

Żaneta Gwardzińska\*

orcid.org/0000-0003-2055-7466

## Problemy egzekwowania nadzoru konserwatorskiego na przykładzie zbiegu administracyjnego postępowania egzekucyjnego z postępowaniem upadłościowym dysponenta zabytku

### Challenges of the enforcement of supervision with regard to monuments conservation as exemplified by concurrency of enforcement and bankruptcy proceedings against the monument holder

**Słowa kluczowe:** nadzór konserwatorski, egzekucja administracyjna, dysponent zabytku, zbieg egzekucji

**Key words:** conservation supervision, administrative execution, monument administrator

#### Uwagi wstępne

Ochrona zabytków jest jak podróż – przemierzając Polskę oraz jej historyczne ziemie, które obecnie znajdują się poza jej terytorium, odnajdujemy „ducha historii” będącego spoiwem tożsamości narodowej Polaków. W tej podróży nie tylko poznajemy historię, lecz również odkrywamy nowe fascynujące miejsca, do których niejednokrotnie wracamy. Kwintesencją ochrony dziedzictwa jest dążenie do zachowania tych miejsc i znajdujących się na ich obszarze obiektów dla przyszłych pokoleń, aby mogły tak jak my teraz delectować się ich pięknem i ponadczasowością. I choć jest to jedno z podstawowych zadań organów ochrony zabytków, to nie osiągną one swoich celów samodzielnie, gdyż kluczowym elementem dla zachowania dziedzictwa jest skoordynowana współpraca całego społeczeństwa, tj. dysponentów zabytków, obywateli, organów administracji publicznej, jak również turystów odwiedzających obiekty zabytkowe. Ponadto ochrona zabytków

#### Introductory remarks

The protection of monuments is like a journey – traversing Poland and its historic territories currently outside of its borders, we discover „the spirit of history” – the binder of the national identity of the Polish people. In the course of this journey we not only learn about history but also discover new fascinating places, some of which will be revisited repeatedly. It is the essence of the protection of monuments to strive to preserve the sites, and the objects within them, for the generations to come, so that they also could enjoy the beauty and timeliness of the cultural goods. And, although this is one of the core duties of the institutions responsible for the protection of monuments, they are not the only ones who are supposed to execute these tasks. For this purpose, a coordinated cooperation of all of society is essential, i.e. of the monument holder, the citizens and public administration bodies, as well as the tourists visiting the historical sites. Moreover, the protection of monuments is always

\* dr, Centrum Prawa Ochrony Dóbr Kultury UNESCO, Uniwersytet Opolski

\* *Ph.D., UNESCO Chair on Cultural Property Law, University of Opole*

**Cytowanie / Citation:** Gwardzińska Ż. Challenges of the enforcement of supervision with regard to monuments conservation as exemplified by concurrency of enforcement and bankruptcy proceedings against the monument holder. *Wiadomości Konserwatorskie – Journal of Heritage Conservation* 2020, 61:7-16

**Otrzymano / Received:** 16.01.2020 • **Zaakceptowano / Accepted:** 2.02.2020

**doi:** 10.48234/WK61HOLDER

*Praca dopuszczona do druku po recenzjach*

*Article accepted for publishing after reviews*

nierozzerwalnie związana jest z polityką ochrony zabytków<sup>1</sup> oraz nowoczesnym podejściem do patriotyzmu<sup>2</sup>, które obecnie generują nowe rozumienie ochrony dziedzictwa, w tym stanowią podstawę ewolucji w sprawowaniu przez wojewódzkich konserwatorów zabytków nadzoru konserwatorskiego.

Obecnie obowiązująca ustawa z 23 lipca 2003 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>3</sup> już w tytule ukazuje wymiar ochrony zabytków, który rozszerzony został na zobowiązanie do opieki nad zabytkami<sup>4</sup>. Tym samym ustawa wyznaczyła zakres nadzoru konserwatorskiego, czyli czuwania nad realizacją obowiązku ochrony zabytków i opieki nad zabytkami przez organy ochrony zabytków, Generalnego Konserwatora Zabytków oraz wojewódzkich konserwatorów zabytków, stanowiącego na gruncie ustawy z 17 czerwca 1966 o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>5</sup> obowiązek egzekucyjny o charakterze niepieniężnym.

Problematyka nadzoru konserwatorskiego była przedmiotem wielu opracowań doktrynalnych, niemniej kończyły się one często na etapie wydania decyzji przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. Tylko nieliczne opracowania czyniły krok dalej, dokonując szczątkowego omówienia ochrony zabytków w postępowaniu sądowo-administracyjnym<sup>6</sup>, a egzekwowaniu nadzoru konserwatorskiego zostały poświęcone zaledwie dwie publikacje<sup>7</sup>, z których tylko jedna w sposób kompleksowy omawia przebieg całego postępowania<sup>8</sup>. Nie zmienia to faktu, że egzekwowanie obowiązku ochrony zabytków i opieki nad zabytkami jest niezwykle ważnym elementem jego realizacji, choć przepisy dotyczące egzekwowania nadzoru konserwatorskiego nie są powszechnie stosowane, dlatego że istnieją czynniki zewnętrzne, które na zasadzie dyfuzji silnie oddziałują na efektywność egzekwowania nadzoru konserwatorskiego. Teoretycznie ustawodawca zagwarantował organom administracji publicznej uprawnienia do egzekwowania obowiązków wynikających z aktów administracyjnych, jednak ich niejednoznaczność i nieprecyzyjność, a także braki kadrowe i awersja urzędnicza do stosowania przepisów egzekucyjnych czynią z przepisów dotyczących egzekwowania nadzoru konserwatorskiego tzw. martwe prawo.

Poniższy rysunek przedstawia zestawienie głównych przyczyn wpływających na brak efektywności egzekwowania nadzoru konserwatorskiego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym.

Po pierwsze, na nieegzekwowanie decyzji przez wojewódzkich konserwatorów zabytków w toku administracyjnego postępowania egzekucyjnego wpływa brak znajomości przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji u pracowników Wojewódzkich Urzędów Ochrony Zabytków. Nieznajomość przepisów jest problemem wielopłaszczyznowym. Pracownicy nie tylko nie są szkoleni ze znajomości przepisów egzekucyjnych po podjęciu pracy na rzecz organu, lecz także nie zdobyli takiej wiedzy w toku studiów, ponieważ ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie jest omawiana na za-

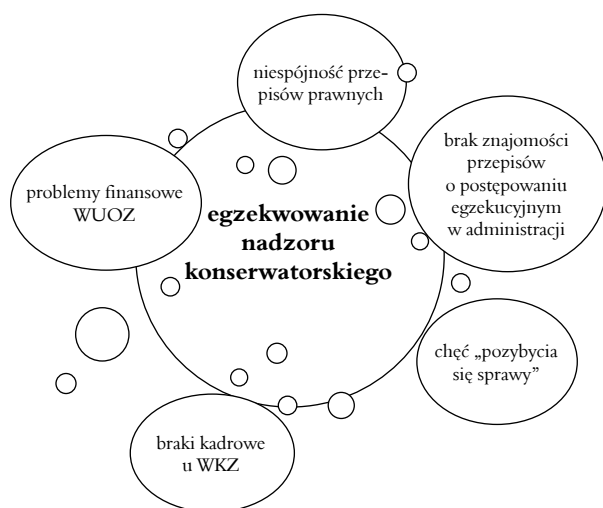
related to the policy on the protection of cultural heritage<sup>1</sup>, and to the modern approach to patriotism<sup>2</sup> which generates a new meaning of heritage protection and provides a basis for an evolution of the practice of conservation supervision by voivodeship conservators.

The currently binding Act of 23 July 2003 on the Protection of Monuments and Care of Monuments<sup>3</sup> points out to the fact that the protection has been broadened so that to encompass the care of the monuments already in its title<sup>4</sup>. Thus, the act has also specified the scope of monument conservation supervision, which is to encompass supervision of the performance of the duty to protect cultural goods. It also mandates the institutions responsible for the protection of cultural goods, the General Conservator of Monuments and voivodeship conservators of monuments with taking care of the monuments. Under the Act of 17 June 1966 on Enforcement Proceedings in Administration<sup>5</sup>, the protection and care constitute a non-monetary enforceable duty.

The issue of monument conservation supervision has been the subject of many doctrinal analyses, yet they often only went as far as to conclude the fact of a relevant decision being issued by a voivodeship conservator of monuments. Only a few of the analyses went a step further to include a rudimentary discussion of the protection of monuments in administrative court proceedings<sup>6</sup>. So far, only two publications have been devoted to the enforcement of supervision of monument protection<sup>7</sup>, and only one of them describes the whole of the proceedings in a comprehensive manner<sup>8</sup>. This does not change the fact that enforced supervision of the protection and care is an important part of the conservator's practice, although – regulations pertaining to the enforcement of conservation supervision are not commonly applied. This is due to the fact that there are strong external factors which – by way of a diffusion process – strongly impact the effectiveness of the enforcement of conservation supervision. Theoretically speaking, the legislator has granted public administration bodies the authority to enforce performance of the duties resulting from the relevant administrative acts. However, the inconsistency of the acts and their ambiguity, coupled with the understaffing of the public administration and the public servants' aversion to applying regulations pertaining to enforcement, render conservation supervision enforcement regulations ineffective.

The figure below presents a juxtaposition of the main reasons behind the ineffectiveness of the enforcement of conservation supervision in administrative proceedings.

First, the failure of voivodeship conservators of monuments to enforce decisions in the course of administrative enforcement proceedings results from the lack of knowledge of the Act on Enforcement Proceedings in Administration among the staff of Voivodeship Offices for the Protection of Monuments. The lack of knowledge of the regulations is a multi-fold issue. Not only do the employees not receive training on the enforcement regulations after they have been hired by the administrative bodies but, most importantly, they do



Ryc. 1. Główne czynniki wpływające na nieefektywność egzekwowania nadzoru konserwatorskiego.  
Źródło: opracowanie własne.

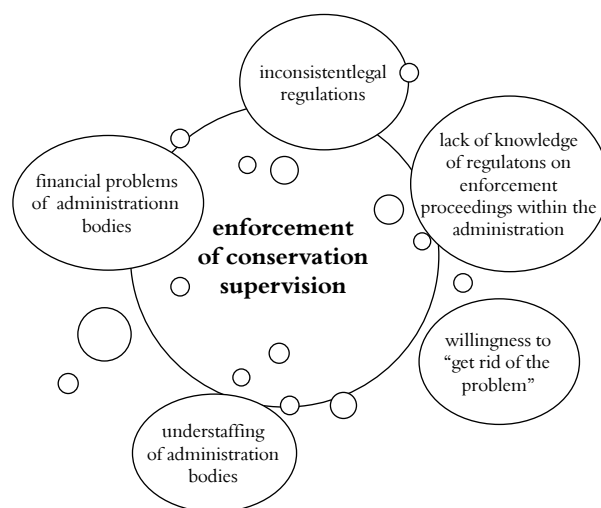


Fig. 1. The main factors impacting the effectiveness of the enforcement of conservation supervision.  
Source: author's work.

jęciach z podstaw prawa realizowanych na takich kierunkach, jak historia, historia sztuki, konserwatorstwo czy archeologia, a nawet na niektórych uczelniach kształcących przyszłych prawników. W efekcie wojewódzcy konserwatorzy zabytków chętniej i częściej zawiadamiają prokuraturę o popełnieniu przez dysponenta zabytku przestępstwa zniszczenia zabytku, niż podejmują kroki administracyjnoprawne zmierzające do wyegzekwowania od dysponenta zabytku ciężącego na nim obowiązku egzekucyjnego.

Po drugie, pozorna awersja do wszczynania administracyjnych postępowań egzekucyjnych związana jest również z brakami kadrowymi wojewódzkich urzędów ochrony zabytków. Zarobki w administracji publicznej sprawiają, że wielu specjalistów z zakresu ochrony zabytków decyduje się na przebranżowienie lub podjęcie pracy u pracodawcy oferującego większe wynagrodzenie niż administracja publiczna. Dla przykładu jedna z delegatur Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w południowo-zachodniej części Polski od ponad dwóch lat poszukuje pracownika posiadającego wiedzę i doświadczenie w pracy konserwatorskiej, oferując jednocześnie wynagrodzenie odpowiadające minimalnemu wynagrodzeniu za pracę w rozumieniu ustawy z 10 października 2002 o minimalnym wynagrodzeniu za pracę<sup>9</sup>. Oznacza to, że narastający problem kadrowy administracji publicznej przekłada się na efektywność i efektywność pracy wojewódzkich konserwatorów zabytków. Dodajmy, że nie jest to problem wyłącznie administracji publicznej na szczeblu samorządowym, dotyczy bowiem również administracji rządowej. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego z powodu braków kadrowych oraz wielości spraw wpływających do Ministra nie egzekwuje obowiązku ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, a jeśli takie postępowania są w ogóle wszczynane, to można je uznać za epizodyczne<sup>10</sup>.

Po trzecie, wojewódzkie urzędy ochrony zabytków nie są w stopniu wystarczającym dotowane. Środki

not learn about the regulations in the course of their studies because the Act on Enforcement Proceedings in Administration is not a part of the curriculum of the basic courses of law taught at the departments of history, arts history, monuments conservation or archaeology, or even at some academic establishments educating future lawyers. As a result, the voivodeship conservators of monuments more willingly notify the public prosecution office of an unlawful destruction of a monument by its holder than they take administrative actions to enforce the obligations of the monument holder.

Second, the apparent aversion to initiating administrative proceedings is related to the understaffing of the Voivodeship Offices for the Protection of Monuments. Poor earnings in the public administration sector result in that many specialists in the area of monument protection decide to change their career paths, or get hired by an employer capable of offering higher wages than those expected in the administration. For example, one of the branches of the Voivodeship Office for the Monuments Protection in South-Eastern Poland has been searching for an employee knowledgeable and experienced in conservation works for over two years, while offering the minimum wage allowed under the Act of 10 October 2002 on minimum wages<sup>9</sup>. This means that the growing permanent understaffing problem in public administration translates into the inefficiency and ineffectiveness of voivodeship conservators of monuments. It is worth noting that the problem does not regard the public administration at the local government level only but it is also visible in central government structures. The Ministry of Culture and National Heritage does not sufficiently enforce the duty to protect monuments and care for them due to understaffing and the number of cases brought to the attention of the Minister, and if such proceedings are initiated they are rare exceptions<sup>10</sup>.

Third, the Voivodeship Offices for the Protection of Monuments are insufficiently funded. The financial

pieniężne przekazywane konserwatorom przez wojewodów wystarczają głównie na wynagrodzenia dla pracowników oraz bieżącą pracę urzędu, co sprawia, że organów nie stać na prowadzenie postępowań egzekucyjnych, w tym na przeprowadzanie wykonań zastępczych. W efekcie, o ile zostanie wszczęte przez wojewódzkiego konserwatora zabytków administracyjne postępowanie egzekucyjne, to ograniczy się ono do zastosowania wobec zobowiązanego (dysponenta zabytku) środka egzekucyjnego w postaci grzywny w celu przymuszenia. Wprawdzie wojewódzki konserwator zabytków mógłby zrealizować wykonanie zastępcze, jednak ze względów finansowych jest to środek egzekucyjny o charakterze ekskluzywnym, ponieważ jest on kosztowny i obecnie stosowany wyłącznie przez Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków oraz Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków<sup>11</sup>.

Wykonanie zastępcze ogranicza się do obowiązku egzekucyjnego, lecz nie zagwarantuje zwrotu nakładów pieniężnych poniesionych na jego przeprowadzenie. Wdrażając wykonanie zastępcze, wojewódzki konserwator zabytków pokrywa koszty robót budowlanych lub prac konserwatorskich, a następnie występuje do zobowiązanego z roszczeniem zwrotu poniesionych kosztów. Oznacza to, że zobowiązanie niepieniężne ulegnie konwersji na zobowiązanie pieniężne, którego wyegzekwowanie od upadłego jest niekiedy niewykonalne.

Po czwarte, niespójność przepisów prawnych jest „gwoździem do trumny” nieegzekwowania nadzoru konserwatorskiego w administracyjnym toku instancji. Brak spójności przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z ustawą z 21 sierpnia 1997 o gospodarce nieruchomościami<sup>12</sup>, ustawą z 28 lutego 2003 Prawo upadłościowe oraz ustawą z 7 lipca 1994 Prawo budowlane<sup>13</sup> sprawia, że wojewódzcy konserwatorzy zabytków odstępują od wszczynania postępowań egzekucyjnych na rzecz postępowań karnych.

Mając na uwadze powyższe, w praktyce wojewódzcy konserwatorzy zabytków częściej dopatrują się podstaw wszczęcia wnioskowego postępowania karnego niż administracyjnego postępowania egzekucyjnego, mimo że administracja publiczna upoważniona jest do realizacji obowiązków o charakterze publicznoprawnym z urzędu, bez zwracania się do sądu o zastosowanie środków egzekucyjnych. Zbigniew Leoński już w latach osiemdziesiątych XX wieku podkreślał, że „egzekucja administracyjna jest [...] znacznie szybsza i skuteczniejsza niż egzekucja sądowa”<sup>14</sup>, niemniej ogół czynników wewnętrzno-zewnętrznych służb ochrony zabytków sprawił, że egzekwowanie nadzoru konserwatorskiego stało się bolączką ochrony zabytków w Polsce.

### **Zbieg egzekucji w kodeksie postępowania cywilnego**

Praktyka egzekwowania nadzoru konserwatorskiego ukazuje, że istnieją sytuacje, w których zabytek wpisany do rejestru zabytków jest przedmiotem zarówno

means allocated to the conservators by the voivods (provincial governors) are often barely enough for the employees' wages and for the day-to-day functioning of the office, as a result of which the offices cannot afford enforcement proceedings and, for example, they fail to provide vicarious performance. Consequently, if an administrative proceeding is initiated by a voivodeship conservator of monuments, it will be limited to the application of an enforcement measure against the obligated person (the monument holder) in the form of a fine in order to enforce compliance. Although a voivodeship conservator of monuments could provide a vicarious performance but, for financial reasons, this is a luxurious and expensive measure, used only by the West Pomeranian and the Opole Voivodeship Conservators of Monuments<sup>11</sup>.

The provision of vicarious performance is limited to the performance of the enforced duty, but it does not guarantee a return of the financial means invested in the process. Providing vicarious performance, the voivodeship conservator of monuments covers the costs of construction or conservation works, and then turns to the obligated person with a claim for a refund of the expenditures. This means that the non-financial duty will be converted into a financial liability – but the enforcement of it from the obligated person is often impossible.

Fourth, the inconsistency of the legal regulations may be the proverbial „nail in the coffin” finally resulting in a failure to enforce conservation supervision through administrative procedures. The lack of consistency in the regulations pertaining to the protection of monuments with the provisions of the Real Estate Management Act of 21 August 1997<sup>12</sup>, the Bankruptcy Law of 28 February 2003, and the Construction Law of 7 July 1994<sup>13</sup> results in that voivodeship conservators of monuments resign from initiating enforcement proceedings in favor of filing criminal lawsuits.

In view of the above, in practice, voivodeship conservators of monuments tend to find a basis for filing a criminal lawsuit rather than to initiate administrative enforcement proceedings despite the fact that the public administration is fully authorized to perform public law duties ex officio, without requesting the court to apply enforcement measures. Moreover, Z. Leoński underlined the fact that: „[...] administrative enforcement actions are [...] much quicker and much more efficient than court enforcement” as early as in the 1980s<sup>14</sup>. Nonetheless, the whole set of external and internal circumstances related to the protection of monuments has resulted in that the enforcement of the conservation supervision has become a weak point of monument protection in Poland.

### **Concurrent enforcement actions in the Polish Code of Civil Procedure**

Practical experience related to the enforcement of the conservation supervision indicates that there are cases when a monument entered into a register of monuments is at the same time subject to an administrative enforcement proceeding and a court enforcement action performed in

prowadzonego postępowania egzekucyjnego, jak i egzekucji sądowej prowadzonej na podstawie ustawy z 17 listopada 1964. Kodeks postępowania cywilnego<sup>15</sup>. Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą zbiegiem egzekucji jest „sytuacja zastosowania środka egzekucyjnego do konkretnego, tego samego przedmiotu, rzeczy lub prawa, do którego skierowano egzekucję w trybie sądowym i administracyjnym”<sup>16</sup>. W literaturze przedmiotu powszechnie przyjmuje się, że w praktyce może dojść wyłącznie do zbiegu egzekucji sądowej i administracyjnej lub zbiegu kilku egzekucji administracyjnych<sup>17</sup>, niemniej Joanna Dembczyńska wyraziła odmienny pogląd. Zgodnie z zaprezentowaną przez nią definicją zbiegiem egzekucji jest „sytuacja, która może mieć miejsce w trakcie prowadzenia egzekucji, a która polega na tym, że w stosunku do określonej rzeczy lub prawa majątkowego toczy się więcej niż jedna egzekucja”<sup>18</sup>.

Egzekwowanie obowiązku ochrony zabytków i opieki nad zabytkami może zatem zachodzić w dwóch odrębnych postępowaniach, a także służyć realizacji innego rodzaju obowiązków<sup>19</sup>. W pierwszym przypadku obowiązek egzekucyjny ma charakter publicznoprawny i wynika z decyzji, postanowień lub innych orzeczeń organów, które zostały przekazane do egzekucji w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. W drugim przypadku występuje tożsamość podmiotu oraz przedmiotu postępowania<sup>20</sup> i konieczne jest przymusowe urzeczywistnienie praw i obowiązków wynikających ze stosunków z zakresu materialnego prawa cywilnego, a egzekucja odbywa się na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego (art. 758–833 k.p.c.). Spoiwem zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej jest tożsamość podmiotowo-przedmiotowa egzekucji, skutkująca przekazaniem przez sąd akt administracyjnego postępowania egzekucyjnego komornikowi sądowemu, który prowadzi dalsze postępowanie egzekucyjne, najczęściej korzystając z pomocy wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 773 § 1 k.p.c.).

O ile zbieg egzekucji administracyjnej z egzekucją sądową nie sprawia większych problemów praktycznych, o tyle zbieg postępowania egzekucyjnego i postępowania upadłościowego stanowi swoistą „puszkę Pandory” dla wojewódzkich konserwatorów zabytków. Nie tylko nie został on uregulowany w żadnym przepisie prawnym, lecz również obecnie obowiązujące przepisy nie są w tym zakresie spójne. Problematyczne dla organu jest wówczas nie tylko określenie zobowiązanego w przypadku ustanowienia przez sąd zarządcy tymczasowego, lecz także dokonywanie jakichkolwiek czynności w prowadzonym postępowaniu egzekucyjnym.

#### **Egzekwowanie nadzoru konserwatorskiego od upadłego dysponenta zabytku**

Sytuacja zbiegu postępowania upadłościowego z administracyjnym postępowaniem egzekucyjnym zachodzi, gdy wobec upadłego zostało wszczęte postępowanie egzekucyjne z obowiązku ochrony zabytków i opieki nad

compliance with the Act of 17 November 1964 – Code of Civil Procedure<sup>15</sup>. In line with the well-developed opinion in the judiciary, concurrence of enforcement proceedings is a „situation where an enforcement measure has been applied to the same item, artifact or right in relation to which both an administrative and a court enforcement proceeding have been opened”<sup>16</sup>. In the literature it is commonly assumed that, in practice, what is only possible is concurrence of an administrative and a court enforcement proceeding, or concurrence of a number of administrative proceedings<sup>17</sup>, yet J. Dembczyńska has expressed a contradictory opinion. In accordance with the definition suggested by her, concurrence of proceedings is a „situation which can occur in the course of an enforcement action, and which consists in that regarding to the same specific item or property right to which more than one enforcement proceedings have been opened”<sup>18</sup>.

Enforcement of the duty to protect and care for monuments may be sought in two separate proceedings, or it may also serve the purpose of performance of other types of duties<sup>19</sup>. In the first case, the enforced duty is based on public law and stems from decisions, resolutions or rulings made by public authorities, the enforcement of which is then sought in administrative enforcement proceedings. In the case of the latter, the subject and the object of the proceeding is the same<sup>20</sup> and what is needed is an enforced performance of rights and duties resulting from legal relationships in the scope of substantive civil law, and the enforcement is conducted on the basis of the Code of Civil Procedure (articles 758–833 of the code). What causes the concurrence of administrative and court enforcement proceedings is the identity of the subject and the object of the enforcement action resulting in that the court refers the files of the administrative proceeding to the court bailiff, who further conducts the enforcement action, usually with the assistance of the voivodeship conservator of monuments (art. 773 § 1 of the code).

While concurrence of administrative and court proceedings does not cause major practical problems, concurrence of an enforcement and bankruptcy proceedings is very much similar to the opening of the „Pandora’s box” for the voivodeship conservators of monuments. The Monument in this area are not mutually cohesive. The Voivodeship Office for the Monuments Protection also struggles with the proper identification of the obligated person when an administrator pro tempore has been appointed, as well as with the performance of any actions in the ongoing enforcement proceeding.

#### **Enforcement of the supervision of monuments conservation from a monument holder**

Concurrence of a bankruptcy proceeding and an administrative enforcement proceeding occurs when an action is taken to enforce the duty to protect and care of a monument against a bankrupt (legal or natural) person, or when in the course of an ongoing enforcement proceedings the obligated person files a petition

zabytkami albo gdy w toku toczącego się postępowania egzekucyjnego zobowiązany wystąpił z wnioskiem do sądu upadłościowego o ogłoszenie upadłości. Wówczas wojewódzki konserwator zabytków bądź organ jednostki samorządu terytorialnego<sup>21</sup> wszczyna postępowanie egzekucyjne z obowiązku o charakterze niepieniężnym w przedmiocie wyegzekwowania obowiązków wynikających z decyzji konserwatorskich. W praktyce przedmiotowe decyzje konserwatorskie najczęściej dotyczą obowiązku przeprowadzenia prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy zabytku rejestrowym (art. 49 u.o.z.) albo przywrócenia zabytku do stanu zgodnego z prawem (art. 45 u.o.z.).

W obecnym stanie prawnym nie istnieje żaden przepis regulujący zbieg postępowania egzekucyjnego z postępowaniem upadłościowym. Tym samym organ egzekucyjny staje się wierzycielem dłużnika (dysponenta zabytku) w postępowaniu egzekucyjnym i dochodzi swoich roszczeń w stopniu równym z innymi wierzycielami. W efekcie wyegzekwowanie obowiązku o charakterze niepieniężnym od upadłego jest praktycznie niewykonalne, gdyż dłużnik najczęściej nie posiada środków finansowych na przeprowadzenie wymaganych decyzją konserwatorską prac konserwatorskich lub robót budowlanych. Wprawdzie wojewódzki konserwator zabytków dowiedziawszy się o niewypłacalności dysponenta zabytku, mógłby dążyć do karnego wywłaszczenia zabytku w trybie art. 50 ust. 4 u.o.z., ale jest to „kosztowna operacja ratująca zabytek”. Co więcej, karnego wywłaszczenia zabytku nieruchomości dokonuje starosta na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 50 ust. 4 pkt 2 u.o.z.) w trybie i na zasadach przewidzianych w ustawie o gospodarce nieruchomościami<sup>22</sup>, która *de facto* nie przewiduje szczególnego trybu wywłaszczenia zabytku<sup>23</sup>. W przypadku zabytku ruchomego (art. 50 ust. 4 pkt 1 u.o.z.) wywłaszczenia dokonuje wojewódzki konserwator zabytków, lecz w praktyce są to sytuacje epizodyczne, dlatego że wojewódzkich konserwatorów zabytków nie stać na zapłacenie dysponentowi zabytku odszkodowania odpowiadającego wartości rynkowej zabytku.

Zgodnie z art. 10 ustawy z 28 lutego 2003 Prawo upadłościowe<sup>24</sup> podstawą ogłoszenia upadłości jest sytuacja, w której dłużnik nie wykonuje swoich wymagalnych zobowiązań pieniężnych<sup>25</sup>, a więc stał się niewypłacalny; wówczas dłużnik oraz każdy z jego wierzycieli mogą zgłosić wniosek o ogłoszenie upadłości (art. 20 u.p.u.). Najczęściej już na etapie wniosku o wszczęcie upadłości<sup>26</sup> sąd zabezpiecza majątek dłużnika poprzez ustanowienie tymczasowego nadzorca sądowego (art. 38 ust. 1 u.p.u.), a w szczególnych przypadkach zarządcy przymusowego (art. 40 ust. 4 u.p.u.). Na tym etapie postępowania upadłościowego organ egzekucyjny, wszczynając postępowanie egzekucyjne z niepieniężnego obowiązku ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, co do zasady powinien w tytule wykonawczym określić zobowiązanie – dysponenta zabytku, jednak sytuacja dłużnika w zależności od ustanowionej przez sąd upadłościowy formy zabezpieczenia jest niejednolita.

for bankruptcy with a bankruptcy court. Then the voivodeship conservator of monuments, or a unit of the territorial government<sup>21</sup>, takes an action to enforce the non-monetary duty resulting from the decisions of the Monuments Conservator. In practice, such decisions most commonly regard the duty to perform conservation or construction works on a registered monument, (art. 49 of the Act on the Protection of Monuments and Care of Monuments), or to restore a monument to a state required by the law (art. 45 of the aforementioned Act).

In the current state of regulations, there is no provision applicable to concurrence of enforcement and bankruptcy proceedings. Therefore, the creditor of the debtor (monument holder) becomes the enforcement authority in the enforcement proceedings and it asserts claims on par with the other creditors. Consequently, the enforcement of a non-monetary duty from a bankrupt obligated person is practically impossible, as the debtor usually does not have the financial means needed to perform the conservation or construction works required by the decision of the office for the protection and care of monuments. It is true that, having learnt of the insolvency of the monument holder, he could demand a punitive dispossession of the monument under article 50 paragraph 4 of Act on the Protection of Monuments and Care of Monument but this is an „expensive venture to save a monument”. What is more, a punitive dispossession of a fixed monument is conducted by the starost (district head) following a motion from the voivodeship conservator of monuments (art. 50 paragraph 4 point 2) of the said act, following the procedure and on the grounds provided for in the Real Estate Management Act<sup>22</sup>—which *de facto* does not provide for a procedure to dispossess of a monument<sup>23</sup>. In the case of dispossession of a movable cultural good (art. 50, paragraph, 4 point of the Act on the Protection and Care of Monuments), the dispossession is conducted by the voivodeship conservator of monuments but in practice such situations are very rare because the conservator is not able to afford the payment of a compensation to the monument holder at market prices.

Under article 10 of the Act of 28 February 2003 „The Bankruptcy Law”<sup>24</sup>, a declaration of bankruptcy is well-founded if the debtor is not meeting their financial liabilities<sup>25</sup>, and – thus – becomes insolvent. Then the debtor and each of his creditors may file for bankruptcy (Article 20 of the Bankruptcy Law). Most commonly<sup>26</sup>, the court secures the debtor’s property by appointing a judicial supervisor pro tempore already at the stage of filing the petition for bankruptcy (art. 38 paragraph 1 of the Bankruptcy Law), and in special cases – a mandatory administrator pro tempore. (Article 40 paragraph 4 of the aforementioned act).

At this stage of the bankruptcy proceeding, the enforcement authority initiating the proceeding to enforce the non-monetary duty to protect and care of monuments should, as a rule, specify the obligations of the monument holder in the enforcement title, yet the situation of

Z ekonomicznego punktu widzenia dłużnik jest bankrutem, który nie posiada środków na przeprowadzenie wymaganych nakazem konserwatorskim prac<sup>27</sup>, dlatego ma ograniczoną zdolność do czynności prawnych w zakresie dokonywania czynności zwykłego zarządu (art. 38a u.p.u.), a wszelkie czynności przekraczające jego zakres wymagają zgody tymczasowego nadzorca sądowego pod rygorem nieważności. Jeśli sąd ustanowi zarządcę przymusowego, to na podstawie art. 40 ust. 2 u.p.u. musi on określić w formie postanowienia zakres i sposób wykonywania zarządu. Z chwilą wszczęcia postępowania upadłościowego zarząd nad majątkiem dłużnika sprawuje doradca restrukturyzacyjny<sup>28</sup>, a w efekcie organ egzekucyjny wystawia tytuł egzekucyjny na działającego w imieniu dłużnika syndyka, co sprawia, że postanowienie o ustanowieniu zarządcy tymczasowego jest podstawą określenia zobowiązanego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym.

Z chwilą pozbawienia dłużnika przez sąd zarządu nad posiadany majątkiem, dysponentem zabytku staje się nadzorca, zarządca przymusowy lub doradca restrukturyzacyjny, pełniący czynności syndyka na podstawie prawa upadłościowego, i to oni są zobowiązanymi, na których ciąży wykonanie obowiązku egzekucyjnego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Zgodnie z art. 57 ust. 1 u.p.u. „upadły jest obowiązany wskazać i wydać syndykowi cały swój majątek, a także wydać dokumenty dotyczące jego działalności, majątku oraz rozliczeń, w szczególności księgi rachunkowe, inne ewidencje prowadzone dla celów podatkowych i korespondencję. Wykonanie tego obowiązku upadły potwierdza w formie oświadczenia na piśmie, które składa sędziemu-komisarzowi”. Skutkiem ogłoszenia upadłości jest utrata przez upadłego prawa zarządu majątkiem oraz możliwości korzystania z mienia stanowiącego masę upadłościową i rozporządzania nim, w związku z czym syndyk staje się zarządcą majątku dłużnika, czyli dysponentem zabytku. Wojewódzki konserwator zabytków jest zaś wierzycielem, który dąży do wyegzekwowania obowiązku egzekucyjnego.

O ile egzekucja obowiązków pieniężnych podlega określonym ustawowo zasadom, o tyle egzekwowanie obowiązków niepieniężnych nie zostało należycie uregulowane. Tym samym najefektywniejszym sposobem wyegzekwowania od dłużnika obowiązku ochrony zabytków i opieki nad zabytkami jest przeprowadzenie wykonania zastępczego, a następnie zabezpieczenie wiarygodności Skarbu Państwa hipoteką przymusową<sup>29</sup>. Ponadto warto zaznaczyć, że prawo upadłościowe w art. 342 ust. 1 u.p.u. określa kolejność zaspokajania wierzycieli z funduszy masy upadłościowej. W efekcie koszty wykonania zastępczego są należnościami drugiej kategorii (art. 342 ust. 1 pkt 2 u.p.u.), wśród których ustawodawca wyszczególnił inne należności, jeżeli nie podlegają zaspokojeniu w innych kategoriach, zwłaszcza podatki i inne daniny publiczne oraz pozostałe należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne.

the debtor is not always the same: it varies depending on the form of security adjudicated by the bankruptcy court.

From an economic point of view, the debtor is bankrupt and does not have the financial means necessary to conduct the conservation works demanded in the enforcement order<sup>27</sup>. Therefore, he has only a limited ability to perform legal acts within the scope of ordinary management activities. (art. 38a of the Bankruptcy Law), and all the activities exceeding this scope require the consent of the judicial supervisor pro tempore for their validity. If the court appoints a mandatory administrator, then – under article 40 paragraphs 2 of the act) he (or she) is obligated to specify the scope and the manner of the administration in the form of a decision in writing.

Upon the initiation of bankruptcy proceedings, the administration of the debtor's property is entrusted to a restructuring counselor<sup>28</sup>. Consequently, the enforcement authority issues an enforcement title for the official receiver acting on behalf of the debtor, which results in that the decision to appoint the administrator pro tempore is the basis for the establishment of obligated person in administrative enforcement proceedings.

When the debtor is deprived of the right to administer the property owned by him, the right to dispose of the property is granted to the supervisor, the mandatory administrator or the restructuring counselor acting as the official receiver in compliance with the bankruptcy law. The above-mentioned are the obligated persons required to perform the duty enforced in the administrative enforcement proceedings. Under Article 57 Para. 1 of the Bankruptcy Law, the bankrupt person is obligated to disclose all their property and hand it over to the official receiver, as well as to hand over the documents related to activities, assets and calculations, especially including account books and all other registers maintained for taxation purposes, as well as the correspondence. Performance of this duty is acknowledged by the bankrupt person in a written statement submitted to the judge commissioner<sup>29</sup>. For the bankrupt person, a declaration of bankruptcy results in the loss of the right to manage the property, or to use or dispose of the assets included in the bankruptcy estate. Consequently, the official receiver becomes the administrator of the debtor's property, authorized to dispose of the monument in case. The voivodeship conservator of monuments is, therefore, the creditor who seeks enforcement of the duty.

While enforcement of financial obligations is subject to regulations specified in parliamentary acts, enforcement of non-monetary duties is not properly regulated. Therefore, a vicarious performance, and then securing the liabilities owed to the state treasury with a judicial (obligatory) mortgage are the most efficient way to enforce the duty to protect and care of monuments from the debtor<sup>29</sup>. It is also noteworthy that the bankruptcy law in its article 342 Para. 1 specifies the order of satisfaction of creditors from the bankruptcy estate. Consequently, the costs of vicarious performance belong to the second category (art. 342 para 1 point 2 of the Bankruptcy Law), where the legislator has placed other lia-

Mając na uwadze powyższe, powstaje pytanie, jak skutecznie chronić zabytki w sytuacji zbiegu postępowania upadłościowego z administracyjnym postępowaniem egzekucyjnym? Odpowiedź na nie napawa grozą, gdyż w obecnym stanie prawnym istnieje poważna luka, która uniemożliwia wyegzekwowanie postanowień decyzji konserwatorskich od upadłego. W opinii Kamila Zeidlera<sup>30</sup> „wyłącznie kompleksowe postrzeganie systemu prawa ochrony zabytków pozwala na właściwe rozumienie jego funkcjonowania, a także stosowanie jego regulacji”, nie pozostaje więc nic innego, jak postulować do racjonalnego ustawodawcy o znowelizowanie prawa upadłościowego w zakresie nałożenia na syndyka ustawowego obowiązku wykonania decyzji konserwatorskiej nałożonej na upadłego, a także pierwszeństwa zaspokajania wierzytelności wynikających z wykonania zastępczego w postępowaniu upadłościowym.

### Wnioski

Podsumowując całość przedstawionych rozważań, należy z całą stanowczością stwierdzić, że problematyka egzekwowania nadzoru konserwatorskiego jest ściśle powiązana z możliwościami finansowymi organów egzekucyjnych, czyli w szczególności wojewódzkich konserwatorów zabytków. Efektywność prowadzonych egzekucji administracyjnych z obowiązku ochrony zabytków i opieki nad zabytkami wymaga zmiany polityki ochrony zabytków na szczeblu rządowym. Zwiększenie nakładów finansowych na służby konserwatorskie, w połączeniu z przeszkoleniem kadry urzędniczej wojewódzkich urzędów ochrony zabytków, jest tylko jedną z płaszczyzn projektu przyszłych zmian.

Zmiana polityki ochrony zabytków wymaga dokonania paralelnej nowelizacji przepisów dotyczących finansowania opieki nad zabytkami. Co do zasady zabytki niszczeją, ponieważ ich dysponenti nie posiadają środków prawnych na dokonanie niezbędnych prac konserwatorskich i robót budowlanych, a Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie może przekazywać środków finansowych na ochronę zabytków podmiotom prywatnym inaczej niż poprzez Programy Ministra, które nie pokrywają w pełni zapotrzebowania dysponentów zabytków. Ratunkiem dla zabytków może okazać się racjonalnie przeprowadzona reforma prawa podatkowego. *De lege ferenda* należy rozważyć możliwość nowelizacji przepisów prawa podatkowego w zakresie ulg podatkowych dla dysponentów zabytków. Trzeba też przemyśleć konieczność nowelizacji zasad redystrybucji środków zgromadzonych przez Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków. Jednak żadna z powyższych reform nie może być została dokonana impulsywnie, a w sprawie nowelizacji przepisów o ochronie zabytków powinni wypowiedzieć się członkowie zespołu powołanego przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w grudniu 2016 do opracowania projektu ustawy regulującej sprawę ochrony zabytków<sup>31</sup>.

bilities not subject to satisfaction in other categories, especially taxes and public levies, as well as the remaining liabilities on account of social security premiums.

In view of the above, there is one question: how is it possible to protect and care of monuments in the case of the conjuncture of bankruptcy and administrative proceedings? The answer is rather disturbing because in the current state of law there is a giant legal loophole which makes it impossible to enforce performance of conservators' decisions from a bankrupt person. According to K. Zeidler<sup>30</sup> „only a comprehensive view of the monuments protection system allows for a proper understanding of its functioning, as well as for appliance of the regulating measures which the system provides for”. Therefore, there is no other way than to petition the rational legislator for an amendment of the bankruptcy law by mandating the official receiver to perform the conservator's decisions imposed on the bankrupt person, as well as for prioritizing the liabilities resulting from vicarious performance of such an enforced duty in the order of satisfaction of liabilities.

### Conclusions

Summing up the observations made in this study, it should be decisively concluded that the issue of the enforcement of conservation supervision is strictly related to the financial means of the enforcement authorities, i.e. especially the voivodeship conservators of monuments. The efficiency of administrative enforcement action regarding the duty to protect and care of monuments requires changes to the monuments protection policy at the central government level. Increased financing of conservation services, coupled with enhanced training of administration staff of the Voivodeship Offices for the Protection of Monuments, form only one layer of the proposed changes.

A reform of the monument protection policy requires a parallel amendment of regulations regarding the financing of monument protection and care. Generally speaking, monuments deteriorate because their holders do not have the financial means to conduct conservation and construction works, and the Minister of Culture and National Heritage is not authorized to transfer financial means for the protection of monuments to private entities by a channel other than ministerial programs, which do not fully satisfy the needs of monument holders. Monuments could be saved by a rationally implemented reform of the taxation system. *De lege ferenda*, an amendment of the tax regulations by applying tax reliefs for monument holders should be considered. It is also necessary to think about amending the rules of the redistribution of the funds collected by the National Monuments Protection Fund. None of the abovementioned reforms should be applied in an impulsive way, and the issue of amending monument protection regulations should be consulted by the members of the Team mandated with drafting the monuments protection bill, established by the Minister of Culture and the National Heritage in December 2016<sup>31</sup>.



## BIBLIOGRAFIA / REFERENCES

### Opracowania / Secondary sources

- Antoniak Patrycja, Cherka Maksymilian, [w:] *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. Maksymilian Cherka, Warszawa 2010.
- Dembczyńska Joanna, [w:] *Praktyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, red. J. Dembczyńska et al., Wrocław 2008.
- Dębowski Michał, *Wykonanie zastępcze przy zagrożonym zniszczeniem zabytku nieruchomym na przykładzie doświadczeń Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Szczecinie*, [w:] *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, red. Piotr Dobosz, Witold Górny, Katarzyna Szepelak, Kraków 2015.
- Gospodarek Jerzy, *Prawo gospodarcze dla ekonomistów i nie tylko*, cz. 1: *Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2015.
- Gwardzińska Żaneta, *Egzekucja nadzoru konserwatorskiego*, Gdańsk 2019.
- Kowalska Samanta, *Umowa międzynarodowa w sferze kultury*, Poznań–Kalisz 2009.
- Leoński Zbigniew, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Problemy węzłowe*, Poznań 2003.
- Leoński Zbigniew, [w:] *Egzekucja administracyjna*, red. Roman Hauser, Zbigniew Leoński, Warszawa 1983.
- Mączyńska Elżbieta, *Ekonomiczno-instytucjonalne uwarunkowania bankructw i upadłości*, [w:] *Ekonomia i prawo upadłościowe przedsiębiorstw. Zarządzanie przedsiębiorstwem w kryzysie*, red. Sylwia Morawska, Warszawa 2012.
- Rączka Piotr, *Zbieg egzekucji*, [w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, red. Tomasz Jędrzejewski, Marian Masternak, Piotr Rączka, Toruń 2013.
- Skoczylas Andrzej, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 9: *Prawo procesowe administracyjne*, red. Barbara Adamiak, Jerzy Borkowski, Andrzej Skoczylas, Warszawa 2010.
- Szubiakowski Marek, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. Marek Wierzbowski et al., Warszawa 2011.
- Wykład prawa ochrony zabytków*, red. Katarzyna Zalasińska, Kamil Zeidler, Warszawa–Gdańsk 2015.
- Zalasińska Katarzyna, *Ochrona zabytków. Orzecznictwo z komentarzem*, Warszawa 2010.
- Zalasińska Katarzyna, *Prawna ochrona zabytków nieruchomości w Polsce*, Warszawa 2010.
- Zimmermann Piotr, *Prawo upadłościowe i naprawcze. Komentarz*, Warszawa 2015.

### Akty prawne / Legal acts

- Ustawa z 17 listopada 1964 kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. 2019, poz. 1460 z późn. zm.
- Ustawa z 17 czerwca 1966 o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. 2019, poz. 1438 z późn. zm.
- Ustawa z 7 lipca 1994 Prawo budowlane, Dz.U. 2019, poz. 1186 z późn. zm.
- Ustawa z 21 sierpnia 1997 o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. 2018, poz. 2204 z późn. zm.
- Ustawa z 28 lutego 2003 Prawo upadłościowe, Dz.U. 2019, poz. 489 z późn. zm.
- Ustawa z 23 lipca 2003 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. 2018, poz. 2067 z późn. zm.
- Ustawa z 15 czerwca 2007 o licencji doradcy restrukturyzacyjnego, Dz.U. 2016, poz. 883 z późn. zm.
- Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 14 grudnia 2016 w sprawie powołania Zespołu do opracowania projektu ustawy regulującej sprawę ochrony zabytków, Dz.Urz. MKiDN z 2016, poz. 76.

### Orzecznictwo / Courts judgments

- Wyrok WSA w Gdańsku z 29 kwietnia 2010, Sygn. akt: I SA/Gd 902/09, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 18 maja 2010, Sygn. akt: I SA/Gd 881/09, CBOSA.
- Wyrok NSA z 17 maja 2013, Sygn. akt: I FSK 1787/11, CBOSA.

<sup>1</sup> W tym miejscu należy podkreślić, że nie istnieje powszechna definicja polityki ochrony zabytków, niemniej Ż. Gwardzińska tak zdefiniowała to pojęcie: „działalność władz publicznych mająca na celu ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami lub wywieranie dominującego wpływu na władzę przez grupy obywateli (organizacje społeczne, także działających na rzecz ochrony zabytków aktywistów) w celu zapewnienia nadrzędności interesu ochrony zabytków w stosunku do innych interesów publicznych”; zob. Ż. Gwardzińska, *Egzekucja nadzoru konserwatorskiego*, Gdańsk 2019, s. 30.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 29–30, 209–213.

<sup>3</sup> Dz.U. 2018, poz. 2067 z późn. zm. (dalej: u.o.z. lub ustawa o ochronie zabytków).

<sup>4</sup> Zdaniem S. Kowalskiej (*Umowa międzynarodowa w sferze kultury*, Poznań–Kalisz 2009, s. 49) na gruncie przepisów prawa polskiego „ochrona” i „opieka” nie są pojęciami synonimicznymi.

<sup>5</sup> Dz.U. 2019, poz. 1438 z późn. zm. (dalej: u.p.e.a. lub ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji).

<sup>6</sup> Zob. np. K. Zalasińska, *Ochrona zabytków. Orzecznictwo z komentarzem*, Warszawa 2010.

<sup>7</sup> Zob. M. Dębowski, *Wykonanie zastępcze przy zagrożonym zniszczeniem zabytku nieruchomym na przykładzie doświadczeń Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Szczecinie*, [w:] *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, red. P. Dobosz, W. Górny, K. Szepelak, Kraków 2015, s. 559–583; także: Ż. Gwardzińska, op. cit., passim.

<sup>8</sup> Ż. Gwardzińska, op. cit., passim.

<sup>9</sup> Dz.U. 2018, poz. 2177; Dz.U. 2019, poz. 1564.

<sup>10</sup> Obserwacje własne.

<sup>11</sup> M. Dębowski, op. cit., s. 570.

<sup>12</sup> Dz.U. 2018, poz. 220 z późn. zm. (dalej: u.g.n. lub ustawa o gospodarce nieruchomościami).

<sup>13</sup> Dz.U. 2019, poz. 1186 z późn. zm.

- <sup>14</sup> Z. Leoński, [w:] *Egzekucja administracyjna*, red. R. Hauser, Z. Leoński, Warszawa 1983, s. 5.
- <sup>15</sup> Dz.U. 2019, poz. 1460 z późn. zm. (dalej: k.p.c. lub kodeks postępowania cywilnego).
- <sup>16</sup> Tak np.: wyrok WSA w Gdańsku z 29 kwietnia 2010, Sygn. akt: I SA/Gd 902/09, CBOSA; wyrok WSA w Gdańsku z 18 maja 2010, Sygn. akt: I SA/Gd 881/09, CBOSA; wyrok NSA z 17 maja 2013, Sygn. akt: II FSK 1787/11, CBOSA.
- <sup>17</sup> Zob. np.: A. Skoczylas (*System prawa administracyjnego*, t. 9: *Prawo procesowe administracyjne*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, Warszawa 2010, s. 330), P. Rączka (*Zbieg egzekucji*, [w:] *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, red. T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, Toruń 2013, s. 255–260) oraz Z. Leoński (*Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Problemy węzłowe*, Poznań 2003, s. 98). Należy nadmienić, że zdaniem Rączki warunkiem koniecznym dla zaistnienia zbiegu egzekucji jest łączne spełnienie dwóch kryteriów: identyczności przedmiotu, do którego obie egzekucje zostały skierowane, oraz skierowanie egzekucji przez co najmniej dwa organy; zob. P. Rączka, op. cit., s. 253.
- <sup>18</sup> J. Dembczyńska, [w:] *Praktyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, red. J. Dembczyńska et al., Wrocław 2008, s. 145. Tak sformułowana definicja pozwala stwierdzić, że istnieją cztery rodzaje zbiegów egzekucji: zbieg egzekucji administracyjnej i sądowej (art. 62 u.p.e.a. oraz art. 773 i nast. k.p.c.), zbieg egzekucji administracyjnych ze świadczeń pieniężnych (art. 63 u.p.e.a.), zbieg zabezpieczeń (art. 162 § 1 i 2 u.p.e.a.) oraz zbieg postępowania egzekucyjnego i postępowania upadłościowego. Należy jednak podkreślić, że Dembczyńska nie wyróżnia wśród zbiegów egzekucji zbiegu administracyjnego postępowania egzekucyjnego z postępowaniem upadłościowym.
- <sup>19</sup> M. Szubiakowski, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski et al., Warszawa 2011, s. 381.
- <sup>20</sup> Ibidem
- <sup>21</sup> W przypadku scedowania przez wojewodę niektórych zadań wojewódzkiego konserwatora zabytków na jednostkę samorządu terytorialnego, w tym uprawnienia do egzekwowania postanowień wynikających z decyzji administracyjnych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym.
- <sup>22</sup> Za P. Antoniak i M. Cherka (*Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. M. Cherka, Warszawa 2010, s. 231) należy poczynić uwagę, że ustawodawca uchwalając ustawę o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z 2003 r., znacząco ograniczył możliwość zastosowania karnego wywłaszczenia zabytku nieruchomości, gdyż zgodnie z art. 112 ust. 3 u.g.n. „Wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy”.
- <sup>23</sup> Zob. art. 112 i nast. u.g.n.
- <sup>24</sup> Dz.U. 2019, poz. 489 z późn. zm., dalej: u.p.u. oraz prawo upadłościowe.
- <sup>25</sup> J. Gospodarek, *Prawo gospodarcze dla ekonomistów i nie tylko*, cz. 1: *Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2015, s. 119.
- <sup>26</sup> P. Zimmermann, *Prawo upadłościowe i naprawcze. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 86.
- <sup>27</sup> E. Mączyńska (*Ekonomiczno-instytucjonalne uwarunkowania bankructw i upadłości*, [w:] *Ekonomia i prawo upadłościowe przedsiębiorstw. Zarządzanie przedsiębiorstwem w kryzysie*, red. S. Morawska, Warszawa 2012, s. 13) definiuje bankructwo jako „zakończenie działalności gospodarczej z powodu jej nieefektywności, ponoszenia strat i narastania długów (wierzytelności)”.
- <sup>28</sup> Zob. art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z 15 czerwca 2007 o licencji doradcy restrukturyzacyjnego, Dz.U. 2016, poz. 883 z późn. zm.
- <sup>29</sup> Zob. K. Zalaśńska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomości w Polsce*, Warszawa 2010, s. 251–252.
- <sup>30</sup> K. Zeidler, [w:] *Wykład prawa ochrony zabytków*, red. K. Zalaśńska, K. Zeidler, Warszawa–Gdańsk 2015, s. 32.
- <sup>31</sup> Zob. Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 14 grudnia 2016 w sprawie powołania Zespołu do opracowania projektu ustawy regulującej sprawę ochrony zabytków, Dz.Urz. MKiDN z 2016, poz. 76.

## Streszczenie

Problematyka artykułu dotyczy egzekwowania nadzoru konserwatorskiego w toku administracyjnego postępowania egzekucyjnego od dysponenta zabytków, wobec którego toczy się postępowanie upadłościowe. Zagadnienie to nie było dotychczas przedmiotem pogłębionej analizy na gruncie literaturowym, mimo że sprawia ono liczne problemy wojewódzkim konserwatorom zabytków na etapie egzekwowania decyzji konserwatorskich. Poczynione rozważania poprzedzone zostały charakterystyką administracyjnego postępowania egzekucyjnego z obowiązku ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, a także zbiegu egzekucji. Całość rozważań podsumowują wnioski *de lege lata* oraz *de lege ferenda*, a przeprowadzona analiza prawna ukazuje wymiar i znaczenie omawianego problemu dla praktyki egzekwowania nadzoru konserwatorskiego.

## Abstract

This article is devoted to the enforcement of conservation supervision in the course of administrative enforcement proceedings from a monument's holder with regard to whom a bankruptcy proceeding is pending. To date, the subject matter has not been thoroughly analyzed by a discussion of the literature, despite the fact that it causes numerous problems to voivodeship conservators of monuments at the stage of enforcing conservators' decisions. Observations on the subject will be preceded by a description of administrative proceedings to enforce performance of the duty to protect and care of monuments, as well as of the possible concurrence of proceedings. The study ends with conclusions *de lege lata* and *de lege ferenda*, and the legal analysis presented will show the scope and significance of the issue for the practice of enforcing the performance of conservation supervision.