

Monika Wyszomirska¹
CNBOP – Państwowy Instytut Badawczy
ORCID: 0000-0002-7780-2699

Ograniczenie praw własności na tle ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

Restrictions on ownership against the background of
the Act on the protection and care of monuments

Wprowadzenie

Ochrona dziedzictwa kulturowego oraz zagwarantowanie zabytkom pełnej ochrony wymaga zarówno współdziałania wielu podmiotów i instytucji, jak też wypracowania spójnego systemu prawnego, gwarantującego realizację Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Konstytucja, 1997), w tym w szczególności takich wartości jak:

- strzeżenie dziedzictwa narodowego (art. 5),
- stwarzanie warunków upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju (art. 6),
- zapewnienie wolności korzystania z dóbr kultury (art. 73).

Ochrona zabytków, tak istotna dla zachowania narodowego dziedzictwa kulturowego, jest sukcesywnie poddawana analizom badawczym prowadzo-

¹ Monika Wyszomirska: dr, CNBOP – Państwowy Instytut Badawczy,
e-mail: mwyszomirska@cnbop.pl

nym przez środowiska naukowe (Zboina, 2017), instytucje publiczne oraz podmioty gospodarcze. Stanowi również przedmiot wielu publikacji poświęconych ochronie dóbr kultury nie tylko w kontekście działań konserwatorskich czy archiwalnych, ale również szczególnego zaangażowania Państwowej Straży Pożarnej (Kosowski, Luzar, 2020) oraz współdziałania społeczności lokalnych w ochronie zabytków (Wolański, Giełżecki, 2022).

Z uwagi zatem na wysoką rangę wartości związanych z ochroną dóbr kultury, kształtowanie nowoczesnego systemu norm prawnych regulujących tę sferę powinno umożliwiać uczestnictwo w realizacji zadań publicznych jak najszerszej grupie podmiotów, stosując oczywiście adekwatne metody regulacji stosunków prawnych oraz zachowując zarówno zasady konstytucyjne określone w ustawie zasadniczej, jak i standardy przyjęte w administracji publicznej. W związku z tym, że właściciele zabytków stanowią szczególną grupę podmiotów włączonych w proces ochrony zabytków i dziedzictwa kulturowego, koniecznym staje się przeanalizowanie ich pozycji prawnej w kontekście korzystania z konstytucyjnego prawa do ochrony własności.

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jako podstawowy akt regulujący stan *de lege* lata ochrony zabytków

Podstawowym aktem prawnym kodyfikującym problematykę ochrony zabytków w Polsce jest obecnie ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840), zwana dalej „Ustawą”. Na przestrzeni lat przepisy dotyczące ochrony zabytków podlegały wielu zmianom. „Wraz z postępującymi przeobrażeniami społecznymi, politycznymi, gospodarczymi w polskim ustawodawstwie rozpoczęły się zmiany, których celem było wdrożenie rozwiązań adekwatnych do wymogów europejskich, międzynarodowych w zakresie ochrony i zabezpieczenia dziedzictwa narodowego” (Chwała, 2022). Obowiązująca Ustawa, poprzez wdrożenie Dyrektywy 93/7/EWG z dnia 15 marca 1993 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego (Dz. Urz. WE L 74 z 27.03.1993), stała się również aktem prawnym zintegrowanym z ustawodawstwem UE w zakresie ochrony dóbr kultury.

Ustawa reguluje zarówno przedmiot, zakres i formy ochrony zabytków oraz opieki nad nimi, wytyczne dotyczące tworzenia krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, jak również zasady finansowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach oraz organizację organów ochrony zabytków.

Omawiana regulacja wprowadza wyraźny podział na ochronę zabytków (działania administracyjne) oraz opiekę nad zabytkami (działania właścicielskie). Ten podział jest o tyle istotny, że wskazuje na wyraźne dysproporcje w ukształtowaniu pozycji prawnej organów administracji oraz właściciela obiektu zabytkowego. Działania podejmowane przez organy mają charakter prewencyjny, którego celem jest przede wszystkim kontrola właściwego wykonania obowiązków dysponenta zabytku. (Koss, Wyszomirska, Zambrzycki, 2023). Obowiązujące przepisy ustawowe w znacznym stopniu ograniczają uprawnienia właściciela zabytku, stawiając pytanie o istotę prawa własności w kształcie gwarantowanym przez Konstytucję RP. Ochrona zabytków jest wartością szczególną, niemniej jednak zachowanie dóbr kultury dla przyszłych pokoleń nie może wprowadzać nadmiernych i nieproporcjonalnych ograniczeń w wykonaniu prawa własności. Stąd też potrzeba stworzenia przejrzystych i precyzyjnych regulacji, które posłużą państwu oraz właścicielom zabytków do sprawnego zarządzania dobrami kultury.

Ustawa o ochronie zabytków reguluje m.in.:

- przedmiot, zakres i formy ochrony zabytków oraz opieki nad nimi,
- wytyczne dotyczące tworzenia krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- zasady finansowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach,
- organizację organów ochrony zabytków.

W związku z tym, że Ustawa posługuje się trzema kluczowymi słowami: **ochrona zabytków**, **opieka nad zabytkami** oraz **zabytek**, analizując uprawnienia właściciela zabytku należy wyjaśnić w pierwszej kolejności treść pojęciową terminów użytych przez ustawodawcę. W świetle art. 3 pkt 1 Ustawy **zabytek** to nieruchomość lub rzecz ruchoma, będąca dziełem człowieka lub związana z jego działalnością i stanowiąca świadectwo minionej epoki bądź

zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową.

Z kolei, w myśl art. 4 Ustawy, **ochrona zabytków** polega w szczególności na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań, mających na celu:

1. zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie;
2. zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków;
3. udaremnianie niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków;
4. przeciwdziałanie kradzieży, zaginięciu lub nielegalnemu wywozowi zabytków za granicę;
5. kontrolę stanu zachowania i przeznaczenia zabytków;
6. uwzględnianie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska.

Zgodnie z wolą krajowego ustawodawcy **opieka nad zabytkami** ma charakter zindywidualizowany, gdyż faktyczna dbałość o zabytek spoczywa na właścicielu lub posiadaczu nieruchomości. Ochronie i opiece podlegają, bez względu na stan zachowania, zarówno zabytki nieruchome (takie jak m.in. dzieła architektury i budownictwa, kopalnie, huty, cmentarze, parki, ogrody), jak też zabytki ruchome (m.in. dzieła sztuk plastycznych, rzemiosła artystycznego i sztuki użytkowej, kolekcje, numizmaty, pamiątki historyczne i inne). Jak już wspomniano we wprowadzeniu, Ustawa wprowadza wyraźny podział na ochronę zabytków (działania administracyjne) oraz na opiekę nad zabytkami (działania właścicielskie). To rozróżnienie nie jest przypadkowe i ma daleko idące skutki prawne.

Konsekwencje podziału na ochronę zabytków oraz na opiekę nad zabytkami:

- podział wskazuje na wyraźne dysproporcje w ukształtowaniu pozycji prawnej organów administracji oraz właściciela obiektu zabytkowego;

- działania podejmowane przez organy mają charakter prewencyjny, którego celem jest przede wszystkim kontrola właściwego wykonania obowiązków dysponenta zabytku;
- obowiązujące przepisy ustawowe w znacznym stopniu ograniczają uprawnienia właściciela zabytku, stawiając pytanie o istotę prawa własności w kształcie gwarantowanym przez Konstytucję RP.

Mając zatem na uwadze wskazane wyżej uwarunkowania prawne oraz skutki obowiązujących rozwiązań ustawowych, należy przeanalizować wybrane przepisy Ustawy, aby ustalić:

1. czy właściciel zabytku korzysta z pełni konstytucyjnego prawa do ochrony własności, a jeżeli nie, to jakie ograniczenia tego prawa dotyczą właściciela zabytku?
2. w jakim kierunku powinny nastąpić zmiany ustawowe w sferze ochrony dóbr kultury, aby ograniczenia w wykonywaniu prawa własności przez właścicieli zabytków były racjonalne i proporcjonalne?

Ograniczenia w wykonywaniu praw właściciela obiektu zabytkowego

Dokonanie analizy wybranych zagadnień dotyczących ograniczenia prawa własności właścicieli zabytków wymaga przybliżenia, choćby w zarysie, instytucji prawa własności. O istocie i znaczeniu świadczy fakt, że „w każdym porządku prawnym własność jest podstawową instytucją nadbudowy prawnej, co więcej – zajmuje w nim pozycję centralną. Wiele innych praw w ostatecznej instancji zmierza do ochrony i umacniania określonej formy własności, stanowiącej w danym państwie podstawę ustroju społecznego” (Rozwadowski, 1984).

Przechodząc do normatywnej definicji prawa własności, ujętej w art. 140 k.c., należy wskazać na trzy główne atrybuty własności:

- prawo do korzystania z rzeczy,
- prawo do rozporządzania rzeczą,
- prawo do pobierania pożytków.

W myśl przywołanego wyżej przepisu, „w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą” (Kodeks cywilny, 1964). Ustawowy katalog uprawnień właściciela nie jest katalogiem zamkniętym, z uwagi na brak możliwości wyczerpującego sformułowania takiej definicji w przepisach kodeksowych. Wymienione wyżej trzy podstawowe prawa, tj. prawo do korzystania i rozporządzania rzeczą oraz prawo do pobierania pożytków, należy zatem traktować jako fundamentalne i priorytetowe uprawnienia właściciela. „Tym celowym zabiegiem tworzy ustawodawca otwarty model normatywny prawa własności, a jednocześnie unika niebezpieczeństwa przeczeń możliwych wobec zróżnicowanego przeznaczenia różnorodnych rzeczy” (Gniewek, 2006).

Prawo własności nie ma jednak charakteru absolutnego, co należy rozumieć jako możliwość ingerencji w uprawnienia właściciela, przy czym dopuszczalność i konieczność ingerencji powinna mieć podstawę ustawową. W doktrynie prawa przyjmuje się, że ustawowe ograniczenia własności są ograniczeniami pozornymi z uwagi na fakt, że „w istocie rzeczy wyznaczają one zakres prawa oraz należą do jego ustawowej treści wyznaczonej nadto zasadami współżycia społecznego oraz społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa” (Kopff, 1996).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt omawianej Ustawy, można wskazać przykłady ograniczenia praw właściciela zabytku zarówno w sferze posiadania, jak i korzystania z rzeczy. Konstytucyjnie zagwarantowane prawo własności podlega ograniczeniom wynikającym nie tylko z przepisów prawa cywilnego, ale przede wszystkim prawa administracyjnego – czego przykładem są m.in. przepisy Ustawy, będącej przedmiotem analizy. W tym miejscu warto również wspomnieć, że ograniczenia w wykonywaniu prawa własności dotyczą nie tylko właścicieli zabytków, ale również innych osób, które mają tytuł prawny do korzystania z zabytku (np. trwałe zarząd, użytkowanie wieczyste).

Przykłady ograniczenia praw właściciela zabytku na tle przepisów analizowanej ustawy

Ograniczenie posiadania

W rozumieniu art. 336 k.c. „posiadaczem rzeczy jest zarówno ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą (posiadacz zależny)” (Kodeks cywilny, 1964).

Dokonując wykładni ww. przepisu należy zatem wyodrębnić kluczowe elementy posiadania, tj. faktyczne, samodzielne władanie rzeczą, któremu towarzyszy ochrona prawna w przypadku naruszenia posiadania. Zgodnie z art. 344 k.c. posiadaczowi przysługuje roszczenie o przywrócenie stanu poprzedniego i zaniechanie naruszeń prawa. Te podstawowe prawa właścicielskie ulegają znacznemu ograniczeniu w Ustawie, której regulacje wyłączają ochronę posiadania wobec właściciela zabytku.

Przykłady ograniczenia posiadania w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami:

1. organy ochrony zabytków są uprawnione do badania zabytku lub przedmiotu posiadającego cech zabytku; w przypadku odmowy udostępnienia przedmiotu, Wojewódzki Konserwator Zabytków może wydać decyzję nakazującą udostępnienie;
2. możliwość przeprowadzenia badań konserwatorskich i architektonicznych również bez zgody właściciela zabytku;
3. wstęp Wojewódzkiego Konserwator Zabytków na teren nieruchomości, jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie zniszczenia lub uszkodzenia zabytku;
4. czasowe zajęcie zabytku, które oznacza pozbawienie posiadania rzeczy; sankcja ta nie wiąże się z nienależytym wykonywaniem prawa własności, ale zagrożeniem dla zabytku, któremu właściciel nie chce lub nie może zapobiec;
5. przejście zabytku na własność Skarbu Państwa za odszkodowaniem, odpowiadającym wartości rynkowej zabytku.

Ograniczenia w sferze korzystania

Korzystanie z rzeczy, jako istotny element prawa własności, należy interpretować jako prawo właściciela do używania, pobierania pożytków oraz innych dochodów z rzeczy, przetwarzania, zużywania, a nawet prawo do zniszczenia rzeczy. Wymienione wyżej uprawnienia ulegają nie tylko znacznym ograniczeniom w przypadku właścicieli obiektów zabytkowych, ale omawiana Ustawa nakłada na nich dodatkowe obowiązki – tworząc katalog obowiązków w zakresie opieki nad zabytkiem.

Przykłady ograniczenia korzystania w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami:

1. obowiązek utrzymania zabytku i jego otoczenia w jak najlepszym stanie;
2. obowiązek prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku;
3. obowiązek korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości;
4. obowiązek popularyzowania i Upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury;
5. brak możliwości dokonania przeróbek i modyfikacji zabytku bez zgody konserwatora zabytków;
6. obligatoryjnie wymagana zgoda konserwatora zabytków na korzystanie z zabytku oraz na wszelkie zmiany w sposobie jej używania.

Wpis do gminnej ewidencji zabytków jako szczególne ograniczenie prawa własności

Zgodnie z art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy, w gminnej ewidencji zabytków powinny być ujęte inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Wpis do gminnej ewidencji zabytków nie został jednak uznany przez ustawodawcę za formę ochrony zabytków. Obecnie obowiązująca Ustawa przewiduje pięć form ochrony zabytków, które w art. 7 tworzą katalog zamknięty:

1. wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa;
2. uznanie za pomnik historii;
3. utworzenie parku kulturowego;
4. ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego;
5. ustalenia ochrony w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.

Mając zatem na uwadze ograniczenia wynikające z art. 7 Ustawy koniecznym staje się ustalenie charakteru ewidencji gminnej, przy czym w procesie badawczym nie można pominąć stanu prawnego sprzed 2010 r., kiedy to nastąpiła istotna nowelizacja Ustawy. Do roku 2010 ewidencja gminna miała wyłącznie charakter porządkująco-inwentaryzacyjny, czego skutkiem była możliwość swobodnego korzystania i rozporządzania nieruchomością przez jej właściciela. Zmianę statusu ewidencji gminnej wprowadziła ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r., Nr 75, poz. 474), która nadała jej charakter normatywny. Normatywność wpisu nieruchomości do ewidencji gminnej spowodowała poważne zmiany pozycji prawnej właściciela, ograniczając w dużym stopniu możliwość korzystania i dysponowania nieruchomością. Od momentu dokonania wpisu właściciel nieruchomości, chcąc np. prowadzić prace budowlane czy też planując zmianę przeznaczenia planistycznego nieruchomości, miał obowiązek uzyskać formalną zgodę wojewódzkiego konserwatora zabytków. W wyroku z dnia

13 września 2013 r. (sygn. akt IV SA/Wa 1133/13) Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że „gminna ewidencja stanowi jedną z równorzędnych podstaw do objęcia zamieszczonego w niej obiektu ochroną konserwatorską”. Mając zatem na uwadze przepisy ustawowe oraz ich sądową wykładnię można postawić tezę, że poprzez obligatoryjny udział konserwatora w postępowaniach budowlanych, lokalizacyjnych i inwestycyjnych, ewidencja gminna ma

nie tylko charakter normatywny, ale również stanowi *quasi*-formę ochrony zabytków. Podobne stanowisko wyrazili autorzy komentarza do Ustawy wskazując, że „w znowelizowanym stanie prawnym gminna ewidencja zabytków zyskała w istocie status nienazwanej (tzn. niewymienionej w art. 7 u.o.z.) prawnej formy ochrony zabytków” (Antoniak; Cherka, 2010). Również orzecznictwo sądów administracyjnych, oceniając status prawny ewidencji gminnej, uznało ją za specyficzną formę ochrony konserwatorskiej (vide: wyrok WSA z dnia 3 lipca 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 2652/12; wyrok WSA z dnia 3 lipca 2013 r., sygn. akt 2653/12; wyrok WSA z dnia 22 maja 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 580/14).

Niezależnie od przyjętej definicji wpisu do ewidencji, jego skutkiem prawnym jest znaczne ograniczenie prawa własności, które jest przecież konstytucyjnym prawem każdego właściciela nieruchomości.

Prowadząc badania nad różnymi aspektami ochrony dóbr kultury autorka wyodrębniła i wskazała poniżej przykłady potwierdzające tezę, że wpis do ewidencji gminnej wkracza w uprawnienia właściciela nieruchomości, uniemożliwiając mu swobodne korzystanie z rzeczy.

Przykłady ograniczenia praw właścicielskich na tle Ustawy:

1. wpis do ewidencji nie jest ustawową formą ochrony zabytków (jak wpis do rejestru zabytków), a zatem organ nie wydaje decyzji, która podlega zaskarżeniu;
2. organ gminy prowadzi *quasi*-postępowanie bez udziału właściciela;
3. właściciel nie bierze w ogóle udziału w czynnościach, co oznacza, że:
 - nie zostaje wysłuchany,
 - nie wie, dlaczego podjęto takie czynności,
 - nie są mu znane motywy objęcia nieruchomości ewidencją gminną,
 - nie wie czy rzeczywiście nieruchomość stanowi „zabytek”,
 - nie wie, czy czynności są prawidłowe, gdyż nieformalny charakter tych czynności i skąpy materiał dowodowy utrudnia ich zewnętrzną kontrolę,
 - uzasadnienie wpisu polega wyłącznie na umieszczeniu nieruchomości w wykazie danych identyfikujących tę nieruchomość.

Omawiając ograniczenia praw właścicieli nieruchomości wpisanych do ewidencji gminnej należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden istotny fakt. Otóż do końca 2019 roku postępowanie w sprawie wpisu do ewidencji było niejawnie – właściciel nie wiedział, że jego nieruchomość została wpisana jako „zabytek”. Dopiero nowelizacja rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego „w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków [...]” (Rozporządzenie, 2011) wprowadziła obowiązek zawiadomienia właściciela o włączeniu lub wyłączeniu zabytku.

Zmiany w obszarze m.in. gminnej ewidencji zabytków zostały wprowadzone rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 10 października 2019 r. „zmieniającym rozporządzenie w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków [...]” (Rozporządzenie, 2019).

W wyniku nowelizacji przepisów, które weszły w życie z dniem 19 października 2019 r., ustawodawca zaproponował nowe brzmienie § 18 rozporządzenia. Zgodnie z § 18 ust. 1 rozporządzenia, „wójt (burmistrz, prezydent miasta) włącza kartę adresową zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru zabytków lub znajdującego się w wojewódzkiej ewidencji zabytków do gminnej ewidencji zabytków po zweryfikowaniu, że dane zawarte w karcie adresowej są wyczerpujące i zgodne z danymi zawartymi odpowiednio w decyzji o wpisie zabytku do rejestru lub w karcie ewidencyjnej zabytku” (Rozporządzenie, 2019).

Natomiast „w przypadku zabytku nieruchomego innego niż zabytki określone wyżej wójt (burmistrz, prezydent miasta) włącza kartę adresową tego zabytku do gminnej ewidencji zabytków po osiągnięciu porozumienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków co do zasadności ujęcia tego zabytku w gminnej ewidencji zabytków oraz najpilniejszych postulatów konserwatorskich” (Rozporządzenie, 2019).

Nowelizacja rozporządzenia i nałożenie na gminę obowiązku poinformowania właściciela o wpisaniu jego nieruchomości do ewidencji zabytków jest oczywiście korzystną zmianą, niemniej jednak ten zabieg legislacyjny nie wpłynął w znacznym stopniu na wzmocnienie praw właściciela zabytku. Wskazane przez autorkę przykłady potwierdzają, że wpis do ewidencji gmin-

nej ogranicza prawa właścicielskie. Również orzecznictwo sądów administracyjnych jest w tym przypadku zgodne co do tego, że „wpisy uskutecznione w gminnej ewidencji zabytków prowadzą do ograniczenia uprawnień właścicielskich” (vide: wyrok WSA z dnia 3 lipca 2013r., sygn. akt VII SA/Wa 2652/12) i są porównywalne z „władczym wkroczeniem w uprawnienia właściciela co do sposobu korzystania z przysługującego prawa własności” (vide: wyrok WSA z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Łd 638/14).

Podsumowując analizowane zagadnienie należy raz jeszcze wskazać, że wpis do gminnej ewidencji zabytków, zdaniem autorki, stanowi *de facto* jedną z form ograniczenia prawa własności, które podlega przecież szczególnej, konstytucyjnej ochronie. Mówiąc o Konstytucji w kontekście Ustawy, ze szczególnym uwzględnieniem wpisu nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków, nie można pominąć kluczowego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, który zapadł w dniu 11 maja 2023 r. (sygn. akt P 12/18; Dz.U. z 2023 r. poz. 951).

Przedmiotem rozpoznania przed TK było pytanie prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego (postanowienie NSA z dnia 13 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 2781/17), który powziął wątpliwość, czy art. 22 ust. 5 pkt 3 USTAWY w zakresie, w jakim ogranicza prawo własności nieruchomości poprzez dopuszczenie ujęcia nieruchomości jako zabytku nieruchomego w gminnej ewidencji zabytków, bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem takiego ograniczenia, jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Protokół, 1952).

Po rozpoznaniu sprawy, wyrokiem z dnia 11 maja 2023 r. (sygn. akt P 12/18) Trybunał Konstytucyjny jednogłośnie:

- orzekł niekonstytucyjność art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;
- uznał, że ujmowanie nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków bez zapewnienia jej właścicielowi możliwości udziału w postępowaniu jest niezgodne z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- wskazał, że regulacja w tym zakresie powinna być precyzyjna, zaś zastosowane kryteria przejrzyste z uwagi na pojemną definicję ustawową „zabytku”, co tworzy szerokie pole administracyjnego uznania.

Podsumowanie

Zasada proporcjonalności określona w art. 31 ust. 3 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek tworzenia racjonalnych regulacji respektujących prawa i wolności obywatelskie. Ograniczenie tych wolności może nastąpić jedynie w wyjątkowych przypadkach. W jednolitej w tym zakresie linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego (zob. orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99; wyrok TK z dnia 24 marca 2003 r., sygn. akt P 14/01; wyrok TK z dnia 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 68/06), czytamy:

Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.

Analizując postanowienia art. 31 ust. 3 Konstytucji w kontekście przepisów omawianej Ustawy, należy podkreślić, że szczególna wartość, jaką jest ochrona zabytków, nie musi przeciwstawiać się zasadzie ochrony własności pod warunkiem racjonalnego i proporcjonalnego wyważenia dóbr przez prawodawcę. Formułując postulaty *de lege ferenda* autorka wskazuje jednocześnie na konieczność prowadzenia interdyscyplinarnego dialogu merytorycznego. Przy współpracy wszystkich środowisk i grup zawodowych związanych z ochroną dóbr kultury należy:

- ponownie przeanalizować USTAWĘ, aby wyeliminować zapisy, które wprowadzają nadmierne i nieproporcjonalne ograniczenia w wykonaniu prawa własności;

- stworzyć przejrzyste i precyzyjne regulacje, które posłużą Państwu oraz właścicielom zabytków do sprawnego zarządzania dobrami kultury;
- wykonując zalecenia TK rozważyć objęcie wpisu do ewidencji gminnej procedurą administracją, poprzez zapewnienie czynnego udziału w postępowaniu zakończonym rozstrzygnięciem, które następnie będzie podlegało zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Realizacja zaproponowanych rozwiązań pozwoli nie tylko na racjonalne i proporcjonalne rozłożenie praw i obowiązków właścicieli zabytków, ale również stworzy przyjazny grunt do podejmowania działań służących zabezpieczeniu dziedzictwa kulturowego oraz ochronie zabytków dla przyszłych pokoleń.

Streszczenie: Ochrona zabytków, jako jedna z podstawowych wartości gwarantujących zachowanie dziedzictwa kulturowego, znalazła swoje umiejscowienie nie tylko w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ale otrzymała również ochronę konstytucyjną (art. 5, art. 6 i art. 73 Konstytucji RP). W związku z tym, że właściciele zabytków stanowią szczególną grupę podmiotów włączonych w proces ochrony zabytków, w niniejszej publikacji autorka przeanalizowała ich pozycję prawną w kontekście korzystania z konstytucyjnego prawa do ochrony własności. Prawa właścicieli zabytków, zagwarantowane w art. 64 Konstytucji, z chwilą wpisania nieruchomości do rejestru lub ewidencji zabytków zostają poważnie ograniczone zarówno w sferze korzystania, jak i rozporządzania rzeczą. Objęcie procesem badawczym tego obszaru zagadnień było niezwykle istotne, co potwierdza również omówiony w artykule wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2023 r. (sygn. akt P 12/18), stwierdzający niekonstytucyjność art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Po przeprowadzeniu analizy prawnej autorka, korzystając z zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji wskazuje, że ochrona zabytków nie musi przeciwstawiać się zasadzie ochrony własności pod warunkiem racjonalnego i proporcjonalnego wyważe-

nia dóbr przez prawodawcę. Formułując postulaty *de lege ferenda* autorka proponuje, aby w wyniku interdyscyplinarnego dialogu merytorycznego ponownie przeanalizować ustawę *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* w celu wyeliminowania przepisów wprowadzających nadmierne i nieproporcjonalne ograniczenia w wykonaniu prawa własności oraz skonstruowania przejrzystych i precyzyjnych regulacji, które posłużą Państwu oraz właścicielom zabytków do sprawnego zarządzania dobrami kultury.

Abstract: The protection of monuments, as one of the basic values guaranteeing the preservation of cultural heritage, was included not only in the Act on the protection and care of monuments, but also received constitutional protection (Article 5, Article 6 and Article 73 of the Constitution of the Republic of Poland). Due to the fact that owners of monuments constitute a special group of entities involved in the process of monument protection, in this publication the author analyzed their legal position in the context of exercising the constitutional right to property protection. The rights of owners of monuments, guaranteed in Art. 64 of the Constitution, once a property is entered in the register or register of monuments, they are severely limited both in terms of use and disposal of the property. Covering this area of issues in the research process was extremely important, which is also confirmed by the judgment of the Constitutional Tribunal of May 11, 2023 (reference number P 12/18) discussed in the article, declaring the unconstitutionality of Art. 22 section 5 point 3 of the Act on the protection and care of monuments. After conducting a legal analysis, the author, using the principle of proportionality specified in Art. 31 section 3 of the Constitution indicates that the protection of monuments does not have to be contrary to the principle of property protection, provided that the values are balanced rationally and proportionately by the legislator. Formulating *de lege ferenda* postulates, the author proposes that, as a result of an interdisciplinary substantive dialogue, the Act on the protection and care of monuments should be re-examined in order to eliminate provisions introducing excessive and disproportionate restrictions on the exercise of property rights and to construct transparent and precise regulations

that will serve the state and the owners of monuments for efficient management of cultural assets.

Słowa kluczowe: ochrona zabytków, prawo własności zabytku, ochrona przeciwpożarowa, dziedzictwo kulturowe

Keywords: protection of monuments, property rights of monuments, fire protection, cultural heritage

Bibliografia

- Antoniak, P., Cherka, M. (2010). Komentarz do art. 22 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W: M. Cherka (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz* (s. 120–130). Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Chwała, M. (2022). Znaczenie Państwowej Straży Pożarnej w ochronie dóbr kultury – rola Wydziału Centrum Szkolenia Ochrony Ludności i Dóbr Kultury w Szkole Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie. *Ochrona Ludności i Dziedzictwa Kulturowego*, 1. DOI: 10.4467/29563763.OLDK.22.001.16530.
- Gniewek, E. (2006). *Prawo rzeczowe*. Warszawa: C.H. Beck.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Kopff, A. (1969). Własność dóbr kultury. *Studia cywilistyczne, XIII–XIV*.
- Kosowski B., Luzar A. (2020). Wybrane media społecznościowe w komunikacji kryzysowej na przykładzie pożaru katedry Notre Dame. *Safety & Fire Technology*, 56, 6–20. DOI: 10.12845/sft.56.2.2020.1.
- Koss, A., Wyszomirska, M., Zambrzycki, P. (2023). Wybrane aspekty ochrony zabytków w kontekście działalności Międzyuczelnianego Instytutu Konserwacji i Restauracji Dzieł Sztuki na rzecz ochrony, konserwacji i zabezpieczania dzieł sztuki oraz zabytków i obiektów zabytkowych. *Ochrona Ludności i Dziedzictwa Kulturowego*, 2, 31–50. DOI: 10.4467/29563763.OLDK.23.003.17761.

- Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Paryżu w dniu 20 marca 1952 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 10 września 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz.U. poz. 1886).
- Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz.U. z 2011 r. poz. 661 ze zm.).
- Rozwadowski, W. (1984). Definicje prawa własności w rozwoju dziejowym. *Czasopismo Prawno-Historyczne*, 36(2), 6–20.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.).
- Wolański, R., Gielżecki, J. (2022). Znaczenie jednostek ochrony przeciwpożarowej w ochronie obiektów dziedzictwa kulturowego w zasobach lokalnych społeczności. *Ochrona Ludności i Dziedzictwa Kulturowego*, 1, 63–91. DOI: 10.4467/29563763.OLDK.22.004.16533.
- Zboina, J. (red.). (2017). *Wybrane zagadnienia bezpieczeństwa pożarowego obiektów zabytkowych. Wyniki badań i rekomendacje*. Józefów: Wydawnictwo CNBOP-PIB.