dz.U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150 ze zm.).

<sup>38</sup> Ustawa z 15.02.1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz.U. z 1962 r. Nr 10, poz. 48 ze zm.).

<sup>39</sup> Ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 2151 ze zm.).

<sup>40</sup> A. Ginter, A. Michalak, *Ustawa...*, s. 414.

<sup>41</sup> A. Marek, *Prawo karne*, Warszawa 2000, s. 292–293.

<sup>42</sup> Z. Sienkiewicz, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. O. Górniok, Warszawa 2006, art. 47, s. 152–153.

<sup>43</sup> P. Kozłowska-Kalisz, [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, LEX/el. 2023, art. 47.

<sup>44</sup> Ustawa z 20.02.2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 396).



pisy o nawiązce zostały umieszczone w rozdziale Va („Przepadek i środki kompensacyjne”), „co miało przesądzić o nadaniu jej przede wszystkim odszkodowawczego (kompensacyjnego) charakteru”<sup>45</sup>. Jednakże w szczególności nawiązki przewidziane w art. 47 § 1 i 2 k.k., które są orzekane na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, a także Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, „nie prowadzą do kompensaty szkody lub krzywdy pokrzywdzonemu przestępstwem spowodowanym przez oskarżonego”<sup>46</sup>.

W doktrynie zauważa się, że obecne przyporządkowanie (od 2015 r.) nawiązki do środków kompensacyjnych nie zakończyło dyskusji nad jej rzeczywistym charakterem, gdyż „aktualność zachowały bowiem uwagi dotyczące współwystępowania w nim obok elementów kompensacyjnych również wyraźnego aspektu represyjnego, a nawet wysuwania się niekiedy tego ostatniego na pierwszy plan, co jest szczególnie widoczne przy regulacji górnej granicy wysokości nawiązki”<sup>47</sup>. Nawiązka z art. 47 § 1 i 2 k.k. uznawana jest za odrębny od środków karnych środek orzekany przez sąd karny, ale ma nadal charakter penalny, co wynika z tego, że „nawiązka orzekana jest w związku ze skazaniem sprawcy za określony typ przestępstwa na rzecz wymienionych w tym przepisie instytucji, a nie jest orzekana na rzecz pokrzywdzonego przestępstwem”<sup>48</sup>.

W u.o.z.o.z. występują dwa typy nawiązek, które różnią się od siebie nie tylko czasem ich ustalenia, ale też celem, na który przekazywane są środki z nich pochodzące. Nowy typ nawiązki obowiązuje od 2018 r. i przewiduje tylko jednego beneficjenta – Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków. Starsze rozwiązania, uregulowane w przepisach z 2003 r., określają, że sąd może orzec nawiązkę na wskazany cel społeczny związany z opieką nad zabytkami. W doktrynie podkreśla się, że w przepisach u.o.z.o.z. „nie ma wyraźnego wyłączenia stosowania określonych przepisów kodeksu karnego, jednak zawiera ona zapisy znacznie modyfikujące kwestie związane z nawiązką”<sup>49</sup>.

Przedmiotem ochrony art. 108 u.o.z.o.z. jest dobro, tj. całość, nienaruszalność i zachowanie zabytku w stanie niepogorszonym<sup>50</sup>. Przestępstwo dotyczy zniszczenia lub uszkodzenia zabytku i jest zagrożone karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8, a w przypadku popełnienia tego czynu nieumyślnie sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2<sup>51</sup>. Regulacje odnoszące się do nawiązki są od 2018 r. trojaki. W razie skazania za przestępstwo

<sup>45</sup> P. Kozłowska-Kalisz, [w:] *Kodeks...*

<sup>46</sup> P. Kozłowska-Kalisz, [w:] *Kodeks...*

<sup>47</sup> D. Gruszecka, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. J. Giezek, Warszawa 2021, art. 47.

<sup>48</sup> T. Oczkowski, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzošek, Warszawa 2020, art. 47.

<sup>49</sup> K. Lenczowska-Soboń, *Przestępstwo zniszczenia lub uszkodzenia zabytku*, Warszawa 2022, s. 247.

<sup>50</sup> M. Kulik, A. Szczekała, *Odповідzialność karna za przestępstwo zniszczenia lub uszkodzenia zabytku*, [w:] *Prawna ochrona zabytków*, red. T. Gardocka, J. Sobczak, Toruń 2010, s. 126.

<sup>51</sup> Zob. A. Gerecka-Żołyńska, *Aktualne problemy wokół karnoprocesowej ochrony dóbr kultury*, [w:] *Prawna ochrona zabytków*, red. T. Gardocka, J. Sobczak, Toruń 2010, s. 117-124; K. Lenczowska-Soboń, *Przestępstwo...*, s. 247-260; E. Kowalska-Benasiewicz, *Zbieg przepisów art. 108-109b ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z innymi przepisami typizującymi przestępstwa i wykroczenia*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, Warszawa-Gdańsk 2014, s. 486-507.

z winy umyślnej polegające na zniszczeniu zabytku sąd orzeka na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków nawiązkę w wysokości do wartości zniszczonego zabytku. W razie skazania za przestępstwo z winy umyślnej polegające na uszkodzeniu zabytku sąd orzeka obowiązek przywrócenia stanu poprzedniego, a jeśli obowiązek taki nie byłby wykonalny – nawiązkę na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków w wysokości do wartości uszkodzenia zabytku. Z kolei w przypadku skazania za przestępstwo z winy nieumyślnej sąd może orzec na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków nawiązkę w wysokości od 3-krotnego do 30-krotnego minimalnego wynagrodzenia. W doktrynie przyjmuje się, że nawiązka orzekana na podstawie art. 108 u.o.z.o.z. ma charakter „mieszany, kompensacyjno-represyjny”, gdyż „nie jest ona orzekana na rzecz pokrzywdzonego, a na cel związany z ochroną zabytków”, co jednak nie wynika wprost z tego przepisu, a „należy go wyinterpretować z zadań, jakie zostały powierzone Narodowemu Funduszowi Ochrony Zabytków”<sup>52</sup>. Z kolei nawiązkę na wskazany cel społeczny związany z opieką nad zabytkami przewidziano w odniesieniu do przestępstwa z art. 109 u.o.z.o.z. (wywozu zabytku za granicę bez pozwolenia).

Podobnie nawiązki przewidziano w przypadkach popełnienia wykroczeń: z art. 110 u.o.z.o.z. (niezabezpieczenia zabytku, przez jego właściciela lub posiadacza, w należyty sposób przed uszkodzeniem, zniszczeniem, zaginięciem lub kradzieżą), z art. 115 u.o.z.o.z. (brak niezwłocznego powiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków lub wójta albo dyrektora urzędu morskiego o odkryciu w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, że jest on zabytkiem, a także brak wstrzymania wszelkich robót mogących uszkodzić lub zniszczyć znaleziony przedmiot i brak zabezpieczenia, przy użyciu dostępnych środków, tego przedmiotu i miejsca jego znalezienia), art. 116 u.o.z.o.z. (brak niezwłocznego powiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków lub wójta albo dyrektora urzędu morskiego o przypadkowym odkryciu przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, że jest on zabytkiem archeologicznym, a także brak zabezpieczenia, przy użyciu dostępnych środków, tego przedmiotu i miejsca jego znalezienia).

Ponadto istnieją przepisy (dotyczące wykroczeń) dające możliwość orzeczenia przez sąd nawiązki, które zostaną z dniem 1.01.2024 r. uchylone. Do tego czasu od 2018 r. czyny te są zarówno wykroczeniami, jak i mogą być objęte administracyjnymi karami pieniężnymi. Przykładowo przepis art. 113 ust. 1 u.o.z.o.z. przewiduje obecnie karalność braku powiadomienia właściwego organu (odpowiednio – ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego albo wojewódzkiego konserwatora zabytków) o uszkodzeniu, zniszczeniu, zaginięciu lub kradzieży zabytku – niezwłocznie po powzięciu wiadomości o wystąpieniu zdarzenia; oraz o zagrożeniu dla zabytku – niezwłocznie po powzięciu wiadomości o wystąpieniu zagrożenia. Podobne rozwiązanie przewiduje obowiązujący od 1.01.2018 r. przepis art. 107a ust. 1 u.o.z.o.z. Pomimo nieznacznie odmiennej redakcji przepisów („Kto

<sup>52</sup> E. Kowalska-Benasiewicz, *Zbieg...*, [w:] *Prawo...*

będąc właścicielem lub posiadaczem zabytku...” oraz „Właściciel lub posiadacz zabytku...”) znamiona czynu są w tych przypadkach określone identycznie. W pierwszym przypadku orzekanie o wykroczeniu i zasądzeniu grzywny oraz o fakultatywnej nawiązce na wskazany cel społeczny związany z opieką nad zabytkami należy do sądu na podstawie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>53</sup>, a w drugim przypadku karę pieniężną w wysokości od 500 do 2000 zł nakłada w drodze decyzji organ ochrony zabytków, którego właściciel lub posiadacz obowiązany był powiadomić, na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego. W związku z powyższym w art. 7 ustawy z 2017 r. nowelizującej u.o.z.o.z. sformułowano reguły kolizyjne, przewidujące, że: 1) „uprzednie prawomocne ukaranie sprawcy za wykroczenie stanowi przeszkodę do zastosowania wobec niego kary pieniężnej według przepisów o odpowiedzialności administracyjnej”, 2) „uprzednie nałożenie ostateczną decyzją administracyjną kary pieniężnej stanowi okoliczność wyłączającą orzekanie w postępowaniu w sprawach o wykroczenia”.

## 5. Administracyjne kary pieniężne

Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków zasilany jest przede wszystkim wpływami z administracyjnych kar pieniężnych, orzekanych od 1.01.2018 r. na podstawie art. 107a–107d u.o.z.o.z. W przypadku art. 107a, 107b oraz 107c u.o.z.o.z. mowa jest o podleganiu stosunkowo niewielkiej karze pieniężnej w wysokości od 500 do 2000 zł. Następny próg to kara pieniężna w wysokości od 500 do 50 000 zł (art. 107e ust. 1–4 u.o.z.o.z.). Kolejny zawarty jest w przepisach art. 107d ust. 1–4 u.o.z.o.z., przewidujących już znacznie większą rozpiętość, bo od 500 do 500 000 zł. Szczególnie niepokojący jest górny pułap kary pieniężnej, gdyż kwota 500 000 zł wielokrotnie przewyższa chociażby wysokości nawiązki określone w Kodeksie karnym.

Innym problemem jest orzekanie przez organy administracji w trybie przewidzianym w dziale IVa Kodeksu postępowania administracyjnego. W doktrynie wskazuje się, że celem ustanowienia tych przepisów „było przede wszystkim uporządkowanie i ujednoczenie zasad dotyczących nakładania i wymierzania kar. Od dawna dostrzegano bowiem nagromadzenie odmiennych regulacji w tym zakresie na gruncie ustaw prawa materialnego”<sup>54</sup>. Administracyjne kary pieniężne są też znacznie zróżnicowane<sup>55</sup>. W myśl przepisu art. 189a § 1 k.p.a., dotyczącego zakresu stosowania przepisów działu IVa, w sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu powinny być co do zasady stosowane przepisy tego działu, ale z zastrzeżeniem przepisów § 2 i 3, które

<sup>53</sup> Ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1124).

<sup>54</sup> K. Szelańska, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127–269*, t. 3, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2021, art. 189a.

<sup>55</sup> Zob. H. Kisilowska, G. Zieliński, *Administracyjne kary pieniężne – funkcja prewencyjna i represyjna*, „Prawo w Działaniu” 2020/43, s. 160–171, <https://doi.org/10.32041/pwd.4309> (dostęp: 20.08.2023 r.).

przewidują wyłączenia stosowania przepisów tego działu w całości lub w pewnym zakresie. Oznacza to, że przepisy działu IVa „mogą mieć zastosowanie w całości (§ 1) lub w pewnym zakresie (§ 2) albo nie mieć zastosowania (§ 3)”<sup>56</sup>.

W literaturze uznaje się, że dział IVa k.p.a. ma charakter „normujący ogólne zasady nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych oraz udzielania ulg w ich wykonaniu”<sup>57</sup>, ale przepisy tego działu „w ograniczonym zakresie będą pełnić funkcję ujednoczenia zasad nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu”<sup>58</sup>. Podobnie zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazane w art. 189a § 2 k.p.a. instytucje, takie jak przesłanki wymiaru administracyjnej kary pieniężnej lub odstąpienia od jej nałożenia, „są autonomiczne i przepisy k.p.a. nie znajdują zastosowania, o ile każda z tych instytucji nie została samodzielnie uregulowana w przepisach odrębnych”<sup>59</sup>.

W podsumowaniu powyższych analiz warto zwrócić uwagę na podkreślane w doktrynie subsydiarne formułowanie przepisów o administracyjnych karach pieniężnych, co oznacza, że „zakwalifikowanie danego czynu do kategorii wykroczeń bądź deliktu administracyjnego ma charakter konwencjonalny; decyduje o tym nie jakaś swoista cecha tych konstrukcji, w szczególności poziom społecznej szkodliwości bądź charakter naruszonej normy sankcjonowanej, lecz przepis ustawy”<sup>60</sup>. W odniesieniu do problematyki zabytków poruszanej w literaturze przyjmuje się, że kary te mogą się stać bardziej dotkliwe niż kary kryminalne<sup>61</sup>.

## 6. Cele Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków

Zgodnie z art. 83b u.o.z.o.z. Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków jest państwowym funduszem celowym, którego przychodem są wpływy z kar pieniężnych przewidzianych w art. 107a–107e u.o.z.o.z. Środki Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków powinny być przeznaczane na dofinansowanie: 1) nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich lub restauratorskich przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa, 2) nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru. Interesująca jest również zasada samofinansowania Funduszu, nawet w odniesieniu do jego administracji, gdyż założono, że koszty obsługi Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków są pokrywane ze środków tego Funduszu. Wskazuje się także na zmianę sposobu finansowania ochrony zabytków, gdyż zwłaszcza w miejsce grzywny wymierzonej obecnie za popełnienie wykroczenia trafiającej do ogólnego

<sup>56</sup> A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2023, art. 189a.

<sup>57</sup> A. Cebera, J.G. Firlus, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, art. 189a.

<sup>58</sup> P.M. Przybysz, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022, art. 189a.

<sup>59</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14.07.2020 r., II OSK 942/20, LEX nr 3071659.

<sup>60</sup> J. Wegner, [w:] Z. Kmiecik, M. Wojtuń, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 189a.

<sup>61</sup> M. Trzcziński, *Próba...*, s. 120.

budżetu, „dzięki zmianie ustawy i wprowadzeniu kar administracyjnych pieniądze będą przekazywane do Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków”<sup>62</sup>.

Pierwszą, bardzo krytyczną, oceną kwestii wpłat do Funduszu był raport Najwyższej Izby Kontroli z 2021 r.<sup>63</sup> Raport NIK rozpatrywał jednak to zagadnienie niemal wyłącznie z perspektywy finansów publicznych, pomijając znaczenie Funduszu dla efektywności wykonywania zadań publicznych. W 2021 r. NIK wykazał, że wprawdzie coroczne wpływy NFOZ miały wynosić 16 819 500 000 zł, ale faktyczne przychody stanowiły nie więcej niż 776 000 zł w każdym roku<sup>64</sup>. Podkreślił również, że wbrew założeniom środki NFOZ nie wsparły budżetu państwa, ponieważ „faktyczne coroczne wpływy stanowiły niespełna 5% zakładanych”<sup>65</sup>. W rezultacie „w złożonych wyjaśnieniach Minister wskazał, że – opracowując założenia dotyczące zmian w systemie finansowania ochrony zabytków w Polsce – prowadził analizy dotyczące możliwych nowych przychodów NFOZ i że zostały one wykorzystane na etapie formułowania propozycji przesłanych do Ministra Finansów”<sup>66</sup>.

## 7. Konkluzje

Koncepcja wpłat na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków opiera się na ustaleniu źródeł finansowania tego Funduszu przy wykorzystaniu instytucji nawiązki oraz kar pieniężnych. W uzasadnieniu projektu omawianych regulacji zarówno nawiązki, jak i kary pieniężne zostały potraktowane jako elementy specjalnego sposobu finansowania zadań i poprawy ich efektywności w ramach polityki administracyjnej państwa wobec zabytków<sup>67</sup>. Zostało to jednoznacznie określone w podstawowym dokumencie tej polityki, tj. w „Krajowym programie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019–2022”, w którym mowa o „utworzeniu Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków (NFOZ), finansowanego z kar administracyjnych za czyny, które dotychczas były wykroczeniami, a obecnie są administracyjnymi karami pieniężnymi”<sup>68</sup>. Grzywny nie zostały zaliczone do tego katalogu – nie z powodu ich odmiennego charakteru prawnego, ale z powodu zasilania budżetu w inny sposób, co stanowiło również podstawową, według projektodawców, przesłankę zmiany

<sup>62</sup> Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, *Powstaje Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków*, komunikat z 4.08.2017 r., <http://www.mkidn.gov.pl/pages/posts/powstaje-narodowy-fundusz-ochrony-zabytkow-7576.php> (dostęp: 16.03.2023 r.).

<sup>63</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. System ochrony zabytków w Polsce*, KNO.430.004.2021, nr ewid. 170/2021/P21023/KNO, Warszawa 2021.

<sup>64</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. System ochrony zabytków w Polsce*, KNO.430.004.2021, nr ewid. 170/2021/P21023/KNO, Warszawa 2021, s. 9.

<sup>65</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. System ochrony zabytków w Polsce*, KNO.430.004.2021, nr ewid. 170/2021/P21023/KNO, Warszawa 2021, s. 60.

<sup>66</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. System ochrony zabytków w Polsce*, KNO.430.004.2021, nr ewid. 170/2021/P21023/KNO, Warszawa 2021.

<sup>67</sup> O polityce administracyjnej: zob. K. Zalaśńska, *Polityka administracyjna w zakresie prawnej ochrony zabytków*, [w:] *Prawna ochrona zabytków*, red. T. Gardocka, J. Sobczak, Toruń 2010, s. 262–272.

<sup>68</sup> Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2019–2022, przyjęty uchwałą nr 82 Rady Ministrów z 13.08.2019 r. (M.P. z 2019 r. poz. 808 ze zm.).



dotychczasowego uznania niektórych czynów za wykroczenia i objęcia ich sankcjami administracyjnymi w postaci kar pieniężnych.

Beneficjentem nowego podejścia ustawodawcy do niektórych wykroczeń i ustanowienia przepisów o administracyjnych karach pieniężnych jest Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków. Na rachunek Funduszu dokonywane są także wpłaty nawiązek (art. 108 u.o.z.o.z.), ale w ustawie pozostawiono jeszcze inne możliwości wpłat nawiązek, określonych przedmiotowo („na wskazany cel społeczny związany z opieką nad zabytkami”). Przedstawiane przez NIK dane o obecnych wpływach na rachunek Funduszu mogą być niepokojące, ale wynikają one raczej z przejściowych uwarunkowań, które stworzyło zwłaszcza dublowanie systemów kar (do 1.01.2024 r.), długotrwałość postępowań administracyjnych itp.

Eksponowanie skarbowego wymiaru wpłat nawiązek i kar pieniężnych samo w sobie nie jest zabiegiem zmieniającym charakter prawny tych instytucji. W praktyce może się jednak pojawić problem zachowania podstawowego charakteru nawiązki jako środka o charakterze kompensacyjnym, orzecanego przez sąd karny, ocenianego z perspektywy efektywności skarbowej, a także kar pieniężnych jako sankcji administracyjnych, ocenianych nie ze względu na wymogi troski o zabytki jako dobra chronione, lecz wysokość wpływów na konto Funduszu. Konstrukcja taka zawiera w sobie zagrożenie pojawieniem się tendencji do zdominowania przez cele skarbowe działań mających służyć poprawie stanu zabytków.

Wdrażane nowe regulacje, w szczególności administracyjne kary pieniężne, budzą również obawy o innym charakterze. Istotne są zwłaszcza konsekwencje zastępowania przepisów karnych systemem administracyjnych kar pieniężnych. Problem wypierania regulacji prawa karnego przez przepisy prawa administracyjnego obserwowany jest przez przedstawicieli doktryny prawa od wielu lat, co znalazło odzwierciedlenie w bogatej literaturze przedmiotu. Wprowadzenie instytucji administracyjnych kar pieniężnych do k.p.a. w 2017 r. w znacznym stopniu umocniło to zainteresowanie<sup>69</sup>. Złożoności tego problemu dowodzą także omawiane zmiany w u.o.z.o.z. Z jednej strony w niektórych przepisach wysokość kar pieniężnych jest niewielka, co może sprzyjać, przy braku sankcji karnych, lekceważeniu przepisów u.o.z.o.z. Z drugiej strony w innych przepisach wysokość kar maksymalnych jest niepokojąco wysoka, co może również prowadzić do zjawisk niepożądanych, w konsekwencji szkodliwych dla obiektów zabytkowych, które mogą stać się inwestycjami wysokiego ryzyka, czyli bezskutecznie poszukującymi inwestorów skłonnych do poświęcenia znacznych środków na ich właściwe utrzymanie. Podstawowym zagrożeniem jest bowiem tendencja do obniżania poziomu przestrzegania konstytucyjnych standardów prawa represyjnego<sup>70</sup>, które powinny mieć zastosowanie także do odpowiedzialności o charakterze administracyjnym o znacznej dolegliwości, przewidzianej w omawianej

<sup>69</sup> Przegląd stanowisk – zob. A. Kozień, *Idea wolności jednostki – właściciela zabytku w Unii Europejskiej w kontekście modelu kar administracyjnych w prawie polskim*, praca doktorska, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Kraków 2022, <https://ruj.uj.edu.pl/> (dostęp: 2.04.2023 r.).

<sup>70</sup> Zob. wyrok TK z 3.11.2004 r., K 18/03, OTK-A 2004/10, poz. 103.



ustawie<sup>71</sup>. Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków może stanowić istotny instrument realizacji podstawowego celu u.o.z.o.z., którym jest zachowanie i utrzymanie w jak najlepszym stanie zasobu zabytkowego w Polsce. Dla realizacji tego celu konieczne jest jednak zachowanie względnej równowagi pomiędzy ochroną zabytków, w tym zwłaszcza korzystaniem przez organy ze środków represyjnych, w praktyce stosowanych najczęściej wobec opiekunów zabytków, a opieką nad zabytkami, czyli realnie podejmowanymi działaniami na rzecz konkretnych zabytków.

## Bibliografia

1. Błachnio-Parzych A., *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Warszawa 2016.
2. Cassese S., *Il futuro della disciplina dei beni culturali*, *Giornale di Diritto Amministrativo* 2012, nr 7.
3. Cebera A., Firlus J.G., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knyśiak-Sudyka, Warszawa 2019.
4. Cherka M., Antoniak P., Elżanowski F.M., Wąsowski K.A., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010.
5. Cortese W., *I beni culturali e ambientali. Profili normativi*, Padova 1999.
6. Gerecka-Żołyńska A., *Aktualne problemy wokół karnoprocesowej ochrony dóbr kultury*, [w:] *Prawna ochrona zabytków*, red. T. Gardocka, J. Sobczak, Toruń 2010.
7. Ginter A., Michalak A., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016.
8. Gruszecka D., [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. J. Giezek, Warszawa 2021.
9. Jakubowski O., *Karnoprawna ochrona zabytków – rozważania nad kierunkami zmian prawnych*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, Warszawa–Gdańsk 2014.
10. Jaworski L., *Regulacja obowiązku ochrony zabytków przez organy administracji publicznej*, [w:] *Prawna ochrona dóbr kultury*, red. T. Gardocka, J. Sobczak, Toruń 2009.
11. Kisilowska H., Zieliński G., *Administracyjne kary pieniężne – funkcja prewencyjna i represyjna*, *Prawo w Działaniu* 2020, t. 43, <https://doi.org/10.32041/pwd.4309>.
12. Kowalska-Benasiewicz E., *Zbieg przepisów art. 108–109b ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z innymi przepisami typizującymi przestępstwa i wykroczenia*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, Warszawa–Gdańsk 2014.
13. Kozień A., *Idea wolności jednostki – właściciela zabytku w Unii Europejskiej w kontekście modelu kar administracyjnych w prawie polskim*, praca doktorska, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Kraków 2022, <https://ruj.uj.edu.pl/>.
14. Kozłowska-Kalisz P., [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, LEX/el. 2023.

<sup>71</sup> Wyrok TK z 11.10.2016 r., K 24/15, OTK-A 2016/77.

15. Kulik M., Szczekala A., *Odpowiedzialność karna za przestępstwo zniszczenia lub uszkodzenia zabytku*, [w:] *Prawna ochrona zabytków*, red. T. Gardocka, J. Sobczak, Toruń 2010.
16. Lenczowska-Soboń K., *Przestępstwo zniszczenia lub uszkodzenia zabytku*, Warszawa 2022.
17. Mamak K., *Konstytucyjne wyznaczniki postępowania represyjnego*, [w:] *Postępowanie karne a inne postępowania represyjne*, red. P. Czarnecki, Warszawa 2016.
18. Marek A., *Prawo karne*, Warszawa 2000.
19. Oczkowski T., [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzošek, Warszawa 2020.
20. Pepe I., *Compendio di legislazione dei beni culturali*, Napoli 2003.
21. Pruszyński J., *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. 1, Kraków 2001.
22. Pruszyński J., *Prawna ochrona zabytków architektury w Polsce*, Warszawa 1977.
23. Pruszyński J.P., *Ochrona zabytków w Polsce. Geneza, organizacja, prawo*, Warszawa 1989.
24. Przybysz P., *Funkcje sankcji administracyjnych*, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011.
25. Przybysz P.M., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022.
26. Sienkiewicz Z., [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. O. Górniok, Warszawa 2006.
27. Sługocki J., *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017.
28. Sługocki J., *Organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej we Włoszech: zagadnienia administracyjnoprawne*, Szczecin–Poznań 2005.
29. Stahl M., *Wprowadzenie. Sankcje administracyjne – problemy węzłowe*, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011.
30. Szelągowska K., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127–269*, t. 3, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2021.
31. Trzcziński M., *Próba oceny nowych rozwiązań w zakresie karnoprawnej ochrony dziedzictwa kultury*, Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego 2019, t. 51, <https://doi.org/10.19195/2084-5065.51.7>.
32. Trzcziński M., *Przestępczość przeciwko zabytkom*, Prokuratura i Prawo 2011, nr 6.
33. Wegner J., [w:] Z. Kmiecik, M. Wojtuń, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023.
34. Wróbel A., [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2023.
35. Zalaśńska K., *Polityka administracyjna w zakresie prawnej ochrony zabytków*, [w:] *Prawna ochrona zabytków*, red. T. Gardocka, J. Sobczak, Toruń 2010.
36. Zeidler K., *Prawo ochrony dziedzictwa kultury jako nowa gałąź prawa*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, Warszawa–Gdańsk 2014.
37. Zeidler K., *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007.