



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 18 lutego 2021 r.

BADK.DPK.133.22.2021 GK

P10-05/21	Data wpływu petycji 7 i 11 stycznia 2020 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 15 lutego 2021 r.

UPORZĄDKOWANIE TREŚCI PRZEPISÓW USTAW

- **KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO,**
- **O OCHRONIE ZABYTEKÓW I OPIECE NAD ZABYTEKAMI**

WNOSZĄCY PETYCJE: petycja indywidualna

Sebastian Adamowicz.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany art. 229 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego oraz art. 24a ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:

Autor petycji w Kodeksie postępowania administracyjnego wnosi o dodanie w art. 229 pkt 5a w następującym brzmieniu: „organów związku gmin, związku powiatowo-gminnego i związku powiatów – wojewoda, a w sprawach finansowych – regionalna izba obrachunkowa”. Kodeks nie wskazuje, który organ rozpatruje skargi na działania organu związku jednostek samorządu terytorialnego, a jest on również organem administracji publicznej.

Autor petycji w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami postuluje zmianę w końcowej części przepisu art. 24a ust. 2 w postaci odwołania do art. 278a § 1 Kodeksu karnego. Ustawa pomija przestępstwo kradzieży szczególnie zuchwałej, która została wprowadzona na mocy nowelizacji ustawy Kodeks karny z 2020 r. Autor petycji uważa, że jeżeli ustawa wskazuje kradzież zwykłą, tym bardziej powinna odnosić się również i do tego rodzaju kradzieży.

STAN PRAWNY:

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256) w art. 229 stanowi, że jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności:

1) rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa - wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa;

2) organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej - wojewoda lub organ wyższego stopnia;

3) wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - rada gminy;

4) zarządu powiatu oraz starosty, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji,

straży i innych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - rada powiatu;

5) zarządu i marszałka województwa, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - sejmik województwa;

6) wojewody w sprawach podlegających rozpatrzeniu według kodeksu - właściwy minister, a w innych sprawach - Prezes Rady Ministrów;

7) innego organu administracji rządowej, organu przedsiębiorstwa państwowego lub innej państwowej jednostki organizacyjnej - organ wyższego stopnia lub sprawujący bezpośredni nadzór;

8) ministra - Prezes Rady Ministrów;

8a) konsula - minister właściwy do spraw zagranicznych;

9) organu centralnego i jego kierownika - organ, któremu podlega.

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2020 r. poz. 282) w art. 24a ust. 2 wskazuje, że do krajowego rejestru utraconych dóbr kultury wpisuje się rzeczy ruchome będące:

1) zabytkami wpisanymi do rejestru,

1a) zabytkami wpisanymi na Listę Skarbów Dziedzictwa,

2) muzealiami, o których mowa w art. 21 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. z 2019 r. poz. 917 i 1726),

3) materiałami bibliotecznymi, o których mowa w art. 5 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach, należącymi do narodowego zasobu bibliotecznego,

4) materiałami archiwalnymi, o których mowa w art. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach

- utraconymi przez właściciela w wyniku popełnienia czynu zabronionego, określonego w art. 278 § 1 i 3, art. 279 § 1, art. 280-283 albo art. 284 § 1-3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950 i 2128).

INFORMACJE DODATKOWE:

W odniesieniu do zmiany wnioskowanej w ustawie **Kodeks postępowania administracyjnego**, art. 172 ust. 1 Konstytucji RP wskazuje, że jednostki samorządu terytorialnego mają prawo zrzeszania się, czyli np. tworzenia związków międzygminnych. Związki międzygminne, zgodnie z przepisami zawartymi w ustawach samorządowych, nie są jednostkami samorządu terytorialnego¹.

¹ art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, art. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 1 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

Związki międzygminne tworzone są w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych². Są one oddzielną kategorią jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną. Nie można ich jednak zaliczyć ani do kategorii „gminna jednostka organizacyjna”, ani do kategorii „gminna osoba prawna”.

Należy podkreślić, że związki gmin, związki powiatowo-gminne, związki powiatów nie są jednostkami samorządu terytorialnego, dlatego też niemożliwe jest kontrolowanie tych podmiotów przez Regionalne Izby Obrachunkowe. Żądanie przedstawione przez autora petycji nie może spotkać się zatem z uznaniem, bowiem stałoby w sprzeczności z obecnym stanem prawnym.

Regionalne Izby Obrachunkowe nadzorują finansowo tylko i wyłącznie działalność jednostek samorządu terytorialnego, a więc gmin, powiatów i województw³. Istnieją nawet poglądy, że związki międzygminne to rodzaj spółek, do których powinny mieć zastosowanie przepisy Kodeksu spółek handlowych⁴.

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie wskazuje kradzieży szczególnie zuchwałej. Do rejestru wpisuje się [...] zabytki utracone w wyniku kradzieży lub przywłaszczenia popełnionych w typach kwalifikowanych („w zw. z art. 294 k.k.”), choć ustawodawca wskazując typy uprzywilejowane (a w odniesieniu do przestępstwa rozboju także typ kwalifikowany), powinien być konsekwentny i wskazać również typy kwalifikowane przestępstwa kradzieży zwykłej i przywłaszczenia⁵.

Istotne także jest to, że kradzież zuchwała została wprowadzona na podstawie art. 115 § 9a Kodeksu karnego, a nie art. 278a, jak wskazuje autor. Zgodnie ze wskazanym aktem prawnym kradzieżą szczególnie zuchwałą jest:

1) kradzież, której sprawca swoim zachowaniem wykazuje postawę lekceważącą lub wyzywającą wobec posiadacza rzeczy lub innych osób lub używa przemocy innego rodzaju niż przemoc wobec osoby, w celu zawładnięcia mieniem;

2) kradzież mienia ruchomego znajdującego się bezpośrednio na osobie lub w noszonym przez nią ubraniu albo przenoszonego lub przemieszczanego przez tę osobę w warunkach bezpośredniego kontaktu lub znajdującego się w przedmiotach przenoszonych lub przemieszczanych w takich warunkach.

² „Samorząd terytorialny w Polsce”, red. naukowa J.P. Tarno, wyd. LexisNexis, Warszawa 2004 r. wyd. II, s. 23, s.163 i nast.

³ J. Storczyński, Kwartalnik Prawa Publicznego 2002/4/129.

⁴ L. Kieres „Zasady ustrojowe samorządu terytorialnego”, w: „Samorządowy poradnik budżetowy na 1995 r.” pod red. W. Miemieć, B. Cybulskiego, Wyd. Muncypium 1995 r.

⁵ B. Gadecki, artykuł, Ius.Novum.2016.4.186, „Nowe regulacje dotyczące problematyki zabytków w związku z wejściem w życie ustawy o rzeczach znalezionych”, Teza nr 3, 316103/3.

Żądanie przedstawione przez autora petycji może znaleźć uznanie, bowiem Kodeks karny w omówionym zakresie został znowelizowany na podstawie art. 38 pkt 8 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. (Dz. U. poz. 1086) zmieniającej Kodeks karny z dniem 24 czerwca 2020 r.

OPRACOWAŁA

Gabriela Kopania

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz