

Zmiany w zakresie odpowiedzialności za wykroczenia przeciwko zabytkom

ANNA PŁOŃSKA

ORCID: 0000-0003-1191-7407

Zakład Prawa o Wykroczeniach, Karnego Skarbowego i Gospodarczego
Uniwersytet Wrocławski

Z dniem 1 stycznia 2024 roku weszły w życie istotne zmiany w ramach odpowiedzialności za dotychczasowe wykroczenia przeciwko zabytkom. Kluczowa w tym zakresie była ustawa nowelizacyjna z 22 czerwca 2017 roku¹, na której mocy właśnie na początku 2024 roku między innymi uchylono artykuły: 111, 113–114, 117 i 119 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami² (uozoz) oraz wprowadzono z dniem 1 stycznia 2018 roku nowy rozdział 10a zatytułowany „Administracyjne kary pieniężne”, zawierający katalog deliktów administracyjnych. Powodu wymienionych zmian należy upatrywać w potrzebie zapewnienia skutecznej ochrony zabytków, która wynika z postanowień art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 kwietnia 1997 roku³, zgodnie z którym strzeżenie dziedzictwa narodowego jest jednym z podstawowych zadań państwa, czyniąc jego organy gwarantem zachowania dóbr o szczególnej wartości⁴. Celem wprowadzenia powyższych zmian

¹ Ustawa o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 1595).

² Tekst jednolity Dz.U. z 2022 r., poz. 840.

³ Dz.U. z 1997 r., 78, poz. 483 ze zm.

⁴ A. Płońska, [w:] *Polskie, czeskie i słowackie prawo wykroczeń. Studium porównawcze*, red. D. Danecka, Warszawa 2019, s. 273.

przez projektodawcę było zoptymalizowanie instytucjonalnych podstaw realizacji polityki państwa w obszarze ochrony zabytków określonej w Krajowym Programie Ochrony Zabytków i Opieki nad Zabytkami (KPOZiOZ), który został przyjęty uchwałą nr 125/2014 Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2014 roku⁵. Należy jednak zaznaczyć, że rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw początkowo nie przewidywał zmian w zakresie odpowiedzialności za wykroczenia. Koncepcja ta została wprowadzona dopiero na gruncie autopoprawki do tegoż projektu, której celem było zwiększenie efektywności realizacji zadań w ramach polityki państwa w obszarze ochrony zabytków określonych w KPOZiOZ, a także dostosowanie wybranych przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami do wprowadzenia administracyjnych kar pieniężnych oraz zaostreżenie karania za nielegalne poszukiwanie zabytków⁶.

Jak wspomniano, kluczowa zmiana w zakresie odpowiedzialności za wykroczenia nastąpiła w postaci ich dekryminalizacji poprzedzonej wprowadzeniem tożsamyh deliktów administracyjnych. Poruszana problematyka dekryminalizacji wykroczeń i przekształcenia ich w delikty administracyjne ma charakter interdyscyplinarny i jest analizowana zarówno w ramach nauki prawa karnego, jak i prawa administracyjnego⁷. Powszechnie używane na gruncie doktryny i judykatury pojęcie deliktu administracyjnego nie posiada definicji legalnej. Można je jednak łatwo wyprowadzić z art. 198b ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego⁸ (kpa), zawierającego definicję administracyjnej kary pieniężnej, która określana jest jako sankcja o charakterze pieniężnym, nakładana na osobę fizyczną, osobę prawną albo

⁵ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw, Druk Sejmowy 1403, s. 1.

⁶ Uzasadnienie do autopoprawki rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw, Druk Sejmowy 1403-A, s. 1.

⁷ P. Kardas, M. Sławiński, *Przenikanie się odpowiedzialności wykroczeniowej i administracyjnej — problem podwójnego karania*, [w:] *Węzłowe problemy wykroczeń — czy potrzebna jest reforma?*, red. M. Kolendowska-Matejczuk, V. Vachev, Warszawa 2016, s. 26.

⁸ Tekst jednolity Dz.U. z 2024, poz. 572.

jednostkę nieposiadającą osobowości prawnej, w drodze decyzji organu administracji publicznej, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu ciężącego na niej zakazu. Deliktem administracyjnym jest zatem czyn osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, o znamionach ustawowych określonych jako niedopełnienie obowiązku albo naruszenie zakazu, zabroniony pod groźbą określonej w ustawie i nakładanej przez organ administracji publicznej sankcji o charakterze pieniężnym⁹. W dodanym na mocy nowelizacji z 2017 roku rozdziale 10a „Administracyjne kary pieniężne” wprowadzono w art. 107a uozoz delikt administracyjny, będący odpowiednikiem wykroczenia z art. 113 uozoz, penalizującego naruszenie obowiązków informacyjnych. Wykroczenie z art. 113 uozoz zagrożone karą grzywny polegało na niepowiadomieniu odpowiednio ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego albo wojewódzkiego konserwatora zabytków przez właściciela lub posiadacza zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa albo wpisanego do rejestru lub innego zabytku znajdującego się w wojewódzkiej ewidencji zabytków o: uszkodzeniu, zniszczeniu, zaginięciu lub kradzieży zabytku niezwłocznie po powzięciu wiadomości o wystąpieniu zdarzenia; zagrożeniu dla zabytku niezwłocznie po powzięciu wiadomości o jego wystąpieniu; zmianie miejsca przechowywania zabytku ruchomego w ciągu miesiąca od jej nastąpienia; zmianach dotyczących stanu prawnego zabytku, nie później niż w terminie miesiąca od dnia ich wystąpienia lub powzięcia o nich wiadomości. W przypadku popełnienia tego wykroczenia ustawodawca przewidywał fakultatywny środek karny w postaci nawiązki w wysokości do dwudziestokrotności minimalnego wynagrodzenia na wskazany cel społeczny związany z opieką nad zabytkami. W dodanym art. 107a uozoz delikt administracyjny naruszenia obowiązków administracyjnych zagrożony jest karą pieniężną w wysokości od 500 do 2000 zł, która nakładana jest w drodze decyzji przez organ ochrony zabytków, którego właściciel lub posiadacz zabytku był obowiązany powiadomić. W porównaniu do wykroczenia z art. 113 uozoz, niewielka różnica została wprowadzona w zakresie terminów obowiązków

⁹ W. Radecki, *Co dalej z polskim prawem wykroczeń? (część 2)*, „Prokuratura i Prawo” 2023, nr 6, s. 5–6.

informacyjnych, a mianowicie w przypadku uszkodzenia, zniszczenia, zaginięcia lub kradzieży zabytku oraz w przypadku zagrożenia dla zabytku nowy termin określony został jako 14 dni od dnia powzięcia wiadomości o wystąpieniu zagrożenia.

Innymi zdepenalizowanymi z dniem 1 stycznia 2024 roku wykroczeniami związanymi z obowiązkami informacyjnymi są: niepowiadomienie, w terminie 14 dni od dnia upływu ważności pozwolenia, o którym mowa w art. 51 ust. 3 uozoz, o przywiezieniu zabytku na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 113a ust. 1 uozoz) oraz niepowiadomienie wojewódzkiego konserwatora zabytków o przywiezieniu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zabytku, w przypadku określonym w art. 56a ust. 8 uozoz, w terminie 14 dni od dnia jego przywieżenia (art. 113a ust. 2 uozoz). Oba te wykroczenia zagrożone były karą grzywny. Z kolei dodany z dniem 1 stycznia 2018 roku delikt administracyjny odnoszący się do naruszenia przepisów o przywozie zabytku na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z art. 107b uozoz przewiduje karę pieniężną w przedziale od 500 do 2000 zł, w przypadku gdy osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która otrzymała pozwolenie na czasowy wywóz zabytku za granicę, nie powiadomi właściwego organu, w terminie 14 dni od dnia upływu ważności tego pozwolenia, o przywiezieniu zabytku na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 107b ust. 1 uozoz), a także gdy jednostka organizacyjna, w przypadku, o którym mowa w art. 56a ust. 8, nie powiadomiła, w terminie 14 dni od dnia przywieżenia zabytku na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wojewódzkiego konserwatora zabytków o przywiezieniu tego zabytku (art. 107b ust. 2 uozoz).

Karą grzywny było także zagrożone, również uchylone z dniem 1 stycznia 2024 roku, wykroczenie z art. 114 uozoz polegające na uniemożliwianiu lub utrudnianiu dostępu do zabytku organowi ochrony zabytków, wykonującemu uprawnienia wynikające z ustawy. Wprowadzony z dniem 1 stycznia 2018 roku delikt administracyjny natomiast w art. 107c ust. 1 uozoz przewiduje, podobnie jak w poprzednich przypadkach, karę pieniężną w wysokości od 500 do 2000 zł wobec osoby fizycznej lub jednostki organizacyjnej dopuszczającej się uniemożliwiania lub utrudniania dostępu do zabytku. Administracyjną karę pieniężną nakłada w tym przypadku, w drodze decyzji, organ ochrony zabytków, któremu taki dostęp uniemożliwiono lub utrudniono.

Kolejnymi zdepenalizowanymi wykroczeniami są prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa z art. 117 pkt 1 uozoz, a także prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich lub architektonicznych przy zabytku wpisanym do rejestru lub robót budowlanych w jego otoczeniu albo badań archeologicznych bez pozwolenia albo wbrew warunkom pozwolenia z art. 117 pkt 2 uozoz. Podobnie jak w poprzednich przypadkach, to wykroczenie było zagrożone karą grzywny. Z kolei dodany art. 107d uozoz odnoszący się do odpowiedzialności administracyjnej znacząco różni się od uchylonego art. 117 uozoz. Przede wszystkim ustawodawca wprowadza tu cztery rodzaje naruszeń, mianowicie: podejmowanie działań, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1–5, bez pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 107d ust. 1 uozoz); podejmowanie działań, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1–5, niezgodnie z zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 107d ust. 2 uozoz); podejmowanie działań, o których mowa w art. 36 ust. 1a, bez pozwolenia ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 107d ust. 3 uozoz); oraz podejmowanie działań, o których mowa w art. 36 ust. 1a, niezgodnie z zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 107d ust. 4 uozoz). Wskazane w przepisie działania określone w art. 36 ust. 1 pkt 1–5 odnoszą się do: prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru; wykonywania robót budowlanych w otoczeniu zabytku; prowadzenie badań konserwatorskich zabytku wpisanego do rejestru; prowadzenie badań architektonicznych zabytku wpisanego do rejestru; oraz prowadzenie badań archeologicznych. Natomiast art. 36 ust. 1a uozoz odnosi się do prowadzenia, na podstawie pozwolenia wydanego przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, prac konserwatorskich i restauratorskich oraz badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa. W przypadku wszystkich deliktów administracyjnych z art. 107d uozoz ustawodawca, z powodu szerokiego zakresu działań objętych art. 36 ust. 1 pkt 1–5 oraz potencjalnej wagi naruszenia tych obowiązków, zdecydował o wyjątkowej surowości kary pieniężnej, wskazując na jej wysokość w przedziale

od 500 do 500 000 zł. Przez wysoką górną granicę tej kary podkreślona została także jej funkcja prewencyjna¹⁰.

Z dniem 1 stycznia 2024 roku uchylony został także art. 119 uozoz określający zagrożone karą grzywny wykroczenie niewykonywania zaleceń pokontrolnych, o których mowa w art. 40 ust. 1 uozoz. Natomiast delikt administracyjny dodany na mocy art. 107e uozoz za niewykonanie, wbrew obowiązкови powyższych zaleceń pokontrolnych, zagrożony jest znacznie surowszą, w porównaniu do wykroczenia, karą pieniężną w wysokości od 500 do 50 000 zł, nakładaną w drodze decyzji przez organ ochrony zabytków, który wydał zalecenia pokontrolne.

Do kar pieniężnych przewidzianych w rozdziale 10a uozoz zastosowanie mają przepisy działu IVa kpa zatytułowanego „Administracyjne kary pieniężne”. Jest to wprowadzona na mocy ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 roku o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw¹¹ i obowiązująca od 1 czerwca 2017 roku część kpa, postrzegana jako namiastka części ogólnej represyjnego prawa administracyjnego, która nie jest jednak kompleksowa i wystarczająca¹².

Depenalizacja wykroczeń w wyniku ich konwersji w delikty administracyjne nie jest jedynym kierunkiem zmian w zakresie odpowiedzialności za wykroczenia przeciwko zabytkom. Ustawodawca, w przypadku dotychczasowego wykroczenia z art. 111 ust. 1 uozoz, polegającego na poszukiwaniu, bez pozwolenia albo wbrew warunkom pozwolenia, ukrytych lub porzuconych zabytków, w tym przy użyciu wszelkiego rodzaju urządzeń elektronicznych i technicznych oraz sprzętu do nurkowania, zmienił charakter tego czynu, przekwalifikowując go w przestępstwo z art. 109c uozoz. Wykroczenie z art. 111 ust. 1 uozoz zagrożone było karą aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Dodatkowo, w art. 111 ust. 2 uozoz ustawodawca przewidział możliwość orzeczenia fakultatywnych środków karnych w postaci: przepadku narzędzi i przedmiotów, które służyły lub

¹⁰ K. Zalasńska, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 107d.

¹¹ Dz.U. z 2017 r., poz. 935.

¹² M. Kulik, *Przestępstwo — wykroczenie — delikt administracyjny: o trzech kategoriach czynu zabronionego w Polsce i Szwajcarii*, [w:] *Interdyscyplinarność — w nauce najciekawsze rzeczy dzieją się na styku różnych dziedzin. Księga Jubileuszowa Profesora Małgorzaty Król-Bogomilskiej*, red. M. Błaszczyk, A. Zientara, Warszawa 2021, s. 94.

były przeznaczone do popełnienia wykroczenia, nawet gdy nie były własnością sprawcy; przepadku przedmiotów pochodzących bezpośrednio lub pośrednio z wykroczenia; a także obowiązku przywrócenia stanu poprzedniego lub zapłaty równowartości wyrządzonej szkody. W wyniku zmian nowelizacyjnych¹³, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2018 roku, zgodnie z nowym przepisem to samo zachowanie, które wcześniej kwalifikowane było jako wykroczenie, jest obecnie przestępstwem zagrożonym grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat dwóch. Powyższy zabieg zdecydowanie należy ocenić pozytywnie z uwagi na nasilający się proceder prowadzenia nielegalnych poszukiwań zabytków, implikujący coraz poważniejsze zagrożenia dla dobra prawnego, jakim jest dziedzictwo kulturowe. Tym samym stopień społecznej szkodliwości tego czynu zabronionego przesądził o zmianie formy jego kryminalizacji¹⁴. Art. 109c uozoz penalizuje jedynie poszukiwanie zabytków, które odbywa się bez uzyskania odpowiedniego zezwolenia, nie zaś samą tę czynność *in genere*¹⁵. Szybko po wprowadzeniu konwersji wykroczenia nielegalnego poszukiwania zabytków z art. 111 uozoz w przestępstwo z art. 109c uozoz, bo już w 2018 roku, zauważono oddziaływanie prewencyjne nowego przepisu, gdyż znacząco wzrosła liczba złożonych wniosków o pozwolenie na poszukiwania zabytków i wydanych pozwoleń, co wpłynęło na wzrost poziomu ochrony dziedzictwa kultury¹⁶. Projektodawca uzasadniając te zmiany, wskazywał przede wszystkim na potrzebę zapewnienia skuteczności ochrony zabytków¹⁷. Trzeba jednak zaznaczyć, że art. 109c uozoz został uchylony ustawą z dnia 13 lipca 2023 roku¹⁸, która wchodzi w życie 01 maja 2025 roku. Z tym samym dniem wejdą w życie nowe przepisy karne (art. 109d i 109e uozoz) penalizujące poszukiwanie

¹³ Art. 111 uchylony przez art. 1 pkt 24 ustawy z dnia 22 czerwca 2017 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 1595).

¹⁴ M. Trzeciński, *Próba oceny nowych rozwiązań w zakresie karnoprawnej ochrony dziedzictwa kultury*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2019, nr 51, s. 112.

¹⁵ M. Caban, *Przepisy karne ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w kontekście jej nowelizacji z 13.07.2023 r.*, „Młoda Palestra” 2024, nr 2, s. 15.

¹⁶ M. Trzeciński, *Próba oceny nowych rozwiązań...*, s. 120.

¹⁷ *Uzasadnienie do autopoprawki rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw*, Druk Sejmowy 1403-A, s. 3.

¹⁸ Dz.U. z 2023 r., poz. 1904, ze zm. z Dz.U. z 2024 r., poz. 647.

ukrytych lub porzuconych zabytków, które w zasadzie są innym ujęciem językowym i redakcyjnym treści art. 109c¹⁹.

Warto także zwrócić uwagę na art. 119a uozoz, który został dodany przez art. 61 pkt 12 ustawy z dnia 25 maja 2017 roku o restytucji narodowych dóbr kultury²⁰ zmieniającej między innymi ustawę z dnia 6 grudnia 2017 roku. Zgodnie z treścią tego przepisu, karą grzywny zagrożone jest nieprowadzenie, wbrew ciążącemu obowiązkowi, księgi ewidencyjnej albo prowadzenie jej nierzetelne lub niezgodnie z prawdą. Wprowadzenie tego wykroczenia wiązało się z art. 59a uozoz, który został wprowadzony w celu zapewnienia większej wiarygodności i stabilności rynku antykwarycznego w obliczu nagminności nierzetelnego dokumentowania proveniencji sprzedawanego obiektu²¹. Artykuł 119a uozoz może jednak aktualnie wzbudzać pewne wątpliwości. Z dniem 1 stycznia 2024 roku, na mocy nowelizacji z dnia 22 czerwca 2017 roku²², zmieniono bowiem art. 120 uozoz, odnoszący się do trybu postępowania w sprawach o wykroczenia. Ustawodawca zmodyfikował treść tego przepisu, wykreślając art. 119a uozoz z orzekania na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. — Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia²³. W wyniku tej zmiany, mimo że treść art. 119a uozoz nie została zmieniona, dotychczasowe wykroczenie w nim zawarte przekonwertowało się na przestępstwo. Jak wskazuje Radecki, zasadniczo ustawodawca posługuje się określeniem „kara grzywny” w odniesieniu do wykroczeń, jednak nie jest w tej kwestii konsekwentny²⁴.

Nie ulega jednak wątpliwości, że prawna ochrona zabytków ma charakter interdyscyplinarny. Trzeciński stwierdza, że ochrona prawna dziedzictwa kultury opiera się głównie na regulacjach prawnoadministracyjnych, regulacje karnoprawne zaś mają charakter uzupełniający w przypadkach, gdy te pierwsze okażą się niewystarczające²⁵.

¹⁹ M. Caban, *Przepisy karne ustawy o ochronie zabytków...*, s. 19.

²⁰ Dz.U. z 2017 r., poz. 1086.

²¹ M. Trzeciński, *Próba oceny nowych rozwiązań...*, s. 111.

²² Dz.U. z 2017 r., poz. 1595.

²³ Tekst jednolity Dz.U. z 2024 r., poz. 977.

²⁴ W. Radecki, *Dezintegracja polskiego prawa penalnego*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 9, s. 10–11.

²⁵ M. Trzeciński, *Próba oceny nowych rozwiązań...*, s. 104.

Trend dominacji prawa administracyjnego w tym zakresie wyraźnie widoczny jest w zmianach legislacyjnych, które, weszły w życie 1 stycznia 2024 roku, polegały na konwersji wykroczeń w delikty administracyjne. W wyniku nowelizacji ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z 2017 roku i wprowadzeniu na jej podstawie z dniem 1 stycznia 2018 roku deliktów administracyjnych zagrożonych karą finansowymi oraz uchyleniu z dniem 1 stycznia 2024 roku tożsamyh wykroczeń mieliśmy do czynienia ze zbiegiem odpowiedzialności represyjnej, to jest zbiegiem odpowiedzialności za wykroczenia z tak zwaną odpowiedzialnością administracyjno-karną. Kwestią istotną w zakresie obu tych reżimów odpowiedzialności represyjnej jest problematyka dopuszczalności kumulacji sankcji administracyjnych i penalnych w kontekście zasady *ne bis in idem* oraz zasady proporcjonalności. Hadel wskazuje, że z punktu widzenia standardów konstytucyjnych, współistnienie grzywny za wykroczenie oraz administracyjnej kary pieniężnej jest swoistym natężeniem represyjności, może naruszać zasadę proporcjonalności reakcji państwa na stwierdzone naruszenie prawa oraz zasadę *ne bis in idem*. Trudno bowiem racjonalnie stwierdzić, że kary te pełnią odmienne funkcje²⁶. W celu zapobieżenia podwójnego ukarania za wykroczenie i, będący jego odpowiednikiem, delikt administracyjny, ustawa nowelizacyjna wprowadziła art. 7, zgodnie z którym w przypadku, gdy „czyn określony w art. 113, art. 113a, art. 114, art. 117 lub w art. 119 ustawy zmienianej w art. 1 stanowi jednocześnie zachowanie określone w art. 107a, art. 107b, art. 107c, art. 107d lub art. 107e ustawy zmienianej w art. 1, uprzednie prawomocne ukaranie sprawcy za wykroczenie stanowi przeszkodę do zastosowania wobec niego kary pieniężnej według przepisów o odpowiedzialności administracyjnej, a uprzednie nałożenie ostateczną decyzją administracyjną kary pieniężnej stanowi okoliczność wyłączającą orzekanie w postępowaniu w sprawach o wykroczenia”²⁷.

²⁶ M. Hadel, *Zasada proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie prawa — rozważania na kanwie problematyki zbiegu reżimów odpowiedzialności administracyjnej i karnej*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 3, s. 58–65.

²⁷ B. Gadecki, *Zmiany w zakresie karnoprawnej ochrony zabytków w związku z uchwaleniem ustawy z dnia 22 czerwca 2017 roku o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw*, „Santander Art and Culture Law Review” 2018, nr 1, s. 90.

Analizując aktualne zmiany w zakresie odpowiedzialności za wykroczenia przeciwko zabytkom, warto zauważyć, że w wielu przypadkach administracyjne kary pieniężne za delikty administracyjne wprowadzone na gruncie nowelizacji omawianej ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z 2017 roku mieszczą się w przedziale od 500 do 2000 zł. W porównaniu do kary grzywny za wykroczenia, określonej w art. 24 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 roku — Kodeks wykroczeń²⁸, dolna granica administracyjnej kary pieniężnej jest 25-krotnie wyższa, jej górna granica zaś 2,5-krotnie niższa. Wyjątkiem jest jednak górna granica administracyjnej kary pieniężnej przewidziana w art. 107e uozoz, która może być nałożona w drodze decyzji właściwego organu w wysokości nawet do 50 000 zł, co przewyższa maksymalną karę grzywny za wykroczenie aż 10-krotnie oraz górna granica administracyjnej kary pieniężnej przewidziana w art. 107d uozoz określona na poziomie 500 000 zł, która przewyższa górną granicę kary grzywny za wykroczenie z art. 117 uozoz aż 100-krotnie. W tych ostatnich przypadkach nie ma wątpliwości co do znacznego zwiększenia represyjności kar w wyniku przekształcenia wykroczeń w delikty administracyjne. Niemniej w pozostałych sytuacjach konwersji wykroczeń przeciwko zabytkom w delikty administracyjne o zwiększeniu represyjności można mówić jedynie w kwestii dolnej granicy kar. Ponieważ górna granica administracyjnych kar pieniężnych w większości przypadków przekształcenia wykroczeń w delikty administracyjne została zaniżona, uznać należy, że zwiększenie represyjności kar nie było celem wprowadzenia zmian legislacyjnych we wszystkich sytuacjach.

Delikty zagrożone administracyjnymi karami pieniężnymi określają przepisy ustaw szczególnych, których w polskim systemie prawnym jest już ponad sto²⁹. Tendencja do przekształcania wykroczeń w delikty administracyjne, a tym samym zastępowania szeroko rozumianego reżimu odpowiedzialności karnej w odpowiedzialność administracyjną, jest wyraźnie zauważalna w polskim systemie prawnym. Coraz częściej bowiem odpowiedzialność za wykroczenia zastępowana jest odpowiedzialnością

²⁸ Tekst jednolity Dz.U. z 2023 r., poz. 2119.

²⁹ P. Jóźwiak, *Niektóre prawnokarne instrumenty kształtowania ład przestrzennego przez samorząd terytorialny*, „Finanse Komunalne” 2022, nr 2, s. 9.

administracyjną³⁰. Rozwijający się obszar pogranicza między prawem karnym a prawem administracyjnym, zwłaszcza w kontekście stosowania administracyjnych kar pieniężnych spowodował powstanie koncepcji prawa administracyjno-karnego jako tak zwanej trzeciej drogi³¹. Jako że jest to odrębny rodzaj odpowiedzialności prawnej o charakterze represyjnym, Szumiło-Kulczycka wprowadziła metodologiczne narzędzie w postaci pojęcia prawa administracyjno-karnego, które określa „ogół regulacji prawnych obejmujących ustanowienie i dochodzenie odpowiedzialności z tytułu naruszenia norm prawa administracyjnego, obwarowanych sankcją w postaci kary pieniężnej, opłaty sankcyjnej, opłaty podwyższonej lub podobnej finansowej sankcji realizowanej w administracyjnym postępowaniu i przed administracyjnym organem”³². W sferze szeroko stosowanych kar administracyjnych zauważalny jest w ostatnich latach rozwój rozwiązań o charakterze sankcyjnym³³. Jak wskazuje Kulik, współistnienie, obok klasycznego prawa karnego, prawa wykroczeń oraz administracyjnego prawa represyjnego, a co za tym idzie — współistnienie przestępstw, wykroczeń i deliktów administracyjnych nie jest normą w systemach prawnych innych państw. Na gruncie polskiego systemu prawa ta sytuacja wynika z hybrydalnego charakteru prawa wykroczeń oraz niejasnego statusu represyjnej odpowiedzialności administracyjnej³⁴.

Warto zauważyć, że zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie pojawia się pojęcie prawa represyjnego oraz odpowiedzialności represyjnej, pozwalające na przekraczanie granic tradycyjnych gałęzi prawa karnego i prawa administracyjnego i odnoszące się do wszelkich przepisów o charakterze represyjnym, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania. Represyjny charakter nowych rozwiązań w zakresie

³⁰ A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, *Czeskie rozwiązania prawne dotyczące kar administracyjnych w kontekście potrzeby reformy w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 3, s. 96.

³¹ P. Dąbek, D. Dąbek, *Pomiędzy sankcją a podatkiem — refleksje o koncepcji odpowiedzialności administracyjnej*, [w:] *Verba volant, scripta manet. Księga jubileuszowa dedykowana Pani Profesor Bogusławie Gneli*, red. A. Kaźmierczyk, K. Michałowska, M. Szaraniec, Warszawa 2023, s. 153.

³² D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Zakamycze 2004, s. 29.

³³ P. Majczak, *Refleksje na temat kodeksowej regulacji kar administracyjnych*, „Ius Novum” 2020, nr 1, s. 131.

³⁴ M. Kulik, *Przestępstwo — wykroczenie — delikt administracyjny...*, s. 85–87.

karalności dotychczasowych wykroczeń przeciwko zabytkom podkreślano również w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizacyjnej³⁵. Nadal bowiem pozostaje nie rozstrzygnięty spór o umiejscowienie represyjnego prawa administracyjnego w polskim systemie prawa. Przedstawiciele prawa karnego są skłonni uznać je za część szeroko rozumianego prawa karnego i postulują o wyposażenie go w odpowiednie dla tej dziedziny prawa narzędzia gwarancyjne. Z kolei inna część doktryny stoi na stanowisku, że represyjne prawo administracyjne wpisuje się w typowe prawo administracyjne³⁶. Nie ulega wątpliwości, że w tym zakresie niezbędne jest dokonanie zmian o charakterze systemowym w postaci formalnego wyodrębnienia odpowiedzialności administracyjno-karnej³⁷.

W nauce prawa zjawisko nasilającej się ucieczki od prawa karnego na grunt prawa administracyjnego określane jest „administratywizacją” prawa karnego³⁸. Modyfikacja charakteru odpowiedzialności z wykroczeniowej na administracyjną jest nowym instrumentem prawnym mającym na celu zwiększenie skuteczności ochrony dziedzictwa kultury. Trzciniński uważa, że zmiana reżimu odpowiedzialności prawnej wynikała ze słabej skuteczności kar i środków karnych orzekanych w sprawach o wykroczenia³⁹.

Administratywizacja prawa karnego ma zarówno wymiar ilościowy, wyrażający się w rosnącej liczbie ustaw przewidujących kary administracyjne, głównie pieniężne, jak i wymiar jakościowy, polegający za wprowadzaniu zasad wymiaru tych kar. W sensie jakościowym największe znaczenie miało bez wątpienia dodanie do unormowań kodeksu prawa administracyjnego działu IVa „Administracyjne kary pieniężne”. Rozwiązanie to niesie za sobą szereg konsekwencji zarówno pozytywnych, jak i negatywnych. Nakładanie kar administracyjnych zdaje się być łatwiejsze, potencjalnie generuje wyższe wpływy do budżetu państwa oraz zwiększa

³⁵ J. Sługocki, *Wpłaty nawiązek i kar pieniężnych do Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Karne” 2023, nr 55, s. 60.

³⁶ M. Kulik, *Przestępstwo — wykroczenie — delikt administracyjny...*, s. 87.

³⁷ A. Błachnio-Parzych, *Zakończenie*, [w:] *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Warszawa 2016.

³⁸ W. Zalewski, *Administratywizacja prawa karnego*, [w:] „Administratywizacja” prawa karnego czy „kryminalizacja” prawa administracyjnego?, red. M. Bogusz, W. Zalewski, Gdańsk 2021, s. 75.

³⁹ M. Trzciniński, *Próba oceny nowych rozwiązań...*, s. 120.

potencjalną kontrolę nad ich orzekaniem ze strony władzy centralnej. Jednocześnie kary administracyjne mogą stwarzać pewnego rodzaju zagrożenie dla obywateli z uwagi na ograniczone możliwości obrony przed działaniami państwa w ramach postępowania administracyjnego⁴⁰. Warto także zaznaczyć, że chociaż w wyniku administratywizacji prawa wykroczeń zwiększa się katalog podmiotów mogących być pociągniętych do odpowiedzialności prawnej, gdyż oprócz osób fizycznych, mogą być to również osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, oraz potencjalnie przyspiesza postępowanie administracyjne, to jednak nie zapewnia podstawowych gwarancji procesowych, jakie udzielane są przez prawodawcę w trakcie postępowania w sprawach o wykroczenia. Należy jednak ponowić podkreślany w doktrynie postulat o zapewnienie kompleksowych i komplementarnych regulacji normujących zasady odpowiedzialności za delikty administracyjne.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r., poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku — Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz.U. z 2024, poz. 572).
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 roku — Kodeks wykroczeń (tekst jednolity Dz.U. z 2023 r., poz. 2119).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. — Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r., poz. 977).
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jednolity Dz.U. z 2022 r., poz. 840).
- Ustawa z dnia 25 maja 2017 roku o restytucji narodowych dóbr kultury (Dz.U. z 2017 r., poz. 1086).
- Ustawa z dnia 22 czerwca 2017 roku o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 1595).
- Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2023 r. poz. 1904, ze zm. Dz.U. z 2024 r. poz. 647).

⁴⁰ W. Zalewski, *Administratywizacja prawa karnego*, s. 91–96.

Literatura

- Błachnio-Parzych A., *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Warszawa 2016.
- Caban M., *Przepisy karne ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w kontekście jej nowelizacji z 13.07.2023 r.*, „Młoda Palestra” 2024, nr 2, s. 12–26.
- Dąbek P., Dąbek D., *Pomiędzy sankcją a podatkiem — refleksje o koncepcji odpowiedzialności administracyjnej*, [w:] *Verba volant, scripta manet. Księga jubileuszowa dedykowana Pani Profesor Bogusławie Gneli*, red. A. Kaźmierczyk, K. Michałowska, M. Szaraniec, Warszawa 2023, s. 146–155.
- Gadecki B., *Zmiany w zakresie karnoprawnej ochrony zabytków w związku z uchwaleniem ustawy z dnia 22 czerwca 2017 roku o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw*, „Santander Art and Culture Law Review” 2018, nr 1, s. 81–96.
- Hadel M., *Zasada proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie prawa — rozważania na kanwie problematyki zbiegu reżimów odpowiedzialności administracyjnej i karnej*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 3, s. 58–67.
- Józwiak P., *Niektóre prawnokarne instrumenty kształtowania ład przestrzennego przez samorząd terytorialny*, „Finanse Komunalne” 2022, nr 2, s. 7–17.
- Kardas P., Sławiński M., *Przenikanie się odpowiedzialności wykroczeniowej i administracyjnej — problem podwójnego karania*, [w:] *Węzłowe problemy wykroczeń — czy potrzebna jest reforma?*, red. M. Kolendowska-Matejczuk, V. Vachev, Warszawa 2016, s. 22–40.
- Kulik M., *Przestępstwo — wykroczenie — delikt administracyjny: o trzech kategoriach czynu zabronionego w Polsce i Szwajcarii*, [w:] *Interdyscyplinarność — w nauce najciekawsze rzeczy dzieją się na styku różnych dziedzin. Księga Jubileuszowa Profesora Małgorzaty Król-Bogomilskiej*, red. M. Błaszczyk, A. Zientara, Warszawa 2021, s. 85–94.
- Majczak P., *Refleksje na temat kodeksowej regulacji kar administracyjnych*, „Ius Novum” 2020, nr 1, s. 112–131.
- Płońska A., [w:] *Polskie, czeskie i słowackie prawo wykroczeń. Studium prawnoporównawcze*, red. D. Danecka, Warszawa 2019, s. 260–276.
- Radecki W., *Co dalej z polskim prawem wykroczeń? (część 2)*, „Prokuratura i Prawo” 2023, nr 6, s. 5–27.
- Radecki W., *Dezintegracja polskiego prawa penalnego*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 9, s. 5–28.
- Sługocki J., *Wpłaty nawiązek i kar pieniężnych do Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Karne” 2023, nr 55, s. 56–71.
- Szumilo-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne*, Zakamycze 2004.
- Trzciniński M., *Próba oceny nowych rozwiązań w zakresie karnoprawnej ochrony dziedzictwa kultury*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2019, nr 51, s. 103–121.

Uzasadnienie do autopoprawki rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw, Druk Sejmowy 1403-A.

Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw, Druk Sejmowy 1403.

Zalasińska K., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020.

Zalewski W., *Administratywizacja prawa karnego*, [w:] „Administratywizacja” prawa karnego czy „kryminalizacja” prawa administracyjnego?, red. M. Bogusz, W. Zalewski, Gdańsk 2021, s. 75–100.

Ziółkowska A., Gronkiewicz A., *Czeskie rozwiązania prawne dotyczące kar administracyjnych w kontekście potrzeby reformy w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 3, s. 95–111.

Changes in the scope of liability for petty offenses against historical monuments

Abstract

The main purpose of this study is to analyze changes in the scope of liability for petty offenses against historical monuments that entered into force on January 1, 2024. In this respect the amendment act of June 22, 2017 was key, introducing a catalog of administrative torts as of January 1, 2018 and decriminalizing their equivalent petty offenses as of January 1, 2024. The above legislative measure is an example of the noticeable trend in recent years of transforming petty offenses into administrative torts. Decriminalization of petty offenses as a result of their conversion into administrative torts is not the only direction of changes in the scope of liability for petty offenses against historical monuments. In some cases, the legislator decided to tighten liability and transform petty offenses into offenses.

Keywords: petty offense law, petty offenses against historical monuments, administrative tort, Act on the Protection and Care of Historical Monuments, amendment.