Anna Młynarska-Sobaczewska¹

**Ochrona zabytków jako ograniczenie prawa własności rzeczy zabytkowej.
Uwagi na tle orzeczenia ETPC w sprawie
Połomscy przeciwko Polsce z dnia 29 marca 2011 r.**

Obiekty zabytkowe stanowią niezwykle ważny element dziedzictwa kulturowego i nie budzi żadnych wątpliwości, że ich ochrona, konserwacja i prezentacja z należytą pieczęą stanowią nie tylko zadanie władz publicznych, ale także rodzić muszą zespół obowiązków po stronie właścicieli takich obiektów kultury materialnej. Staranność i pietyzm wykazywany wobec cennych materialnie i historycznie pamiątek naszej historii i sztuki, szczególnie przetrzebionych przez wojenne zniszczenia i grabieże, spowodowały, że przez lata z dumą można było mówić o „polskiej szkole konserwacji zabytków”. Polska szkoła, heroicznie i często wbrew obowiązującym tendencjom, ratująca, a niekiedy przywracająca blask polskim miastom i obiektom architektonicznym w ostatnich latach uzyskała nowe, gorzkie znaczenie. Coraz więcej obiektów zabytkowych niszczeje, nie tylko nie toczą się tam bowiem żadne prace konserwatorskie, ale także właściciele tych obiektów nie są zainteresowani ich utrzymaniem, nie mogą bowiem ani takimi obiektami swobodnie dysponować, ani używać ich zgodnie ze swoją wolą i ich przeznaczeniem.

Polska regulacja prawna ochrony zabytków doczekała się właśnie krytycznej oceny, wyrażonej przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w orzeczeniu, które zapadło w sprawie Zofii i Zygmunta Potomskich przeciwko Polsce (skarga nr 33949/05) w dniu 29 marca 2011 r. Skarżący w latach siedemdziesiątych kupili z Państwowego Zasobu Ziemi niezabudowaną nieruchomości, położoną nieopodal Darłowa i chcieli tam zbudować dom. Nigdy

¹ Autorka jest doktorem habilitowanym w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

jednak nie udało im się doprowadzić do budowy, bowiem w 1987 r. ich nieruchomości została wpisana do wojewódzkiego rejestru zabytków jako stary żydowski cmentarz. W kolejnych latach państwo Potomscy zabiegali o formalne wywłaszczenie – czego nie uzyskali, a także o zamianę swojej działki na inną – początkowo władze samorządowe zamiany takiej odmawiały, nie znajdując do niej podstaw prawnych, w kolejnych latach natomiast, a dokładnie w 2003 r. władze Darłowa zaproponowały dwie działki zamienne, których jednak przyjęcia skarżący odmówili, domagając się procedury wywłaszczenia za odszkodowaniem. Do wywłaszczenia i zapłaty odszkodowania jednak nie doszło.

W sprawie tej skarżący nie podważali zasadności wpisania swojej nieruchomości do rejestru zabytków, nie podważali także historycznego i kulturowego znaczenia tego obiektu, nie kwestionowano zatem prawa do ochrony przysługującej obiektom zabytkowym. Sednem sprawy było natomiast rozstrzygnięcie, czy ograniczenia w korzystaniu i dysponowaniu zabytkową nieruchomością, przewidziane przez polskie prawo, są zgodne z Protokołem 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, gwarantującej ochronę prawa własności w państwach, które protokół ten ratyfikowały. Rzeczpospolita Polska ratyfikowała Protokół z dnia 10 października 1994, dlatego też Trybunał rozpatrywał zarzut naruszenia art. 1 Protokołu w sprawie dopiero od tej właśnie daty. Choć nabycie nieruchomości (podczas którego skarżący nie zostali poinformowani o ograniczeniach dotyczących nieruchomości i jej dawnym przeznaczeniu) oraz akt wpisania do rejestru zabytków, będący źródłem wszystkich późniejszych ograniczeń, nastąpiły przed tym dniem, Trybunał stwierdził, że natura ograniczenia prawa własności i jej powód nie budzą zastrzeżeń, istnieje bowiem legitymowany i prawem przewidziany cel w postaci ochrony kulturowego dziedzictwa narodu, jakim jest zabytek i ograniczenie to mieści się w kategorii interesu publicznego, dla ochrony którego własność może być ograniczona. Jednakże uzasadniony cel ochrony rzeczy nie może, zdaniem Trybunału, powodować tak głębokiej ingerencji w wykonywanie prawa własności rzeczy. Taka ingerencja, do jakiej doszło w rozpoznawanej sprawie, zdaniem Trybunału, nie jest proporcjonalna, nie stanowi bowiem należytego wyważenia interesu publicznego i interesu indywidualnego, czyli właścicieli, nakładając na właścicieli obiektu zabytkowego znaczny ciężar i ograniczenie w wykorzystywaniu nieruchomości, nie rekompensując tych ograniczeń w należyty sposób, to

jest nie oferując odszkodowania lub ekwiwalentnych przedmiotów własności. Trybunał zwrócił także uwagę, że tak głęboka ingerencja we własność, jaką jest wpis do rejestru zabytków i brak rekompensaty za wynikłe stąd ograniczenie prawa właścicieli zabytkowego obiektu, nie znajduje sądowej drogi ochrony naruszonego prawa. Brak środków rekompensujących ograniczenie prawa własności przesądza według Trybunału o naruszeniu art. 1 Protokołu 1 Europejskiej Konwencji.

Europejski Trybunał, stwierdzając naruszenie prawa własności gwarantowanego Protokołem 1, wezwał strony sporu do podjęcia i zakończenia w ciągu 6 miesięcy od wydania orzeczenia negocjacji w celu zawarcia ugody w tej sprawie, pozostawiając do tego czasu podjęcie decyzji o zastosowaniu innych środków, w szczególności zasądzenia na rzecz skarżących zadośćuczynienia.

Europejski Trybunał Praw Człowieka kolejny raz wskazał, że polskie regulacje prawne dotyczące ograniczenia prawa własności stanowią ingerencję w prawo własności gwarantowane art. 1 Protokołu 1 Konwencji i po raz kolejny – podobnie jak wcześniej w pilotażowych rozstrzygnięciach spraw Hutten-Czapskiej² i Broniowskiego³ – wezwał Rzeczpospolitą do usunięcia stanu, który w sposób systemowy narusza prawo własności. Z orzeczenia wynika, że sąd w Strasburgu dopatrzył się niedopuszczalnej ingerencji w prawo własności poprzez to, że polska regulacja ochrony zabytków nie przewiduje, w zamian za ograniczenie w korzystaniu z własności poprzez nałożenie wymogów ochrony i konserwacji oraz ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości, żadnej formy rekompensaty – ani w postaci przymusowego wykupu obiektu zabytkowego, ani też zamiany na inną nieruchomość.

To orzeczenie wywołać musi reakcję systemową polskich władz, w tym władzy ustawodawczej, bowiem regulacja ochrony zabytków w Polsce w ogóle – jak dotąd – nie traktowała wpisu do rejestru zabytków jako ograniczenia prawa własności. Sprawa ta, jak dotąd nie była przedmiotem zainteresowania polskiego Trybunału Konstytucyjnego, warto byłoby się zatem zastanowić, czy i na gruncie prawa krajowego regulacja ochrony zabytków nie wykracza poza dopuszczalną ingerencję ustawodawczą w sferę korzystania z wolności i praw – w tym przypadku prawa własności. Podjęcie działań

² Wyrok ETPC z dnia 19 czerwca 2006 r., nr skargi 350014/97, ugoda zawarta między skarżącą a Rzeczpospolitą Polską w kwietniu 2008 r.

³ Wyrok ETPC z dnia 22 czerwca 2004 r., skarga 31443/96, ugoda z dnia 28 września 2005 r.

zmierzających do przygotowania zmian ustawodawczych wydaje się bowiem konieczne – nie tylko ze względu na treść orzeczenia ETPC, ale i niekonstytucyjność przepisów polskiej regulacji dotyczącej ochrony zabytków i opieki nad nimi.

Prawo cywilne jednoznacznie ujmuje własność jako prawo do posiadania i korzystania, rzeczy z wyłączeniem innych osób. Podstawowym elementem prawa własności jest zatem fizyczne władztwo nad rzeczą, jaka jest przedmiotem własności. Takie rozumienie własności przyjmuje art. 140 kodeksu cywilnego, który stanowi, że właściciel może w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach właściciel może rozporządzać rzeczą. Tradycyjnie od czasów rzymskich prawo własności ujmowane jest w triadę uprawnień: *ius possidendi* (prawo posiadania), *ius utendi, fruendi, abutendi* (prawo korzystania i pobierania pożytków, zużycia lub zniszczenia rzeczy) i *ius disponendi* (prawo rozporządzania rzeczą)⁴.

Ograniczenia w prawie własności mogą być – i są – wprowadzane zarówno przez prawo prywatne, ze względu na konieczność ochrony praw innych uczestników obrotu, jak i przez prawo publiczne, w szczególności prawo administracyjne, w celu ochrony interesu publicznego i innych wartości⁵. Ograniczenia takie jednakże każdorazowo spełniać muszą wymagania, jakie nakłada na nie Konstytucja, to jest art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 64 ust. 3, wprowadzający konstytucyjną szczególną podstawę wprowadzania ograniczeń prawa własności⁶. W tej perspektywie ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z dnia 23 lipca 2003 r.⁷ musi być oceniona jako silnie ingerująca w wykonywanie prawa własności z co najmniej kilku powodów. W pierwszej kolejności wymienić należy ograniczenia, jakim podlega prawo własności właściciela zabytku nieruchomego. Już na wstępie zauważyć trzeba, że ograniczenia te dotyczą wszystkich sfer uprawnień właścicielskich. Jak wylicza Monika Drela⁸, zgodnie z regulacją ustawy o ochronie za-

⁴ J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2000, s. 72.

⁵ Por. R. Gola, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Kraków 2004, s. 25.

⁶ Wyrok TK z dnia 25 maja 1999 r., SK 9/98, OTK 1999, nr 4, poz. 78.

⁷ Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

⁸ M. Drela, *Własność zabytków*, Warszawa 2006, s. 126 i n.

bytków właściciel obiektu wpisanego do rejestru zabytków jest ograniczony w prawie posiadania (*ius possidendi*) zabytku, bowiem organy ochrony zabytków mogą prowadzić badania zabytku, a także – w razie braku uzgodnienia sposobu i terminu z właścicielem – mogą decyzją administracyjną nakazać udostępnienie zabytku na czas niezbędny do wykonania badań (art. 29 ustawy o ochronie zabytków). Zgodnie z art. 30 ustawy badania takie mogą być także prowadzone przez inne osoby („wykonawców badań”) i także im właściciel zabytku nieruchomości obowiązany jest udostępnić swoją rzecz w celu wykonania badań. Ponadto, zgodnie z art. 38 ustawy o ochronie zabytków, właściciel zabytku jest obowiązany udostępnić go w celu dokonania kontroli, o ile zachodzi podejrzenie, że zabytek może ulec zniszczeniu lub uszkodzeniu. W końcu także, zgodnie z art. 50 ust. 1, 2, 3 ustawy o ochronie zabytków, może dojść do wyzucia właściciela z posiadania rzeczy zabytkowej w drodze decyzji administracyjnej o zabezpieczeniu zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia – przy czym w przypadku zabytków ruchomych czasowe zajęcie polega na przekazaniu rzeczy do muzeum, archiwum albo biblioteki. Całkowite i trwałe natomiast pozbawienie posiadania poprzez wyzucie z prawa własności przewidziane jest w art. 50 ust. 4 – zabytek ruchomy może być przejęty przez wojewódzkiego konserwatora zabytków na własność Skarbu Państwa na cele kultury, oświaty lub turystyki, za odszkodowaniem odpowiadającym wartości rynkowej zabytku, a zabytek nieruchomy może być wywłaszczony na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków przez starostę na rzecz Skarbu Państwa lub gminy w trybie i na zasadach przewidzianych w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Także w zakresie prawa korzystania z rzeczy – czyli jej używania, pobierania pożytków, a także przetworzenia lub zniszczenia rzeczy stanowiącej własność, właściciel zabytku ograniczony jest w bardzo poważnym zakresie. Właściciel zabytku zobowiązany jest z mocy art. 5 ustawy o ochronie zabytków, do dokonywania wielu działań, niejednokrotnie wymagających znacznych nakładów, to jest musi zapewnić warunki do naukowego badania i dokumentowania zabytku, prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i budowlanych przy zabytku, zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie, a także korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości.

Wiele działań związanych z używaniem zabytku wymaga nadto pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków – to jest: 1) prowadzenie prac

konserwatorskich, restauratorskich i budowlanych; 2) wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku; 3) prowadzenie badań konserwatorskich i 4) architektonicznych oraz 5) archeologicznych; 6) przemieszczanie zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru; 7) trwałe przeniesienie zabytku ruchomego wpisanego do rejestru „z naruszeniem ustalonego tradycją wystroju wnętrza, w którym zabytek się znajduje”; 8) dokonywanie podziału zabytku nieruchomego, a także: 9) zmiana przeznaczenia zabytku wpisanego do rejestru lub sposobu korzystania z tego zabytku oraz 10) umieszczanie na zabytku urządzeń technicznych, tablic, reklam i napisów i 11) podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku.

Warto zauważyć, że wszystkie te ograniczenia (z wyjątkiem dotyczącego robót budowlanych w otoczeniu zabytku) dotyczą zabytków wpisanych do rejestru – zatem decyzja administracyjna o wpisie zabytku do rejestru w znaczny sposób zmienia sytuację właściciela w tym zakresie i ogranicza ją niezmiernie głęboko co do wykonywania uprawnień związanych z używaniem rzeczy i korzystaniem z pożytków, jakie może przynosić. Jest bowiem rzeczą oczywistą, że wskazane ograniczenia poważnie limitują – o ile nie uniemożliwiają pobieranie z rzeczy zabytkowej pożytków cywilnych w postaci dochodów z rzeczy, w szczególności nieruchomości, co wymaga wszak w większości przypadków dostosowania do komercyjnego wykorzystania.

Co więcej – nawet o ile wojewódzki konserwator zabytków wyda pozwolenie na oznaczony powyżej sposób użycia rzeczy, co da możliwość korzystać z niej w sposób zamierzony przez właściciela, to z mocy art. 47 ustawy o ochronie zabytków wojewódzki konserwator zabytków może wznowić postępowanie w sprawie wydanego pozwolenia, a następnie zmienić je lub cofnąć, w drodze decyzji, jeżeli w trakcie wykonywania badań, prac, robót lub innych działań określonych w pozwoleniu wystąpiły nowe fakty i okoliczności, mogące doprowadzić do uszkodzenia lub zniszczenia zabytku. Zawsze zatem korzystaniu z zabytku nieruchomego towarzyszy brak trwałości i pewności takiego zachowania, nawet o ile zostało ono wcześniej uzgodnione z organem ochrony zabytków i uzyskano zgodę na tego typu działanie. W zasadzie unicestwienia to możliwość korzystania przez właściciela z rzeczy w swobodny sposób, nawet o ile uprzednio decyzją administracyjną zezwolono na to, a zatem o ile ten sposób korzystania jest zgodny z dotychczas nabytym uprawnieniem do korzystania.

Jeśli chodzi zaś o grupę uprawnień właścicielskich dotyczących zużycia lub zniszczenia rzeczy (*ius abutendi*), to są one całkowicie wykluczone. Właściciel nie może ani zużyć, ani doprowadzić do zniszczenia rzeczy zabytkowej, choćby wiązało się to tylko z normalnym jej wykorzystaniem, w tym zakresie zatem uprawnienia związane z prawem własności są mu całkowicie odebrane. Co więcej, za fizyczne zniszczenie lub zużycie rzeczy nałożone są na właściciela sankcje administracyjne i karne. Właściciel ma natomiast obowiązek zachować rzecz zabytkową w należytym stanie, odpowiada zatem za zniszczenie rzeczy, które dokonało się także poprzez zaniechanie działań konserwatorskich⁹.

Ponadto na właścicielu rzeczy zabytkowej ciąży obowiązki informacyjne – zgodnie z art. 28 ustawy o ochronie zabytków, niezależnie od innych obowiązków wynikających z opieki nad zabytkami, właściciel lub posiadacz zabytku wpisanego do rejestru lub zabytku znajdującego się w wojewódzkiej ewidencji zabytków ma obowiązek zawiadamiać wojewódzkiego konserwatora zabytków o: uszkodzeniu, zniszczeniu, zaginięciu lub kradzieży zabytku, niezwłocznie po powzięciu wiadomości o wystąpieniu zdarzenia; zagrożeniu dla zabytku, niezwłocznie po powzięciu wiadomości o wystąpieniu zagrożenia; zmianie miejsca przechowania zabytku ruchomego w terminie miesiąca od dnia nastąpienia tej zmiany; zmianach dotyczących stanu prawnego zabytku, nie później niż w terminie miesiąca od dnia ich wystąpienia lub powzięcia o nich wiadomości.

Dodać można, że obciążenia nieruchomości, w skład której wchodzi obiekt wpisany do rejestru zabytków, są na tyle poważne i znaczące dla określenia statusu takiej nieruchomości i prawa własności, że – zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków – wpisanie zabytku nieruchomego do rejestru ujawnia się w księdze wieczystej danej nieruchomości na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, na podstawie decyzji o wpisie do rejestru tego zabytku. Ponadto, na podstawie art. 9 ust. 5, decyzja o wpisie zabytku nieruchomego do rejestru, na wniosek wojewódzkiego konser-

⁹ M. Drela, op.cit., s. 179. Na przykład art. 110 ustawy o ochronie zabytków stanowi: 1. Kto będąc właścicielem lub posiadaczem zabytku nie zabezpieczył go w należyty sposób przed uszkodzeniem, zniszczeniem, zaginięciem lub kradzieżą, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.

2. W razie popełnienia wykroczenia określonego w ust. 1 można orzec nawiązkę do wysokości dwudziestokrotnego minimalnego wynagrodzenia na wskazany cel społeczny związany z opieką nad zabytkami.

watora zabytków, stanowi podstawę wpisu w katastrze nieruchomości, zaś zgodnie z art. 9 ust. 6, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków informację o wpisie zabytku nieruchomego do rejestru ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Okoliczność ta nie jest bez znaczenia dla ustalenia zakresu obciążeń nieruchomości zabytkowej, a zatem znaczenia i treści ograniczeń prawa własności takiej nieruchomości. Otóż wolą ustawodawcy zostały one uznane za trwałe i znaczące dla określenia stanu prawnego nieruchomości – tylko takie okoliczności bowiem podlegają wpisowi do ksiąg wieczystych. Powoduje to zamierzoną przez ustawodawcę pewność obrotu, to jest pozwala wprowadzić domniemanie, że ewentualny nabywca albo kontrahent właściciela nieruchomości jest świadomy rzeczywistego stanu prawnego odzwierciedlonego w księdze wieczystej – w tym przypadku, że ma świadomość ograniczeń co do korzystania z prawa własności takiej nieruchomości, a także (co może mieć znaczenie dla kontrahentów) jej rzeczywistej wartości. Oznacza to także, że ani nabywca nieruchomości zabytkowej, ani też kontrahent właściciela nie mogą następnie zasłaniać się nieświadomością ciążących na właścicielu obciążeń i ograniczeń związanych z wykonywaniem prawa własności.

Rzecz ma się jednak zupełnie inaczej w chwili, gdy właściciel rzeczy – w tym przypadku nieruchomości – otrzymuje decyzję o wpisie rzeczy do rejestru zabytków. Status rzeczy, będącej przedmiotem własności, zmienia się – jak wyżej opisano – diametralnie, zaś uprawniony właściciel nie ma żadnych środków, które mógłby wykorzystać w celu zrekompensowania ograniczenia korzystania z nieruchomości.

Nie ma wątpliwości, że ochrona zabytków czyniona jest w interesie publicznym – w celu zapewnienia publicznego dostępu i stosownej ochrony elementów kultury i dziedzictwa kulturalnego. Istnieje zatem poważny – konstytucyjnie usprawiedliwiony powód – wprowadzenia pewnych ograniczeń w zakresie korzystania z prawa własności rzeczy uznanej za zabytek, czyli rzecz godną ochrony i opieki dla swej wartości artystycznej, historycznej lub naukowej. Nie jest jednak dopuszczalna sytuacja, w której po pierwsze – jedynym podmiotem obowiązany do zachowania owej rzeczy w należyтым stanie, co wiąże się niekiedy z ogromnymi nakładami, jest właściciel tej rzeczy, po drugie zaś – za niekonstytucyjne uznać trzeba uregulowanie, które ogranicza w sposób znaczny, w drodze arbitralnej decyzji administracyjnej,

korzystanie z prawa własności, nie gwarantując zarazem żadnych środków rekompensujących powstały w ten sposób uszczerbek właściciela.

Dodać warto, że możliwość żądania odszkodowania za takie „faktyczne” wywłaszczenie przewidują inne regulacje zawarte w polskim porządku prawnym¹⁰. Za adekwatny przykład służyć mogą postanowienia zawarte w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z art. 129 tej ustawy, jeżeli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel nieruchomości może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części. Natomiast zgodnie z ust. 2 tego artykułu, w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości jej właściciel może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę; szkoda obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości. Roszczenia te przysługują również użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, a roszczenie o odszkodowanie – także osobie, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami zawiera cały rozdział regulujący kwestię odszkodowań za nieruchomości wywłaszczone. Zgodnie z art. 128 cytowanej ustawy wywłaszczenie własności nieruchomości, użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego następuje za odszkodowaniem na rzecz osoby wywłaszczonej, odpowiadającym wartości tych praw, jeśli natomiast na wywłaszczanej nieruchomości lub prawie użytkowania wieczystego tej nieruchomości są ustanowione inne prawa rzeczowe, odszkodowanie zmniejsza się o kwotę równą wartości tych praw. W ramach odszkodowania może być także przyznana nieruchomość zamienna (art. 131). Zgodnie z art. 130 wysokość odszkodowania ustala się według stanu i wartości wywłaszczonej nieruchomości, a ustalenie wysokości odszkodowania następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości, przy czym odszkodowanie służy nie tylko za szkody z powodu instalacji urządzeń lub przewodów albo wydobycia kopalin, ale także za związane z pewnymi działaniami zmniejszenie wartości rynkowej nieruchomości. Regulacja ustawy o gospodarce nieru-

¹⁰ Por. także: argumentacja zawarta we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2005 r., RPO-476912-IV/04/MM dotycząca konieczności uzupełnienia regulacji ustawy Prawo wodne o tego typu regulacje dotyczące kompensaty utraty uprawnień właścicielskich.

chomościami w niezwykle dokładny sposób określa sposób wyliczenia odszkodowania, wskazania stanu i wartości nieruchomości oraz zmian tych parametrów wskutek działań podjętych przez organy władzy publicznej.

Inny mechanizm kompensacji szkód i ograniczeń w prawie korzystania z nieruchomości przewiduje regulacja ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 36 tej ustawy, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy: odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę, albo wykupienia nieruchomości lub jej części. Jeśli natomiast w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z tych roszczeń, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości.

Artykuł 64 Konstytucji tworzy ramy konstytucyjnej ochrony prawa własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia, określając w ust. 3, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie budzi wątpliwości, że – choć art. 64 ust. 3 tworzy wyraźną podstawę do wprowadzania ograniczeń prawa własności, a zarazem podaje kryteria oceny dopuszczalności tych ograniczeń: formalne (ustawa) i materialne (limitem jest istota prawa własności) – to uregulowanie zawarte w tym artykule nie oznacza wyłączenia stosowania ogólnej klauzuli imitacyjnej, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Granice dopuszczalnej ingerencji ustawodawczej w prawa i wolności chronione konstytucyjnie, wskazane w art. 31 ust. 3, to jest w przepisie umieszczonym w podrozdziale dotyczącym zasad ogólnych dotyczących praw i wolności człowieka i obywatela, znajduje pełne zastosowanie także w odniesieniu do prawa własności i jego ograniczeń¹¹. W gruncie rzeczy zaś obie przesłanki dopuszczalności ograniczeń prawa własności – choć podkreślone odrębnie w art. 64 ust. 3 – znajdują swoją podstawę także w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z punktu widzenia omawianego we wniosku zagadnie-

¹¹ P 2/98, [w:] *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, pod red. M. Zubika, Warszawa 2008, s. 327.

nia, to jest dopuszczalności ograniczenia prawa własności poprzez akt administracyjny przesądzający o ochronie rzeczy jako zabytku wpisanego do rejestru, kluczowe wydaje się rozważenie naruszenia „istoty” prawa własności w świetle dotychczasowego orzecznictwa TK, a także pojęcie „wywłaszczenia” jako instytucji implikującej obowiązek wypłaty odszkodowania.

Drugim wzorcem kontroli konstytucyjności jest art. 21 ust. 2 Konstytucji, uznający wywłaszczenie za instytucję prawa publicznego, która obejmuje przymusowe wyzucie z własności na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu prawa publicznego. Konstytucja zastrzega zatem termin „wywłaszczenie” dla aktów indywidualnych, podjętych w celu wyzucia (albo ograniczenia) z prawa własności na cele publiczne, zaś akt taki wymaga zawsze, w myśl art. 21 ust. 2 Konstytucji, odszkodowania¹². Odszkodowanie to musi być, jak chce art. 21 ust. 2, „słuszne”, to jest sprawiedliwe, ekwiwalentne, to znaczy winno dawać właścicielowi możliwość odtworzenia rzeczy, którą utracił, a szerzej – pozwoli odtworzyć jego sytuację majątkową sprzed utraty (ograniczenia) własności. Norma ta podniesiona jest do rangi zasady ustrojowej, a zatem jest kluczowa nie tylko dla określenia i zagwarantowania statusu jednostki w państwie, ale także z punktu widzenia istnienia i organizacji życia społecznego i politycznego w państwie.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podejmował analizę tego terminu, także w odniesieniu do prawa własności. Najszerzej kwestia ta rozważona została w wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r. (P 11/98), który zapadł w wyniku pytania prawnego Sądu Najwyższego dotyczącego konstytucyjności przepisów ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. W wyroku tym Trybunał stwierdził, że ograniczenia prawa własności wprowadzone kwestionowaną regulacją są niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji, bowiem pozbawiają właściciela faktycznego władztwa nad rzeczą, a regulacja z art. 56 ust. 2 ustawy z 1994 r., skumulowana z innymi regulacjami odnoszącymi się do budynków prywatnych, „przybrała postać nie pozostawiającą właścicielowi nawet minimalnego substratu prawa własności”. Ponieważ argumentacja zawarta w uzasadnieniu Trybunału wydaje się niezmiernie adekwatnie opisywać zakres ograniczeń praw właściciela, także w odniesieniu do regulacji ustawy o ochronie zabytków, uzasadnione jest przytoczenie też wyводу Trybunału i ich aplikacja do analizy regulacji ustawy o ochronie zabytków.

¹² P 25/02, [w:] *Konstytucja III RP...*, s. 135.

Kluczowe z punktu widzenia oceny konstytucyjności ograniczeń prawa własności wynikłych z obowiązków nałożonych ustawodawstwem zwykłym, podjętym w celu ochrony interesu publicznego, jakim niewątpliwie jest ochrona praw najemców, a także – w omawianej kwestii – ochrona dziedzictwa kulturowego i artystycznego poprzez pieczę nad zabytkami jest rozstrzygnięcie zakresu tych obciążeń i ich wpływu na istotę i treść prawa własności.

Koncepcja „istoty” praw i wolności, recypowana w orzecznictwie jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1999 r.¹³, obejmuje pewien nienaruszalny rdzeń wolności lub prawa, który powinien pozostawać wolny od ingerencji, nawet gdy działa w sytuacji ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W omawianym wyroku P 11/98 Trybunał zajął się „istotą” prawa własności i skonstatował, że gdy chodzi o prawa majątkowe objęte zakresem art. 64 Konstytucji, naruszenie istoty prawa nastąpiłoby w razie, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiły realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełnić w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 Konstytucji. Innymi słowy, chodzi o określenie maksymalnej granicy ingerencji, które w ten sposób ograniczy, ale nie „wynaturzy” prawa własności (*denaturer le droit de propriete*), nie pozbawi prawa jego treści (*vider de son contenu*) ani nie nałoży na właściciela „ciężaru nie do zniesienia” (*une gene non supportable*), jak wynika z cytowanego w uzasadnieniu dorobku orzeczniczego francuskiej Rady Konstytucyjnej. Wobec kwestionowanych regulacji dotyczących tzw. czynszu regulowanego i jego wpływu na treść prawa własności, Trybunał rozważył ograniczenia prawa własności z niej wynikłe, ich zakres i charakter oraz dokonał analizy sumy ustanowionych prawem ograniczeń – dostrzegł bowiem, że „dla ustalenia, czy zachowana została „istota” prawa własności konieczna jest bowiem analiza sumy ustanowionych prawem ograniczeń”, czyli ocena skumulowanych ograniczeń płynących z rozważanej regulacji – jak i pozostałych. Trybunał, dokonawszy analizy ograniczeń wprowadzonych kwestionowaną re-

¹³ Uchwały z: dnia 2 marca 1994 r., W. 3/93, OTK w 1994 r., cz. I; z dnia 16 marca 1994 r., W. 8/93, OTK w 1994 r., cz. I; orzeczenie z dnia 26 kwietnia 1995 r., K. 11/95, OTK w 1995 r., cz. I; orzeczenia z: dnia 2 sierpnia 1990 r., K. 7/90, OTK w 1990 r., z dnia 19 października 1993 r., K. 14/92, OTK w 1993 r., cz. II; z dnia 17 lipca 1996 r., K. 8/96, OTK ZU Nr 5/1996; z dnia 19 listopada 1996 r., K. 7/95, OTK ZU Nr 6/1996, oraz wyrok z dnia 28 maja 1991 r., K. 1/91, OTK w 1991 r.

gulacją w zakresie wszystkich podstawowych składników prawa własności, to jest możliwości korzystania z przedmiotu własności, pobierania pożytków i innych dochodów oraz rozporządzania tym przedmiotem własności, uznał, że ograniczenie właściciela w decydowaniu, kto i na jakich warunkach jest najemcą lokali (dotychczas zajmowanych przez tychże lokatorów) oznacza, że „właściciel budynku jest praktycznie pozbawiony wpływu zarówno na to, kto jest najemcą lokali w tym budynku, jak i na to, czy stosunek najmu z tymi osobami będzie nadal kontynuowany”, co oznacza, że możliwości korzystania i rozporządzania przedmiotem własności są poddane bardzo poważnym ograniczeniom, choć – jak zauważa TK – nie zostały przekreślone całkowicie, bo właściciel nadal może swój budynek (lokal) sprzedać, ustanowić na nim hipotekę, nie ma też ograniczeń w odniesieniu do dziedziczenia. Ta argumentacja jest w pełni aktualna w odniesieniu do ograniczeń dotyczących korzystania, pobierania pożytków i rozporządzania nieruchomością uznaną za zabytek. Wskazane wcześniej obowiązki właściciela zabytku nieruchomego całkowicie przekreślają swobodne dysponowanie obiektem zabytkowym, uzależniając jakikolwiek sposób korzystania z niego i pobieranie pożytków od decyzji organów administracji (wojewódzkiego konserwatora zabytków), a co więcej – niwecząc ochronę praw i ekspektatyw na tej administracyjnej drodze osiągniętych, skoro, jak wynika z art. 47 ustawy o ochronie zabytków, organ ten może w każdej chwili wznowić postępowanie i swoją decyzję zmienić, o ile nowe fakty lub okoliczności jego zdaniem wskazywać będą na zagrożenie obiektu zabytkowego. Czyni to prawo własności w zakresie korzystania i pobierania pożytków zupełnie iluzorycznym.

Ponadto nie sposób nie zauważyć, że choć prawo rozporządzania rzeczą *expressis verbis* nie zostało właścicielowi zabytku odebrane, to jednak wyłączenie praw właściciela do dysponowania rzeczą zabytkową w sposób autonomiczny wpływa w sposób deprecjonujący na rynkową wartość rzeczy. Ta okoliczność została także zauważona przez Trybunał w omawianym orzeczeniu dotyczącym regulacji najmu lokali i doprowadziła do konkluzji zawartej w uzasadnieniu, że inne, nieodebrane właścicielowi, możliwości korzystania i rozporządzania ulegają zasadniczej redukcji, a prawo własności nabiera pozornego charakteru.

Zgodnie z poglądem akceptowanym w literaturze, za „wywłaszczenie” uznać należy przymusowe pozbawienie własności¹⁴, choć większość autorów skłania się do uznania, że pozbawienie to musi mieć formę aktu indywidualnego, to jest decyzji administracyjnej, nie może zaś być dokonane poprzez akt normatywny o charakterze generalnym, w taki bowiem sposób mogą być stanowione jedynie ograniczenia prawa własności, których granice określa art. 31 ust. 3 i 64 ust. 3 Konstytucji¹⁵. Jak kilkakrotnie podkreślał jednak Trybunał Konstytucyjny, termin wywłaszczenie należy rozumieć nie tylko oceniając jego formalne przesłanki, ale także skutki, jakie powoduje ograniczenie własności. Jak stwierdził Trybunał (wyrok z dnia 12 stycznia 2000, P 11/98), długotrwałe albo trwałe, pozbawione świadczeń ekwiwalentnych, prowadzące do faktycznej niemożliwości eksploatacji rzeczy powoduje skutki podobne do wywłaszczenia – a zatem wywołuje także konieczność spełnienia przesłanek dopuszczalności wywłaszczenia określonych w art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Rozważenia z punktu widzenia zgodności z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji wymaga też nakładanie na właściciela obiektu obowiązków związanych z utrzymaniem, konserwacją i ochroną obiektu zabytkowego. Przyjąć należy, że na gruncie prawa polskiego recypowana została zasada, że „własność zobowiązuje”¹⁶; Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że treść prawa własności musi pozostawać w zgodzie z dobrem ogółu, co uzasadnia nakładanie na właścicieli pewnych obowiązków, których celem jest zapewnienie korzystania z rzeczy w sposób zapewniający ochronę interesów indywidualnych innych osób, a także interesu ogółu. Katalog obowiązków każdego właściciela nieruchomości jest dość pokaźny, poczynając od przepisów kodeksu cywilnego, które nakazują uwzględniać społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa przy wykonywaniu prawa własności,

¹⁴ Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., P 5/99, OTK 2000, nr 3, poz. 87. Zobacz także: L. Garlicki, *Komentarz do art. 21, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom III*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2003, s. 13.

¹⁵ S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Warszawa 2003, s. 247; S. Czuba, *Cywilnoprawna problematyka wywłaszczenia*, Warszawa 1980, s. 32 [za:] K. Świderski, *Wywłaszczenie w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji RP*, Casus, zima 2006, s. 11.

¹⁶ O tej koncepcji, jak też o stanowisku doktryny polskiej wobec ograniczania treści prawa własności w interesie ogólnym – szerzej S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do własności – własność jak prawo podmiotowe*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 264 i n.

przepisy prawa sąsiedzkiego, przepisy o ochronie środowiska, prawo budowlane, nakazujące utrzymywać nieruchomości w należytym stanie technicznym i estetycznym (art. 61, a także 63, 66, 68 i 69 Prawa budowlanego), czy też obowiązki w zakresie wyposażenia i oczyszczania budynków, wynikłe z ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (np. art. 5). Część z tych obowiązków właścicielskich wiąże się z koniecznością ponoszenia odpowiednich nakładów finansowych.

Obowiązki właściciela nieruchomości zabytkowej są znacznie powiększone o nakazy podejmowania wielu innych, niekiedy kosztownych i czasochłonnych oraz odpowiedzialnych zadań. Można wskazać, że właściciel musi zapewnić warunki do naukowego badania i dokumentowania zabytku; prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku, zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie, korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości (art. 5 ustawy), musi ponadto prowadzić dokumentację konserwatorską oraz prowadzić uzgodniony program prac konserwatorskich (art. 25), według zaleceń konserwatorskich wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 27), a nadto musi zawiadamiać wojewódzkiego konserwatora zabytków o każdym uszkodzeniu, zniszczeniu, zaginięciu lub kradzieży zabytku, a także zagrożeniu dla zabytku i zmianach dotyczących stanu prawnego zabytku, nie później niż w terminie miesiąca od dnia ich wystąpienia lub powzięcia o nich wiadomości (art. 28). Obowiązki te – obok innych, obciążających wszystkich właścicieli nieruchomości, wcześniej wskazanych stanowią poważne obciążenie właściciela.

W sprawie, w której Trybunał Konstytucyjny badał konstytucyjność ograniczeń uprawnień właściciela spowodowanych ochroną praw najemców, badana regulacja, nakładająca na właściciela budynku szereg istotnych obowiązków, m.in. zapewnienia sprawnego działania urządzeń technicznych budynku, utrzymywania w należytym stanie, porządku i czystości ogólnych pomieszczeń oraz urządzeń budynku, dokonywanie napraw budowli i przywracanie poprzedniego stanu w razie jej uszkodzenia (niezależnie od jego przyczyn), dokonywanie naprawy lokali, wymiany instalacji, a także elementów wyposażenia technicznego, uznana została za poważnie i nadmiernie obciążającą właściciela obiektu.

W pełni adekwatne i aktualne są konkluzje zawarte w przytaczanym uzasadnieniu orzeczenia TK, zgodnie z którymi ocena, czy zachowana została

„istota” prawa własności, musi być dokonywana nie tylko na tle analizy kontrolowanego przepisu, ale też na tle sumy istniejących ograniczeń tego prawa, czy ich ewentualnych mechanizmów kompensacyjnych – jak odszkodowania, prawo żądania wykupu, czy choćby ulgi w ciężarach publicznych. Nie ulega jednak wątpliwości, że w przypadku reżimu dotyczącego ochrony zabytków ustawodawca nie wprowadził jakichkolwiek uregulowań rekompensujących tego typu. Jest zupełnie zrozumiałe, że prawo własności nie jest nieskończone, niczym nieograniczone, że zatem prawa właściciela mogą ulegać różnym ograniczeniom, zwłaszcza gdy tego wymaga ochrona interesu publicznego.

O ile jednak poważny zakres obowiązków właściciela jest dość zrozumiały w sytuacji, gdy właściciel korzysta z nieruchomości w sposób przez siebie zamierzony, to trudno zrozumieć, dlaczego wszystkie te obowiązki, pokazanie zwiększone przez obowiązki konserwatorskie i chroniące zabytek, także poprzez inne działania, mają w całości być spełniane przez właściciela – choć co do zasady powinny być pokrywane ze środków publicznych przeznaczonych na ochronę interesu publicznego w postaci zachowania dziedzictwa kulturowego.

Ocena konstytucyjności obciążeń właściciela obiektu zabytkowego była już raz przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego. W sprawie K 20/07¹⁷ z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich Trybunał orzekł, że art. 31 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgodnie z którym podmiot, który zamierza realizować: roboty budowlane przy zabytku nieruchomym albo zmianę charakteru dotychczasowej działalności leśnej na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, obowiązany jest pokryć koszty niezbędnych dla ochrony zabytków badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 73 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W orzeczeniu tym Trybunał wskazał, że wartością, z powodu której dokonuje się ograniczeń uprawnień właścicielskich jest ochrona dziedzictwa narodowego¹⁸, wskazana jako wartość w art. 5 Konstytucji, który stanowi: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, za-

¹⁷ Wyrok z dnia 8 października 2007 r., sentencja ogłoszona dnia 19 października 2007 r. (Dz.U. Nr 192, poz. 1394, Z.U.TK 102/9/A/2007).

¹⁸ Szerzej o pojęciu dziedzictwa narodowego w: J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. I, Kraków 2001, s. 50.

pewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju” oraz w art. 6, który nakłada na Rzeczpospolitą Polską obowiązek stworzenia warunków upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju, zaś uzupełnieniem obu tych norm jest gwarantowana w art. 73 Konstytucji wolność korzystania z dóbr kultury.

Jednakże zdaniem Trybunału, choć wartości te są niekwestionowane i usprawiedliwiają *per se*, w świetle art. 64 i 31 ust. 3 Konstytucji, ingerencję w realizację praw, w tym prawa własności, to jednak stopień tej ingerencji nie spełnia warunku proporcjonalności sformułowanego w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny, podobnie jak Europejski Trybunał Praw Człowieka, zwrócił uwagę, że wszystkie obowiązki i koszty związane z ochroną zabytków, a zatem zapewnieniem publicznego dostępu do zachowanych dóbr kultury zostają przerzucone wyłącznie na właścicieli rzeczy zaliczonych do kategorii zabytków. Co prawda, jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z art. 73 ustawy o zabytkach¹⁹, właściciel lub posiadacz zabytku może ubiegać się o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy tym zabytku, to jednak dotyczy to tylko zabytków wpisanych do rejestru, dotacja taka obejmować może tylko niektóre prace (art. 77 pkt 2), a przede wszystkim sformułowany jest w taki sposób, że w żadnej mierze nie tworzy po stronie władzy publicznej – odpowiedniego do zakresu ograniczenia prawa własności i innych praw majątkowych – obowiązku współuczestnictwa w nakładach koniecznych na przeprowadzenie wymaganych przez prawo prac.

Badaniem Trybunału objęty był tylko jeden przepis statuujący szczególny obowiązek właściciela zabytku, jednakże ciężar pozostałych, wcześniej wskazanych obowiązków spoczywających na właścicielu obiektu zabytkowego, w ich efekcie pozbawienie właściciela istotnych elementów sprawowania władztwa nad rzeczą oraz brak partycypacji państwa w ponoszeniu obcią-

¹⁹ Zgodnie z brzmieniem art. 73 ustawy o zabytkach: „Osoba fizyczna, jednostka samorządu terytorialnego lub inna jednostka organizacyjna, będąca właścicielem bądź posiadaczem zabytku wpisanego do rejestru albo posiadająca taki zabytek w trwałym zarządzie, może ubiegać się o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy tym zabytku”

zeń związanych ze „strzeżeniem” obiektów dziedzictwa narodowego, czynią uzasadnioną tezę, że i pozostała część regulacji dotyczącej obowiązków właściciela zabytków w tym zakresie może być zakwestionowana z punktu widzenia jej zgodności z gwarantowaną konstytucyjnie i przez Konwencję ochroną własności oraz klauzulami imitacyjnymi zawartymi w tych aktach.

Powstaje ponadto wątpliwość, czy stopień i liczba ograniczeń wykonywania prawa własności rzeczy zabytkowej, w szczególności nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, nie czynią uzasadnioną konkluzji, że w tej sytuacji mamy do czynienia z zniweczeniem istotnych składników prawa własności – to jest prawa korzystania z rzeczy w sposób nieskrępowany, a także istotnego „wyodrężenia” innych składowych uprawnień właścicielskich, jak prawo rozporządzania rzeczą, czy też prawo pobierania z niej pożytków. W efekcie prawo własności zabytku uzyskuje w gruncie rzeczy charakter pozorny, a to przekreśla realizowanie przez nie funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 Konstytucji.

Na koniec warto dodać, że Europejski Trybunał Praw Człowieka w orzeczeniu w sprawie państwa Potomskich zwrócił także uwagę na treść Konwencji Rady Europy o Ochronie Dziedzictwa Architektonicznego Europy, przyjętej dnia 3 października 1985 r. – Rzeczpospolita Polska przystąpiła do Konwencji w dniu 18 marca 2011 r. (zatem na 11 dni przed wydaniem orzeczenia) jednak jeszcze²⁰ jej nie ratyfikowała. Zgodnie z Konwencją, Państwa – Strony, w celu ochrony swojego dziedzictwa, mogą dokonywać przymusowego wykupu chronionej własności (art. 4 pkt 2 d). Wydaje się zatem, że nie tylko potrzeba, ale i kierunek zmian polskiej regulacji prawa ochrony zabytków zostanie po ratyfikacji tego aktu w tej mierze przesądzony.

²⁰ Dnia 6 kwietnia 2011 r.

Summary

Preservation as proprietorship restriction of historical things. Remarks on the European Court of Human Rights decision in case of Polomscy versus the Republic of Poland from 29 March 2011

The article describes the issue of acceptable limits of interference in exercising of ownership of monuments. It indicates – following the ECHR judgment from 29 March 2011 (complaint no 33949/05) – that Polish legal order in this matter is not sufficient, because it doesn't include procedure of expropriation (by compensation) or obligatory redemption in such situation, and it causes that all burden of historical and national heritage protection is on the owner of monument. This situation isn't – in Author's opinion – acceptable as contradictory to Protocol 1 to ECHR and also as unconstitutional, because it is not compliant to constitutional guarantees of ownership protection and limiting clause prescribed by art. 31 p. 1 of Constitution.