

JERZY PARCHOMIUK

PRZESŁANKI
DOPUSZCZALNOŚCI OGRANICZEŃ WŁASNOŚCI ZABYTKÓW
W ŚWIETLE KONSTYTUCYJNYCH I KONWENCYJNYCH
STANDARDÓW OCHRONY WŁASNOŚCI¹

1. WPROWADZENIE

Ochrona własności należy do fundamentów kultury prawnej państw demokratycznych. Podstawową cechą charakterystyczną ewolucji standardów ochrony własności jest przejście od postrzegania własności jako „nienaruszalnej i świętej”² do koncepcji społecznej funkcji własności albo inaczej społecznego związania własności (niem. *Sozialbindung*), która znalazła swój najpełniejszy wyraz w treści art. 14 ust. 2 niemieckiej Ustawy Zasadniczej, z jej słynnym sformułowaniem: „Własność zobowiązuje” (*Eigentumverpflichtet*). We współczesnym demokratycznym państwie prawnym pytanie o ograniczenia własności nie jest pytaniem: „czy”, lecz: „na jakich warunkach”. Jak wyraził to Trybunał Konstytucyjny: „Ocena zgodności z Konstytucją nie sprowadza się więc do zagadnienia prawnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczane”³.

Dr JERZY PARCHOMIUK – asystent Katedry Prawa Administracyjnego, Instytut Prawa, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin; e-mail: jparchomiuk@gmail.com

¹ Artykuł wydano w ramach realizacji projektu pod tytułem „Prawne formy działania wojewódzkiego konserwatora zabytków” (Nr rej. 2015/19/B/HS5/02525), w którym fundatorem badań jest Narodowe Centrum Nauki (National Science Centre, Poland).

² Art. 17 francuskiej Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r.

³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1998 r., sygn. akt P 2/98, OTK 1999, Nr 1, poz. 2.

Problem ograniczeń prawa własności zabytków jest znakomitym przykładem obrazującym stan napięcia między wolnością korzystania z przedmiotu prawa własności, a interesem publicznym wyrażającym się w konieczności ochrony jednego z kluczowych elementów dziedzictwa kulturowego państwa, stanowiącego wręcz element racji stanu, obejmującej konieczność dbałości o pamięć na temat kulturowej tożsamości narodu⁴.

Celem artykułu jest wypunktowanie podstawowych problemów przestrzegania konstytucyjnych i konwencyjnych standardów prawnych ochrony własności w kontekście ograniczeń własności zabytków. Poza zakresem rozważań pozostawiam kwestię wyłączenia zabytku, wykraczającego poza „zwykłe” ograniczenia własności. Z racji obszerności zagadnienia to wymaga odrębnego opracowania.

2. POJĘCIE OGRANICZEŃ WŁASNOŚCI

Pojęcie „ograniczenia prawa własności” ma charakter wysoce abstrakcyjny i pojemny. W ujęciu Trybunału Konstytucyjnego chodzi o ograniczenia określające treść (granice) i zakres prawa własności, które nie pozbawiają właściciela możliwości korzystania z rzeczy własnej i pobierania z niej pożytków oraz możliwości rozporządzania rzeczą własną. Ich sensem i celem jest jedynie ustalenie treści i zakresu ochrony prawa własności w interesie ogólnym, w tym w interesie właściciela⁵. W doktrynie definiuje się analizowane pojęcie jako: „wynikające z przepisów prawa (bezpośrednio lub z rozstrzygnięć organów władzy publicznej) uwarunkowania ograniczające treść lub sposób korzystania z własności, w tym nakładające określone obowiązki na właściciela wobec przedmiotu własności lub też zobowiązujące go do znoszenia określonego oddziaływania na przedmiot własności”⁶.

⁴ Podobnie K. ZALASIŃSKA, *Glosa do wyroku TK z dnia 8 października 2007 r., K 20/07*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2 (2008), s. 60: „Dziedzictwo [kulturowe], którego materialnym świadectwem są zabytki, kształtowało i kształtuje naszą tożsamość narodową, poczucie odrębności i niezależności, co stanowi z kolei czynnik scalający naród i pozwalający mu się rozwijać”.

⁵ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1991 r., sygn. akt K 1/91, OTK 1991, Nr 1, poz.4.

⁶ J. SOMMER, *Prawo własności a ochrona środowiska w warunkach gospodarki rynkowej*, [w:] *Ochrona środowiska a prawo własności*, red. J. Sommer, Wrocław: Wydawnictwo Prawo Ochrony Środowiska 2000, s. 7-8.

Poza zakresem tego pojęcia znajdzie się najdalej idąca ingerencja we własność – wywłaszczenie, zmierza ono bowiem już nie do wyznaczenia granic prawa własności, ale do naruszenia jego istoty, do wyzucia właściciela z podstawowych atrybutów tego prawa⁷.

Podobne trudności z precyzyjnym określeniem „ograniczeń własności” pojawiają się na gruncie Protokołu dodatkowego Nr 1 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r.⁸ Przepis ten przewiduje dwa typy dopuszczalnych ingerencji państwa w prawo własności: pozbawienie własności (wywłaszczenie) oraz reglamentowanie korzystania z mienia (regulacje wyznaczające treść i zakres prawa własności). Zwraca się uwagę na trudności w oddzieleniu tych dwóch form ingerencji. Europejski Trybunał Praw Człowieka [dalej cyt.: ETPC] stoi co prawda na stanowisku, że do pozbawienia mienia dochodzi wtedy, kiedy dokonywany jest transfer własności, jednakże w praktyce nie zawsze udaje się w tak klarowny sposób rozróżnić poszczególne formy ingerencji⁹.

Przedstawione próby dookreślenia pojęcia ograniczeń prawa własności nadal pozostają w sferze dość wysokiego stopnia abstrakcji, jednakże ściślejsze definiowanie tego pojęcia nie jest ani możliwe, ani celowe.

Pojęcie ograniczenia własności ma się odnosić do szerokiego spektrum władczych ingerencji we własność. Biorąc pod uwagę uwarunkowania współczesne: złożoność stosunków społeczno-gospodarczych i obszerność zadań państwa, jak również dynamikę zmian w tych sferach, nie da się stworzyć precyzyjnej definicji ograniczenia prawa własności. Precyzja nie jest tu wręcz wskazana, bo może wywołać skutek odwrotny do zamierzonego. Funkcją konstytucyjnych regulacji dotyczących ograniczeń prawa własności jest wyznaczanie minimalnych standardów ochrony jednostki. Może się zatem okazać, że jakiś istotny element ingerencji władzy publicznej znajdzie się poza zakresem zbyt wąsko ujmowanego pojęcia,

⁷ Por. L. GARLICKI, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa: Wolters Kluwer 2015, s. 103; F. ZOLL, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*, „Przegląd Sądowy” 5 (1998), s. 30; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 marca 2000 r., sygn. akt P 5/99, OTK 2000, Nr 2, poz. 60.

⁸ Dz. U. z 1993, Nr 61, poz. 284 z późn. zm. [dalej cyt.: EKPC].

⁹ Por. C. MIK, *Ochrona prawa własności w prawie europejskim*, [w:] *O prawach człowieka – w podwójną rocznicę paktów. Księga pamiątkowa w hołdzie profesor Annie Michalskiej*, red. C. Mik, T. Jasudowicz, Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa 1996, s. 213 n.; I. NAKIELSKA, *Prawo do własności w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego 2002, s. 119-120; A. WRÓBEL, *Protokół nr 1 do Konwencji. Art. 1. Ochrona własności*, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom II. Komentarz do artykułów 19-59 oraz Protokołów dodatkowych*, red. L. Garlicki, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2011, s. 499; 503.

a co za tym idzie, poza sferą konstytucyjnych i konwencyjnych standardów ochrony własności.

Pokazuje to dobitnie bogactwo form ograniczenia własności w obowiązującej ustawie o ochronie zabytków¹⁰, obejmujących całą sferę klasycznych uprawnień właścicielskich¹¹, począwszy od posiadania (ograniczenia wyrażające się w obowiązkach właściciela znoszenia cudzej działalności – prowadzenia badań zabytku – art. 29-30, czynności w ramach nadzoru konserwatorskiego – art. 38; pozbawienie posiadania – czasowe zajęcie zabytku – art. 50 ust. 1-3), przez korzystanie i pobieranie pożytków (ograniczenia obowiązujące na obszarze parku kulturowego – art. 17; ograniczenia w zakresie zagospodarowania na cele użytkowe zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru – art. 25 ust. 1; nałożenie obowiązku przeprowadzenia prac konserwatorskich – art. 26; obowiązki informowania konserwatora o określonych faktach dotyczących zabytków – art. 28; obowiązek pokrycia kosztów badań archeologicznych oraz ich dokumentacji – art. 31; obowiązki związane z odkryciem w trakcie robót budowlanych lub ziemnych przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem – art. 32, podobnie w przypadku znalezienia przedmiotu mogącego stanowić zabytek archeologiczny – art. 33; obowiązek uzyskania pozwolenia konserwatora zabytków na szereg czynności i prac związanych z zabytkiem – art. 36; obowiązek przywrócenia zabytku do stanu poprzedniego na skutek nakazu wojewódzkiego konserwatora – art. 45; wstrzymanie prac przy zabytku – art. 46; przeprowadzenie prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy zabytku z nakazu wojewódzkiego konserwatora – art. 49) aż po rozporządzenie (ograniczenia w zakresie wywozu zabytków za granicę – art. 51 n.¹²), a nawet nabycie własności (przedmioty będące zabytkami archeologicznymi odkrytymi, przypadkowo znalezionymi albo pozyskanymi w wyniku badań archeologicznych, stanowią własność Skarbu Państwa – art. 35; pierwszeństwo zakupu zabytku oraz prawo pierwokupu zakupu przysługujące muzeum rejestrowanemu – art. 20 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach¹³; przysługujące gminie prawo pierwokupu zabytku nieruchomego – art.

¹⁰ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz. U. z 2014 r., poz. 1446 z późn. zm. [dalej cyt.: u.o.z.o.z.].

¹¹ Podobnie B. RUSZKIEWICZ, *Wpływ decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków na wykonywanie własności zabytków nieruchomych*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, Warszawa–Gdańsk: Wolters Kluwer 2014, s. 321. Szeroko poszczególne postacie ograniczenia własności zabytków omawiają M. DRELA, *Własność zabytków*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2006, s. 111-236, a w odniesieniu do zabytku ruchomego – A. JAGIELSKA-BURDUK, *Zabytek ruchomy*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2011, s. 102 n.

¹² Szerzej na ten temat zob. T. SIENKIEWICZ, *Wywóz zabytków za granicę w świetle polskich regulacji prawnych*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, s. 373 n.

¹³ Dz. U. z 2017 r., poz. 972 z późn. zm.

109 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁴).

Wszystkie te postacie prawnych form ograniczenia własności motywowane ochroną zabytków podlegają ocenie z punktu widzenia konwencyjnych i konstytucyjnych standardów ochrony własności¹⁵.

3. KRYTERIA DOPUSZCZALNOŚCI OGRANICZEŃ WŁASNOŚCI

3.1. KRYTERIA FORMALNE

Podstawowym formalnym kryterium dopuszczalności ograniczenia własności jest wymóg podstawy ustawowej ingerencji, co wynika zarówno z art. 31 ust. 3, jak i art. 64 ust. 3 Konstytucji. W literaturze i orzecznictwie pojawił się problem interpretacji tego wymogu – czy chodzi tu o ograniczenia w drodze ustawy, czy też na podstawie ustawy¹⁶.

Część przedstawicieli doktryny neguje dopuszczalność wprowadzania ograniczeń własności w drodze aktów podustawowych, w szczególności w formie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, będących aktami prawa miejscowego. Zwolennicy tej koncepcji opowiadają się za ścisłą wykładnią użytego w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP terminu „w drodze ustawy”¹⁷.

W literaturze zwrócono jednakże uwagę na to, że istnieją takie dziedziny życia społecznego, w przypadku których regulacja ustawowa nie jest możliwa, z uwagi na zbyt duży stopień jej generalności i abstrakcyjności, nie pozwalający uwzględnić specyfiki tych stosunków. Chodzi tu o stosunki cechujące się silną zmiennością, wynikające ze zjawisk nagłych i nieprzewidywalnych, charakteryzujące się istotnymi odmiennościami regionalnymi lub środowiskowymi. We wszystkich tych przypadkach regulacja rangi ustawowej jest zbyt sztywna, konieczna jest re-

¹⁴ Dz. U. z 2016 r., poz. 2147 z późn. zm. [dalej cyt.: u.g.n.].

¹⁵ Zgodnie z przyjętym na wstępie założeniem metodologicznym pomijam zagadnienia najdalej idących ingerencji – przejęcia zabytku ruchomego oraz wywłaszczenia zabytku (art. 50 ust. 4 u.o.z.o.z.). Z racji specyfiki i obszerności zagadnienia te wymagają odrębnego opracowania.

¹⁶ Por. m.in. T. DYBOWSKI, *Ochrona prawa własności na tle konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz), Warszawa: Biuro Trybunału Konstytucyjnego 2001, s. 114 n.; S. JAROSZ-ŻUKOWSKA, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków: Zakamycze 2003, s. 176 n.

¹⁷ Por. Z. CZARNIK, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2 (2006), s. 42 n.; TENŻE, *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 3 (2010), s. 13-16; 18-19.

gulacja elastyczna, pozwalająca na szybką reakcję na zachodzące przemiany lub uwzględniająca specyfikę uwarunkowań lokalnych¹⁸.

Jako rozwiązanie tego dylematu proponuje się koncepcję, która traktuje akty prawa miejscowego wydane na podstawie upoważnienia ustawowego jako pozostające w ścisłej łączności z ustawą, na podstawie której zostały wydane, jako swego rodzaju „ustawy w znaczeniu materialnym”. Na podstawie upoważnienia ustawowego rada gminy może niejako w zastępstwie ustawodawcy wprowadzać powszechnie obowiązujące przepisy prawa, w tym określające granice swobody wykonywania uprawnień właścicielskich do określonego terenu¹⁹. W podobnym kierunku zmierza argumentacja judykatury, zdaniem której już samo ustawowe upoważnienie do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których gminy ustalają przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu, a w konsekwencji ograniczają sposób wykonywania prawa własności, jest wystarczające dla spełnienia konstytucyjnego wymogu ustawowej formy ograniczeń²⁰.

Na gruncie EKPC, przesłanką dopuszczalności władczej ingerencji w prawo własności jest legalność, oznaczająca konieczność oparcia ingerencji na krajowych przepisach prawa powszechnie obowiązującego i zasadach prawa międzynarodowego. Przepisy, na podstawie których doszło do pozbawienia prawa własności, muszą być wystarczająco precyzyjne i dostępne w odpowiednim zakresie²¹. Ograniczenia prawa własności wprowadzane na podstawie aktów prawa miejscowego wydawanych na podstawie upoważnienia ustawowego nie naruszają standardu konwencyjnego, skoro mamy do czynienia z aktami zaliczanymi do katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. W świetle standardu konwencyjnego wymóg legalności wiąże się także z zakazem arbitralności postępowania

¹⁸ Por. K. WOJTYCZEK, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków: Zakamycze 1999, s. 110 oraz D. DĄBEK, *Prawo miejscowe*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2015, s. 116. Podobnie JAROSZ-ŻUKOWSKA, *Konstytucyjna zasada*, s. 181.

¹⁹ W. JAKIMOWICZ, *Władztwo planistyczne gminy – kompetencje, zadania, wolności*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 1 (2012), s. 20-26; Z. NIEWIADOMSKI, K. JAROSZYŃSKI, A. SZMYTT [I IN.], *Artykuł 6*, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2013, s. 61.

²⁰ Por. m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 2005 r., sygn. akt OSK 1449/04; z dnia 19 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 207/06; z dnia 18 października 2007 r., sygn. akt II OSK 1191/07; z dnia 8 listopada 2007 r., sygn. akt II OSK 909/07; z dnia 15 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 1716/07; z dnia 4 czerwca 2008 r., sygn. akt II OSK 1883/07; z dnia 1 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 844/12 – wszystkie dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych [dalej cyt.: CBOSA]: orzeczenia.nsa.gov.pl

²¹ Por. C. MIK, *Prawo własności w europejskiej konwencji praw człowieka*, „Państwo i Prawo” 5 (1993), s. 30; WRÓBEL, *Protokół nr 1 do Konwencji*, s. 505.

władzy publicznej. Oznacza to nakaz takiego ukształtowania przepisów proceduralnych, aby adresat ingerencji mógł podjąć skuteczną obronę swoich interesów²².

W kontekście analizowanego w artykule zagadnienia powyższa dyskusja jest o tyle ważna, że część ograniczeń motywowanych ochroną zabytków przybiera formę aktów prawa miejscowego, czego przykładem jest uchwała rady gminy o utworzeniu parku kulturowego (art. 16 u.o.z.o.z.).

Utworzenie parku kulturowego stanowi ingerencję o dość szerokich i nieostrych granicach. Przesłanki podjęcia uchwały opierają się na pojęciach nieostrych, mających charakter ocenny („w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej”). Z kolei zakres ograniczeń, które mogą być wprowadzane na terenie parku kulturowego jest dość szeroki, a przy tym również nieostry²³. Z oczywistych względów ściślejsze ustawowe wytyczenie granic ingerencji gminy w prawo własności w tym przypadku nie jest możliwe, bowiem konieczne jest w tej kwestii uwzględnienie warunkowań lokalnych. Podstawowe znaczenie z punktu widzenia ochrony praw właściciela będzie miała z jednej strony procedura podejmowania uchwały, obejmująca obowiązek uzyskania opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków i umożliwienia składania wniosków dotyczących uchwały, z drugiej zaś konieczność respektowania przy określaniu konkretnych ograniczeń w korzystaniu z własności podstawowych standardów materialnych dopuszczalności tych ograniczeń, na czele z zasadą proporcjonalności.

Jak wskazano wyżej, do formalnych wymogów dopuszczalności ingerencji w sferę prawa własności należy zaliczyć również gwarancje ochrony prawnej. Na kanwie ograniczeń związanych z ochroną zabytków na aspekt ten zwrócił uwagę ETPC w wyroku z 29 marca 2011 r. w sprawie Potomska i Potomski przeciwko Polsce²⁴. Zdaniem Trybunału, konwencyjne gwarancje ochrony własności nie

²² Por. M.A. NOWICKI, *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 1998, s. 380 i 386 i powoływane tam wyroki ETCP; C. MIK, *Ochrona prawa własności*, s. 220.

²³ Zgodnie z art. 17 ust. 1 u.o.z.o.z., na terenie parku kulturowego lub jego części mogą być ustanowione zakazy i ograniczenia dotyczące: 1) prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej; 2) zmiany sposobu korzystania z zabytków nieruchomych; 3) umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku kulturowego, z wyjątkiem znaków drogowych i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1; 3a) zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury; 4) składowania lub magazynowania odpadów.

²⁴ Skarga nr 33949/05, wyrok w oryginale dostępny na stronie: www.echr.coe.int Omówienie wyroku w języku polskim – zob. M.A. NOWICKI, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2012, s. 433.

sprowadzają się jedynie do spoczywającego na państwie negatywnego obowiązku nieingerowania, lecz mogą dawać podstawę do powstania obowiązków pozytywnych, pociągających za sobą podejmowanie środków koniecznych do ochrony prawa własności. W szczególności na państwach spoczywa obowiązek zapewnienia systemu sądownictwa dla skutecznego rozstrzygnięcia sporów dotyczących prawa własności oraz obowiązek zapewnienia zgodności tych mechanizmów z proceduralnymi i materialnymi gwarancjami chronionymi w Konwencji. Zasada ta tym bardziej zyskuje na znaczeniu, gdy to państwo wchodzi w spór z jednostką.

Z racji administracyjnego charakteru form ingerencji związanych z ochroną zabytków z oczywistych względów podstawowe znaczenie w tym kontekście ma możliwość ich zaskarżenia do sądu administracyjnego. Pojawiają się tu dwie uwagi. Po pierwsze, powoływany wyrok w sprawie Potomski i Potomska pokazał, że gwarancje skutecznej ochrony prawnej nie zawsze istnieją, o czym będzie jeszcze mowa dalej. Po drugie, formalna dopuszczalność zaskarżenia danego aktu ingerencji nie gwarantuje skuteczności ochrony prawnej, ze względu na pewne ograniczenia sądowej kontroli, podyktowane specyfiką aktów ingerencji, opartych na przesłankach sformułowanych w postaci ocennych pojęć niedookreślonych. Jest to jednak już zagadnienie materialnych kryteriów dopuszczalności ingerencji, co będzie przedmiotem rozważań w dalszej części.

3.2. KRYTERIA MATERIALNE

3.2.1. Kryteria materialne ingerencji w ujęciu standardu konstytucyjnego i konwencyjnego

Z punktu widzenia materialnego na pierwszy plan zarówno w standardzie konstytucyjnym, jak i konwencyjnym wysuwa się kryterium proporcjonalności ingerencji w sferę prawa własności.

Na gruncie Konstytucji RP, wymóg proporcjonalności wywodzony jest z art. 31 ust. 3, dopuszczającego ograniczenie wszelkich praw podmiotowych, a więc również i prawa własności, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. W ujęciu TK zasada proporcjonalności „z jednej strony stawia przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania ingerencji w danym stanie faktycznym w zakresie prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi tu o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić one będą

określone wartości w sposób bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie. Zatem «konieczność», o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzanych ograniczeń²⁵.

Istotnym elementem przesłanek dopuszczalności ograniczeń prawa własności jest określenie wartości uzasadniających ingerencję. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji RP wylicza owe wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, ochrona zdrowia i moralności publicznej, ochrona praw i wolności innych osób), jednakże w literaturze wypowiedane są poglądy, iż katalog ten jest niewystarczający. Jest wiele przypadków ingerencji w prawo własności, które nie są konieczne dla ochrony którejś z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3, ale które wydają się znajdować uzasadnienie w potrzebie ochrony innych wartości konstytucyjnych, niewymienionych wprost w tym przepisie, a przecież nie mniej ważnych. Wśród przykładów wskazuje się m.in. właśnie ochronę dorobku kultury i dziedzictwa narodowego²⁶.

Granice dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy przy określaniu treści i zakresu prawa własności wyznacza, zarówno w świetle art. 31 ust. 3, jak i 64 ust. 3 Konstytucji RP, istota prawa. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że chodzi tu o wskazanie „pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności, który pozostawać winien wolny od ingerencji prawodawcy nawet w sytuacji, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP”. Naruszenie istoty prawa nastąpiłoby w razie, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiały realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 Konstytucji RP²⁷.

²⁵ Podobnie TK w wyrokach z dnia 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 41/09, OTK 2011, z. 5A, poz. 40; z dnia 10 stycznia 2012 r., sygn. akt SK 25/09, OTK 2012, Nr 1A, poz. 1. Podobnie w literaturze – por. WOJTYCZEK, *Granice ingerencji*, s. 139 n.; B. BANASZKIEWICZ, *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych 2001, s. 38-39; DYBOWSKI, *Ochrona prawa własności*, s. 112-113; L. GARLICKI, *Komentarz do art. 64 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe 2003, s. 20-21.

²⁶ BANASZKIEWICZ, *Konstytucyjne prawo do własności*, s. 41.

²⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98.

Na gruncie standardu konwencyjnego, o dopuszczalności ingerencji w sferę prawa własności przesądza spełnienie warunków celowości (pozbawienie prawa następuje w interesie publicznym), legalności (ingerencja musi odbywać się na warunkach określonych w krajowych przepisach prawa powszechnie obowiązującego oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego) oraz proporcjonalności (musi istnieć rozsądna proporcja między środkiem i celem, do którego się dąży)²⁸.

Pojęcie interesu publicznego jest rozumiane szeroko. Wiąże się to z uznawanym przez ETPC prawem państwa do prowadzenia własnej polityki społeczno-gospodarczej. Państwa korzystają zatem z szerokiego marginesu swobody oceny istnienia potrzeb wynikających z interesu powszechnego. Naruszenie tej przesłanki przyjmuje się tylko wówczas, gdy powoływanie się przez państwo na istnienie interesu publicznego nie ma racjonalnej podstawy, gdy przybiera postać nadużycia władzy lub oczywistej arbitralności²⁹.

Przesłanka proporcjonalności służy właściwemu wyważeniu interesu publicznego i prywatnego przy dokonywaniu ingerencji, zachowaniu słusznej równowagi (*fair balance*) pomiędzy interesem wspólnoty i ochroną praw jednostki³⁰. Przesłanka ta zakłada pewien margines swobody państwa w zakresie oceny konieczności zastosowania konkretnego środka w określonej sytuacji, który podlega ocenie ETPC. Uważa się, że przekroczenie owej swobody następuje w sytuacji nałożenia indywidualnego nadmiernego, nieproporcjonalnego ciężaru lub gdy dojdzie do radykalnego naruszenia sytuacji finansowej podmiotu dotkniętego ingerencją, gdy naruszenie równowagi i powstanie dysproporcji nie ma racjonalnej podstawy³¹.

W kontekście analizowanej problematyki materialnych przesłanek dopuszczalności ograniczeń własności zagadnienie ochrony zabytków wywołuje trzy podstawowe kwestie wymagające rozważenia.

²⁸ Por. MIK, *Ochrona prawa własności*, s. 218-220; NAKIELSKA, *Prawo do własności*, s. 163 n.; WRÓBEL, *Protokół nr 1 do Konwencji*, s. 503-504.

²⁹ WRÓBEL, *Protokół nr 1 do Konwencji*, s. 504.

³⁰ Por. NOWICKI, *Europejska Konwencja*, s. 388 i 390 i powoływane tam orzeczenia ETPC oraz MIK, *Ochrona prawa własności*, s. 220, NAKIELSKA, *Prawo do własności*, s. 182 n.; WRÓBEL, *Protokół nr 1 do Konwencji*, s. 506.

³¹ Por. MIK, *Ochrona prawa własności*, s. 220 oraz NOWICKI, *Europejska Konwencja*, s. 390 i powoływane tam orzeczenia ETPC.

3.2.2. Problem umiejscowienia wartości ochrony zabytków w sferze wartości uzasadniających ingerencję na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji

Wspomniany wyżej problem nader wąskiego ujęcia przesłanek dopuszczalności ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych w art. 31 ust. 3 Konstytucji w pełnej rozciągłości objawia się w odniesieniu do zagadnienia ochrony zabytków. Ścisła interpretacja użytych w art. 31 Konstytucji pojęć nie pozwala na zakwalifikowanie do ich zakresu wartości ochrony zabytków. Niewątpliwie jest natomiast, że jest to również wartość chroniona konstytucyjnie, jako element narodowego dziedzictwa kultury, którego strzeżenie jest obowiązkiem państwa i do którego dostęp jest gwarantowany konstytucyjnie (art. 5, art. 6 i art. 73)³². Pojawia się wobec tego problem znalezienia odpowiednich argumentów dla uzasadnienia tezy, że wartość ochrony zabytków może uzasadniać ingerencję w prawo własności³³.

Rozwiązaniem może być przyjęcie jednej z dwóch opcji: swoiste „podciągnięcie” ochrony zabytków pod jedną z wartości wymienianych w art. 31 Konstytucji lub otwarcie zawartego w tym przepisie katalogu poprzez przyjęcie, że wyliczenie w nim zawarte nie wyczerpuje wszystkich wartości mogących uzasadniać ograniczenie praw i wolności konstytucyjnych.

W doktrynie i orzecznictwie pojawiła się koncepcja uzasadniania ograniczeń w korzystaniu z własności zabytków ochroną praw i wolności innych osób (wymienianą w art. 31 ust. 3 Konstytucji) – przysługującego każdemu prawa do kultury (wolności korzystania z dóbr kultury – art. 73 Konstytucji). Aby ta wolność mogła być zrealizowana niezbędne są działania władz publicznych mające na celu ochronę zabytków, w tym ograniczenia w korzystaniu z własności³⁴.

Ten kierunek interpretacji budzi pewne zastrzeżenia, bowiem prowadzi do przebiegunowania całej filozofii ochrony zabytków. Idąc tym tropem trzeba byłoby uznać, że racją wszelkich norm prawnych w zakresie ochrony zabytków jest prawo podmiotowe jednostki do korzystania z tego elementu dóbr kultury. Z pew-

³² Podobnie J. SŁUGOCKI, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa: Wolters Kluwer 2014, s. 15-17. Ochrona dziedzictwa kulturowego jako zadanie państwa i prawo obywatela do dostępu do dóbr kultury są standardami powszechnie przyjmowanymi na poziomie regulacji konstytucyjnych wielu państw należących do naszego kręgu kultury prawnej – por. przegląd prawnoporównawczy w opracowaniu J. ŁUKACZYŃSKIEGO, *Wybrane zagadnienia prawnej ochrony dziedzictwa kulturowego w krajach Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 89 (2012), s. 22 n.

³³ Problem sygnalizuje również RUSZKIEWICZ, *Wpływ decyzji*, s. 325, jednakże bez konkretnych propozycji rozwiązań.

³⁴ DRELA, *Własność*, s. 22 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r., sygn. akt K 20/07, OTK-A 2007/9/102.

nością prawo podmiotowe jednostki do kultury stanowi ważny element uzasadniający ochronę zabytków, ale nie jedyny³⁵. Ochrona dziedzictwa kulturowego leży również w sferze interesów państwa i to interesów o kluczowym znaczeniu, bo stanowi element racji stanu, należący do tych wartości, które decydują o bycie państwa. Co więcej, aspekt interesu publicznego jest jeszcze szerszy. We współczesnym świecie ochrona zabytków jest elementem ochrony dziedzictwa kulturowego całej ludzkości.

Na ten aspekt zwraca uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 października 2007 r.³⁶, gdzie konieczność ograniczenia prawa własności zabytków uzasadnia również wartością porządku publicznego. W ocenie Trybunału, ograniczenia własności zabytków stanowią wyraz realizacji konstytucyjnych zadań państwa w zakresie strzeżenia dziedzictwa narodowego i zapewnienia równego dostępu do dóbr kultury (art. 5 i 6 Konstytucji). Realizacja tych zadań mieści się w zakresie ochrony i realizacji interesu publicznego, ta zaś wartość łączy się z przesłanką porządku publicznego, wymienioną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Porządek publiczny jako przesłanka ograniczenia wolności i praw jednostki rozumiany być może jako dyrektywa takiej organizacji życia publicznego, która zapewnić ma minimalny poziom uwzględniania interesu publicznego. Trybunał przyjmuje zatem koncepcję, że ograniczenia prawa własności podyktowane koniecznością ochrony zabytków znajdują w kontekście art. 31 Konstytucji uzasadnienie w wartościach wolności i praw innych osób, a także porządku publicznego.

Stanowisko Trybunału opiera się na rozumowaniu dążącym do pogodzenia z jednej strony tezy o wyczerpującym katalogu wartości uzasadniających ograniczenia prawa własności, z koniecznością na tyle szerokiej wykładni pojęć zawartych w tym katalogu, aby zapewnić racjonalność wykładni wymogów konstytucyjnych³⁷.

Inną drogą rozwiązania analizowanego problemu jest przyjęcie koncepcji otwierającej – rozszerzenie katalogu wartości uzasadniających ingerencję w prawo

³⁵ W podobnym kierunku M. TRZCIŃSKI, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r.*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2 (2008), s. 169, a także K. Zalaśńska, która pisze wręcz, że „szkodliwe i błędne jest postrzeganie problematyki ochrony zabytków wyłącznie z perspektywy praw jednostki”, K. ZALASIŃSKA, *Rola państwa i obywatela w ochronie zabytków*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 89 (2012), s. 56.

³⁶ Sygn. akt K 20/07, OTK-A 2007/9/102.

³⁷ Podobnie TK m.in. w wyrokach z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98, OTK 1999, Nr 2, poz. 22 oraz z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00, OTK 2001, Nr 2, poz. 29; w podobnym kierunku WOJTYCZEK, *Granice ingerencji*, s. 202. Próby szerokiej wykładni pojęć ogólnych z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP są jednak krytykowane przez część doktryny – zob. szerzej JAROSZ-ŻUKOWSKA, *Konstytucyjna zasada*, s. 198-199.

własności, poprzez przyjęcie, że katalog ten nie ma charakteru zamkniętego, a ograniczenia własności mogą być uzasadniane również innymi wartościami konstytucyjnymi³⁸.

Metoda odpowiednio szerokiej wykładni wydaje się mniej kontrowersyjna, tym niemniej, w odniesieniu do każdej z tych metod, należy postulować daleko idącą ostrożność. Nazbyt swobodna interpretacja konstytucyjnych granic dopuszczalności ingerencji w sferę prawa własności może znacząco osłabić realne efekty konstytucyjnych gwarancji ochrony własności.

3.2.3. Zagadnienie ścisłości granic ingerencji determinowanej ochroną zabytków

Problem ten ma charakter wielopoziomowy. Ujawnia się już na poziomie regulacji konstytucyjnej, która opiera się na pojęciach niedookreślonych (nieostrych). Taki sposób określenia kryteriów ingerencji w sferę prawa własności może stanowić zarówno zaletę, jak i wadę omawianej regulacji. Jak trafnie zauważa M. Zdyb, w tego rodzaju pojęciach tkwi pewna normatywna potencjalność prawa, dzięki której staje się ono bardziej wrażliwe na rzeczywistość i okoliczności, których ustrojodawca nie jest w stanie określić lub przewidzieć. Niewątpliwie pojęcia niedookreślone stanowią źródło luzu normatywnego, jest to jednak taka kategoria luzu, który stwarza nie tyle możliwość swobodnego (dowolnego) działania, ile zadanie odszukania treści tego pojęcia. Jednocześnie jednak pojęcia niedookreślone zawarte w Konstytucji niosą ze sobą niebezpieczeństwa prawotwórstwa organów administracji publicznej, poprzez przesunięcie punktu ciężkości w procesie określania treści prawa z organów tworzących prawo na organy stosujące prawo. Wiąże się z tym ryzyko osłabienia wartości bezpieczeństwa prawnego. Kluczową rolę w przeciwdziałaniu tym niebezpieczeństwom odgrywa sądowa kontrola legalności działań administracji³⁹.

Zejście na niższy poziom regulacji potęguje stopień niedookreśloności granic ingerencji. Ograniczenia własności kierowane są wobec zabytku. Ustawowa definicja tego pojęcia, zawiera w sobie cały szereg pojęć niedookreślonych i ocennych, począwszy od ustalenia, czy dany przedmiot „stanowi świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia”, poprzez ocenę jego „wartości historycznej, artystycznej lub naukowej”, aż po ustalenie, czy zachowanie tego przedmiotu „leży w interesie

³⁸ Tak BANASZKIEWICZ, *Konstytucyjne prawo do własności*, s. 43; krytycznie wobec takiej koncepcji GARLIŃSKI, *Komentarz do art. 64 Konstytucji*, s. 20.

³⁹ Por. M. ZDYB, *Administracyjnoprawne ograniczenia praw rzeczowych*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. VII: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2012, s. 554-556.

społecznym”⁴⁰. Luz decyzyjny organu stosującego ustawową definicję zabytku jest niezaprzeczalny, choć w każdym z tych elementów różny.

W doktrynie prawa administracyjnego (zwłaszcza niemieckiej) zwraca się uwagę, że pojęcia niedookreślone (*unbestimmte Rechtsbegriffe*) nie tworzą jednolitej grupy. Można wśród nich wyróżnić pojęcia empiryczne i pojęcia–typy. W przypadku pojęć empirycznych (*empirische Begriffe*), ich niedookreśloność jest uwarunkowana okolicznościami faktycznymi dotyczącymi czasu lub miejsca, co oznacza, że pojęcie w konkretnym miejscu i czasie może być obiektywnie jednoznacznie „dookreślone”. Stosowanie tych pojęć przez organy administracji może podlegać pełnej kontroli sądu, opiera się bowiem na kryteriach weryfikowalnych obiektywnie.

Z kolei pojęcia–typy (*Typenbegriffe*) są o tyle niemożliwe do precyzyjnego dookreślenia, że odnoszą się do pewnych obszarów, sfer faktów, interesów lub wartości, nie zaś do konkretnych przedmiotów w ramach tych obszarów. W zależności od uwarunkowań, desygnaty tych pojęć mogą być bardzo różne. O ile pojęcia „empiryczne” dają się doprecyzować w oparciu o prawnie określone, weryfikowalne obiektywnie mierniki, o tyle w przypadku pojęć niedookreślonych w znaczeniu ścisłym zgodne z prawem jest wszystko to, co mieści się w obszarze danego typu, niezgodne z prawem, wszystko co nie pokrywa się z nim. Nie da się zatem drogą rozumowań poznawczych stwierdzić jednoznacznie, jaka jest właściwa treść pojęcia niedookreślonego w określonym wypadku. Dopuszczalna prawem treść mieści się na pewnej skali. Stosowanie tych pojęć niejednokrotnie wymaga nie tyle dokonania ustaleń empirycznych, ile przeprowadzenia ocen wartościujących.

Decyzje administracyjne oparte na stosowaniu pojęć niedookreślonych podlegają kontroli sądu administracyjnego. Pojawia się w tym miejscu fundamentalny problem *Quis iudicabit* (kto osądza), czyli kwestia tego, kto ma decydujący głos w procesie poznawczym zmierzającym do ustalenia treści i sposobu zastosowania pojęcia w konkretnym przypadku: czy administracja publiczna, czy też kontrolująca ją sąd administracyjny⁴¹.

⁴⁰ Problem luzu decyzyjnego wynikającego z definicji zabytku i ustawowego określenia przesłanek ingerencji organów ochrony zabytków jest już od kilku lat sygnalizowany w doktrynie: zob. zwłaszcza T. SIENKIEWICZ, *Pozwolenie w ochronie zabytków*, Lublin: Wydawnictwo KUL 2013, s. 105; 117; 285 i 354 oraz W. KOWALSKI, K. ZALASIŃSKA, *Strategia regulacji prawa ochrony dziedzictwa kulturowego*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, s. 75-76 i M. TRZCIŃSKI, *Definicja zabytku archeologicznego – problemy i kontrowersje wokół stosowania prawa*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, s. 116.

⁴¹ Por. F. OSSENBÜHL, *Rechtliche Gebundenheit und Ermessen der Verwaltung*, [w:] *Allgemeines Verwaltungsrecht*, red. H.-U. Erichsen, Berlin–New York: Walter de Gruyter 1995, s. 182-192;

Wszystkie przywołane wyżej pojęcia niedookreślone występujące w ustawowej definicji zabytku mają charakter pojęć–typów. W szczególności widać to w elemencie „wartości historycznej, artystycznej lub naukowej”. Rozumowanie w tym zakresie będzie oczywiście do pewnego stopnia odwoływać się do wiedzy empirycznej, jednak jest to rozumowanie prowadzone w sferze wartości, a więc ocen, te zaś nigdy nie dadzą się w pełni zobiektywizować. Podobnie nie da się wyłącznie w oparciu o wiedzę empiryczną, bez odwoływania do ocen, ustalić, czy dany przedmiot „stanowi świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia”, a tym bardziej już, czy jego zachowanie „leży w interesie społecznym”.

Powoływany wyżej M. Zdyb słusznie wskazuje, że kluczową rolę w przeciwdziałaniu naruszaniu granic dopuszczalnej ingerencji odgrywa sądowa kontrola legalności działań administracji. Jeżeli jednak weźmie się pod uwagę specyfikę sądowej kontroli administracji, która nie pozwala sądowi na samodzielne prowadzenie postępowania wyjaśniającego (w tym zasięganie opinii biegłych) i każe ograniczać się do weryfikacji ustaleń i ocen organu, to powstaje poważny problem skuteczności sądowej ochrony przed nadmierną ingerencją we własność zabytku.

Źródłem dalszych problemów jest fakt, że ustawodawca nie przyjął postulowanego w doktrynie kryterium formalnego uznania za zabytek, czyli zarezerwowania tego pojęcia wyłącznie do przedmiotów wpisanych do rejestru zabytków. Tworzy to sytuację dość kuriozalną – z jednej strony powstaje swoista fikcja prawna – ochronie prawnej (w różnych formach) poddane są wszystkie zabytki, bez względu na to, czy są ujawnione w rejestrze zabytków. Właściciel rzeczy może zatem nie być nawet świadomy, że posiada zabytek, a zatem korzystając ze swojej własności musi przestrzegać prawnych ograniczeń. Z drugiej strony, organy ochrony zabytków mogą w pełni realizować swoje zadania tylko wobec przedmiotów, o których „zabytkowości” wiedzą. Wiedzę tę zaś czerpią z rejestru zabytków. Pojawia się więc retoryczne pytanie, jak chronić zabytki, o których istnieniu organ nie wie⁴².

W dalszej kolejności trzeba zauważyć, że poziom niedookreśloności granic ingerencji zwiększa się istotnie w przypadku konkretnych form ingerencji, których przesłanki ponownie opierają się na pojęciach niedookreślonych, a nawet mogą wiązać się z przyznaniem szerszego luzu decyzyjnego – uznania administracyjnego.

H. WOLFF, *Gesetzesgebundenheit und Verwaltungsspielräume*, [w:] H. WOLFF, O. BACHOFF, R. STÖBER, *Verwaltungsrecht I*, München: C.H. Beck Verlag 1994, s. 362-366.

⁴² Por. DRELA, *Własność*, s. 52.

Jako przykład mogą posłużyć instytucje zajęcia zabytku ruchomego lub nieruchomości. Jak wynika z art. 50 ust. 1 u.o.z.o.z., w przypadku wystąpienia zagrożenia polegającego na możliwości zniszczenia, uszkodzenia, kradzieży, zaginięcia lub nielegalnego wywiezienia za granicę zabytku ruchomego wpisanego do rejestru albo na Listę Skarbów Dziedzictwa, odpowiednio wojewódzki konserwator zabytków może wydać, a minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego wydaje, decyzję o zabezpieczeniu tego zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia. Z kolei zgodnie z art. 50 ust. 3 u.o.z.o.z., w przypadku wystąpienia zagrożenia dla zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, polegającego na możliwości jego zniszczenia lub uszkodzenia, starosta, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, może wydać decyzję o zabezpieczeniu tego zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia.

Pojęcie zagrożenia dla zabytku należy niewątpliwie do wspomnianych wyżej pojęć empirycznych. Istnieje w ich przypadku możliwość obiektywnej konkretyzacji i dookreślenia. Organ stosujący tę formę ograniczenia musi wykazać konkretne argumenty odwołujące się do stanu faktycznego, wskazujące na zagrożenie. Argumentacja ta podlega w zasadzie pełnej kontroli sądu administracyjnego, z uwzględnieniem jednak wspomnianej wyżej specyfiki modelu sądowej kontroli, ograniczającej rolę sądu do weryfikacji materiału dowodowego zebranego przez organ.

Pewien „niepokój” z punktu widzenia granic ingerencji w prawo własności zabytku budzi użyte w obydwu przypadkach słowo „może”. Jest to sformułowanie tradycyjnie wskazujące na upoważnienie dla organu do działania w ramach uznania administracyjnego, choć zalecana jest tu daleko idąca ostrożność. Podstawę uznania można wywieść dopiero po rekonstrukcji całej normy, a nie na podstawie fragmentu przepisu⁴³.

Pełniejsza analiza różnych regulacji kształtujących kompetencje organów do zastosowania tej formy ingerencji wskazuje właśnie, że zakres swobody decyzyjnej organu jest jednak mocno ograniczony. Pewna swoboda organu odnosi się do kwestii oceny, czy istnieją opisane w hipotezie normy prawnej zagrożenia i czy jedyną drogą zabezpieczenia przed tymi zagrożeniami jest zajęcie zabytku. Organ musi mieć przy tym na uwadze konstytucyjne i konwencyjne gwarancje prawa własności, w szczególności wymóg proporcjonalności ingerencji. Podejmując decyzję musi dokonać rozstrzygnięcia kolizji interesów właściciela zabytku i intere-

⁴³ Por. M. JAŚKOWSKA, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2010, s. 265-266.

su publicznego, musi zatem wyważyć, który z tych interesów i w jakim zakresie w danym wypadku musi ustąpić. Ocena organu podlega kontroli sądu administracyjnego. Z drugiej strony, jeżeli rozważania organu prowadzą do wniosku, że nie ma możliwości zapobieżenia zagrożeniu w inny sposób niż przez zajęcie zabytku, niezastosowanie tej formy ingerencji powinno być uznane za naruszenie nałożonych na organ obowiązków działania w zakresie ochrony zabytków.

3.2.4. Proporcjonalność ograniczeń determinowanych ochroną zabytków

W tym kontekście na uwagę zasługują dwa orzeczenia, w których problem proporcjonalności stał się kluczową kwestią z punktu widzenia konstytucyjnych i konwencyjnych standardów ochrony własności.

Pierwszym jest powoływany już wyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 października 2007 r., w którym za niezgodny z Konstytucją (art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 73) uznano art. 31 ust. 1 u.o.z.o.z. Przepis ten nakładał na osobę fizyczną lub jednostkę organizacyjną, która zamierza realizować roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo nowe zalesienia lub zmianę charakteru dotychczasowej działalności leśnej na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, obowiązek pokrycia kosztów badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków.

Zasadniczym argumentem, który przesądził o niekonstytucyjności regulacji ustawowej był fakt, że ustawodawca w istocie doprowadził do przerzucenia na osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne całego ciężaru finansowania badań archeologicznych i ich dokumentacji, bez zagwarantowania jakiegokolwiek pomocy ze strony państwa i przy pełnym braku mechanizmów kompensacyjnych. W ocenie Trybunału istotą problemu jest kwestia tego, czy z ograniczenia prawa własności (innych praw majątkowych) w interesie publicznym powinien płynąć obowiązek współuczestnictwa państwa w ponoszeniu kosztów, czy też wystarczającą gwarancją ochrony praw obywatela jest jedynie możliwość świadczenia ze strony państwa. Trybunał podkreślił, że co do zasady Konstytucja nie wyłącza możliwości nałożenia publicznoprawnych obciążeń własności ponad pożytki przynoszone przez jej przedmiot. Jednakże dopuszczalność tego rodzaju obowiązków (obciążeń) nie jest nieograniczona, nie mogą bowiem w szczególności naruszać istoty prawa własności ani stanowić ukrytej (pośredniej) formy wywłaszczenia. Nie mogą także polegać na przeniesieniu na właściciela obowiązków obciążających władze publiczne. Zgodnie z art. 84 Konstytucji, każdy, a więc i właściciel nieruchomości, zobowiązany jest ponosić określone w ustawie ciężary

i świadczenia publiczne. Wynika stąd możliwość nałożenia na właściciela pewnych szczególnych powinności, ale – jak już wspomniano – służyć one mają realizacji interesu publicznego, a nie przeniesieniu na osobę będącą właścicielem powinności władz publicznych. W konkluzji Trybunał uznał, że brak właściwej proporcji w wyważeniu (proporcji) interesu prywatnego i publicznego stwarza podstawy do uznania, że art. 31 ust. 1 ustawy o zabytkach jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 73 Konstytucji.

Kryterium proporcjonalności zadecydowało o niezgodności ograniczenia ze standardami ochrony własności również w przypadku powoływanego wyżej wyroku ETPC w sprawie Potomska i Potomski przeciwko Polsce. Skarżący byli nabywcami nieruchomości, którą zamierzali zabudować domem mieszkalnym i warsztatem. Realizacja tych zamierzeń okazała się niemożliwa z uwagi na to, że nieruchomość została wpisana do rejestru zabytków (już po nabyciu przez skarżących). Skarżący kilkakrotnie podejmowali starania o wywłaszczenie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, bezskuteczne z uwagi na brak zainteresowania nabyciem działki ze strony odpowiednich organów lub ze względu na brak środków finansowych na wywłaszczenie. Bezskuteczne okazały się również próby uzyskania przez skarżących działki zamiennej.

Kluczowym elementem w argumentacji Trybunału stała się kwestia „sprawiedliwej równowagi” pomiędzy wymogami powszechnego interesu społeczeństwa a warunkami ochrony podstawowych praw jednostki. Trybunał zauważył, że w odniesieniu do uregulowania sposobu korzystania z własności, a tym samym ingerencji w prawa majątkowe, państwo cieszy się szerokim marginesem uznania co do tego, co jest „zgodne z interesem powszechnym”, zwłaszcza w przypadku kwestii dotyczących środowiska naturalnego oraz dziedzictwa kulturowego. Nie można ponadto zakładać, iż każde umieszczenie nieruchomości w rejestrze zabytków po jej nabyciu przez osobę fizyczną sprowadza się do naruszenia konwencyjnych standardów ochrony własności, jak i nie można zakładać tego, iż z chwilą wpisu do rejestru zabytków właściciel staje się nieodmiennie uprawniony do jakiegokolwiek formy rekompensaty. Własność, włącznie z własnością prywatną, spełnia także funkcję społeczną, którą w przypadku powstania określonych okoliczności należy uwzględnić przy określaniu, czy została zachowana „sprawiedliwa równowaga” pomiędzy wymogami interesu powszechnego społeczeństwa oraz prawami podstawowymi osoby fizycznej. Kluczową kwestią dla oceny zachowania sprawiedliwej równowagi w analizowanej sprawie było zbadanie, jakie środki równoważące ingerencję w prawo skarżących do poszanowania ich własności były skarżącym dostępne. W okolicznościach niniejszej sprawy najlepszym środkiem byłoby wywłaszczenie wraz z zapłatą odszkodowania lub zaoferowanie odpowiedniej

nieruchomości zamiennej. Trybunał stwierdził, że skarżącym nie przysługiwało żadne prawo zmuszenia państwa do przeprowadzenia wywłaszczenia. Konwencyjne gwarancje ochrony własności nie sprowadzają się tylko do spoczywającego na państwie obowiązku nieingerowania, lecz także może dać podstawę do powstania obowiązków pozytywnych. Takie pozytywne obowiązki mogą pociągać za sobą podejmowanie środków koniecznych do ochrony prawa własności. W ocenie Trybunału, prawo krajowe nie zapewniało procedury, przy pomocy której skarżący mogliby dochodzić przed organem sądowym swego roszczenia o wywłaszczenie i wymagać od organów władzy wykupu ich nieruchomości. W konsekwencji należy uznać, iż skarżący zostali pozbawieni wszelkich środków umożliwiających zmuszenie władz państwowych do wywłaszczenia ich nieruchomości. Dodatkowym elementem była kwestia długości okresu czasu, przez który skarżący musieli znosić przedmiotową ingerencję. Ingerencja powstała w 1987 r. i w rzeczywistości utrzymywała się nadal w dacie orzekania przez Trybunał. Ponadto, sytuacja skarżących była powiązana ze stanem niepewności, w którym się znajdowali, zważywszy na ciągłą niemożność zabudowania należącej do nich działki lub przeprowadzenia jej wywłaszczenia. W konkluzji Trybunał uznał, że sprawiedliwa równowaga pomiędzy wymogami interesu powszechnego społeczeństwa a wymogami ochrony prawa własności została naruszona, a skarżący musieli ponosić nadmierne obciążenie.

W komentarzach doktrynalnych do powołanego orzeczenia trafnie zwrócono uwagę, że nie należy wyciągać z wyroku wniosku o zobowiązaniu państwa do ponoszenia pełnej odpowiedzialności za utrzymywanie zabytków. Właściwym rozwiązaniem jest podział obowiązków między państwo a właścicieli z zachowaniem proporcjonalności obciążeń. Z wyroku ETPC płynie konkluzja, że naruszeniem gwarancji konwencyjnych jest przerzucenie większości obciążeń na właścicieli. Jednym z elementów przywracających równowagę jest danie właścicielom realnego instrumentu wycofania się z roli „strażnika” zobowiązanego do partycypowania w ochronie zabytku poprzez roszczenia o wykup lub zamianę nieruchomości⁴⁴.

⁴⁴ Por. D. SZEŚCIŁO, *Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 29 marca 2011 r. w sprawie Potomska i Potomski v. Polska (skarga nr 33949/05)*, „Samorząd Terytorialny” 9 (2011), s. 83. Podobnie, choć na kanwie wyżej przytaczanego wyroku TK z 8 października 2007 r., ZALAŚIŃSKA, *Glosa*, s. 65-66. W tym też kontekście zob. SŁUGOCKI, *Opieka nad zabytkiem*, s. 36, który wskazuje, że określone w art. 5 Konstytucji RP zadanie państwa strzeżenia dziedzictwa narodowego obejmuje również sprawny system finansowania, wspierający właściciela zabytku.

4. PROBLEM NAPRAWIENIA SZKÓD WYNIKAJĄCYCH Z OGRANICZEŃ WŁASNOŚCI ZABYTKU

O ile w przypadku najdalej idącej ingerencji we własność – wywłaszczenia, zarówno na gruncie standardu konstytucyjnego⁴⁵, jak i konwencyjnego⁴⁶ kluczowym wymogiem jest słuszne odszkodowanie, o tyle istnienie tego wymogu jest problematyczne w przypadkach ingerencji nie stanowiących wywłaszczenia. Jest to o tyle istotne, że większość przypadków ingerencji przewidzianych w ustawie o ochronie zabytków nie stanowi wywłaszczenia.

W powoływanym wyżej wyroku z 28 maja 1991 r. (sygn. akt K 1/91) TK wyraził pogląd, iż ograniczenia wyznaczające treść i zakres ochrony prawa własności ze względu na swoją istotę, cel i sens społeczny nie zawsze wymagają kompensacji i w rzeczywistości nie zawsze są kompensowane w postaci odszkodowania na rzecz właścicieli rzeczy dotkniętych tymi ograniczeniami. Wynika z tego *a contrario*, że Trybunał uznaje za konieczne w pewnych przypadkach przyznanie takiego odszkodowania. W żadnym jednak ze swoich orzeczeń bezpośrednio nie wypowiedział się na temat kryteriów, jakie należałoby brać pod uwagę przy ocenie, czy dany rodzaj ograniczenia prawa własności w konkretnym wypadku wymaga przyznania odszkodowania.

Problem ten rozważany był także w orzecznictwie i literaturze niemieckiej, które określają takie sytuacje wspólnym mianem tzw. *ausgleichspflichtigen Inhaltsbestimmungen* (wymagających wyrównania ograniczeń wyznaczających treść i zakres prawa własności). Pod tym ogólnym pojęciem rozumie się ustawowe regulacje, które określają treść i zakres prawa własności, przy tym jednak prowadzą do niewspółmiernego ograniczenia dotychczas chronionych tytułów prawnych i z tego powodu muszą przewidywać wyrównanie powstałych uszczerbków, tak aby przywrócić naruszoną zasadę proporcjonalności⁴⁷.

Na gruncie polskiego porządku prawnego wskazuje się, że przepisy konstytucyjne dotyczące ochrony własności powinny być odczytywane w powiązaniu z innymi przepisami ustawy zasadniczej, w szczególności proklamującymi zasady

⁴⁵ Por. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 1990 r., sygn. akt K 1/90, OTK 1990, z. 1, poz. 2) i z dnia 19 czerwca 1990 r., sygn. akt K 2/90, OTK 1990, Nr 1, poz. 3 oraz wyrok z dnia 14 marca 2000 r., sygn. akt P 5/99.

⁴⁶ Por. NOWICKI, *Europejska konwencja*, s. 388-390 i powoływane tam orzeczenia ETPC; NAKIELSKA, *Prawo do własności*, s. 193-194; J. CHLEBNY, *Ochrona własności w sprawach administracyjnych na podstawie EKPCz*, „Europejski Przegląd Sądowy” 9 (2008), s. 40.

⁴⁷ Por. F. OSSENBÜHL, *Staatshaftungsrecht*, München: C.H. Beck Verlag 1998, s. 181-182; H. JARASS, *Artikel 14 GG*, [w:] H. JARASS, B. PIEROTH, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, München: C.H. Beck Verlag 2010, s. 380 n.

sprawiedliwości społecznej, demokratycznego państwa prawnego i równości⁴⁸. W konsekwencji, oceniając potrzebę zapewnienia odszkodowania w przypadku ograniczeń prawa własności trzeba uwzględnić szerszy aspekt obejmujący standardy wynikające z zasad ochrony własności, proporcjonalności, równości i sprawiedliwości społecznej. Ograniczenia prawa własności, wynikające z jej społecznych funkcji, stanowią rodzaj ciężaru publicznego, w tym zaś zakresie podstawowym standardem jest zasada równości wobec ciężarów publicznych, wywodzona z przywołanych zasad konstytucyjnych. Jednym z elementów zachowania równości w rozkładzie ciężarów publicznych jest właśnie rekompensata uszczerbku poniesionego w interesie publicznym⁴⁹.

Należy zauważyć, że nie każde władcze ograniczenie korzystania z nieruchomości motywowane ochroną zabytków wiąże się z prawem do odszkodowania. Choć każda ustawowo przewidziana forma ochrony zabytków, na czele z najbardziej powszechną – wpisem do rejestru zabytków, stanowi ograniczenie własności nieruchomości⁵⁰, to nie każda z nich wiąże się z powstaniem z tego tytułu roszczeń odszkodowawczych po stronie właściciela. W odniesieniu do wpisu do rejestru zabytków trzeba zauważyć, że żaden przepis ustawy nie daje podstaw do żądania odszkodowania z tego tytułu. Z kolei w przypadku ograniczeń wprowadzanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, przede wszystkim w formie tzw. ochrony konserwatorskiej, w odniesieniu do zabytków nie wpisanych do rejestru, podstawą roszczeń odszkodowawczych z tytułu szkód poniesionych na skutek ograniczenia własności jest art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵¹.

Ani Konstytucja, ani Konwencja nie wymagają zapewnienia właścicielowi zabytku rekompensaty w każdym przypadku ograniczenia jego własności. Potwierdził to ETPC w powoływanym wyroku w sprawie Potomski i Potomska, wskazując iż „nie można zakładać tego, iż z chwilą wpisu do rejestru zabytków właściciel staje się nieodmiennie uprawniony do jakiejś formy rekompensaty”. Ciężar

⁴⁸ Zob. m.in. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1991 r., sygn. akt K 1/91; wyrok z dnia 23 listopada 2003 r., sygn. akt K 37/02, OTK 2003, Nr 9A, poz. 96 oraz BANASZKIEWICZ, *Konstytucyjne prawo*, s. 38.

⁴⁹ Szerzej na temat zasady równości wobec ciężarów publicznych zob. J. PARCHOMIUK, *Zasada równości wobec ciężarów publicznych*, [w:] *Ius et Fides. Księga jubileuszowa z okazji siedemdziesiątych urodzin Profesora Jana Świtki*, red. T. Guz, M. Kuć, Lublin: Towarzystwo Naukowe KUL 2006, s. 359-377.

⁵⁰ Tak trafnie: K. ZEIDLER, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa: Wolters Kluwer 2007, s. 230; JAGIELSKA-BURDUK, *Zabytek*, s. 149-150; K. ZAŁASIŃSKA, *Prawna ochrona zabytków nieruchomości w Polsce*, Warszawa: Wolters Kluwer 2010, s. 234.

⁵¹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; Dz. U. z 2017 r., poz. 1073 z późn. zm.

opieki nad zabytkiem musi być rozłożony pomiędzy właściciela a państwo z zachowaniem sprawiedliwej równowagi (*fair balance*)⁵². Brak podstaw do żądania rekompensaty w przypadku tak szerokiego zakresu możliwych ograniczeń własności zabytków może jednak prowadzić do wątpliwości, czy ta równowaga została zachowana, tym bardziej, jeśli weźmie się pod uwagę dość ograniczone możliwości wsparcia finansowego ochrony zabytków realizowanej przez właściciela, na co z kolei zwracał uwagę TK w wyroku z 8 października 2007 r.⁵³

5. PODSUMOWANIE

Nie ulega wątpliwości, że ochrona zabytków jako elementu dziedzictwa kulturowego państwa i ludzkości stanowi wartość uzasadniającą ograniczenie własności zabytków. Ograniczenia znajdują uzasadnienie w perspektywie zarówno interesu publicznego (dobra wspólnego), jak i dobra jednostkowego (prawa innych jednostek do dostępu do dóbr kultury). Kluczową kwestią staje się znalezienie sprawiedliwej równowagi (*fair balance*) między kolidującymi wartościami ochrony własności oraz dobra wspólnego i praw innych jednostek. Przeprowadzona wyżej analiza wskazuje, że źródłem zasadniczych problemów w kontekście przesłanek dopuszczalności ograniczeń własności zabytku jest niedookreśloność zakresu ingerencji, nie w pełni poddającej się kontroli sądu administracyjnego oraz kwestia zachowania właściwej równowagi między potrzebą zachowania zabytków jako elementu dziedzictwa kulturowego a interesami właścicieli, niekiedy nadmiernie obciążanych obowiązkami w tym zakresie.

BIBLIOGRAFIA

ŹRÓDŁA PRAWA

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
Protokół dodatkowy Nr 1 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993, Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

⁵² Podobnie M. DRELA, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 X 2007 r.*, K 20/07, „Państwo i Prawo” 11 (2008), s. 141: „Ochrona zabytków przed zniszczeniem jest nie tylko zadaniem organów administracji publicznej, ale obowiązkiem każdego podmiotu”.

⁵³ Na problem konieczności zmian ustawowych w zakresie zrównoważenia interesu właścicieli i interesu publicznego w kontekście wykonania powoływanego wyroku ETPC, zwracał uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu z 14 czerwca 2011 r., zob. K. ZALASIŃSKA, *Rola państwa*, s. 56.

- Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach, Dz. U. z 2017 r., poz. 972 z późn. zm.
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2016 r., poz. 2147 z późn. zm.
Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; Dz. U. z 2017 r., poz. 1073 z późn. zm.
Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz. U. z 2014 r., poz. 1446 z późn. zm.

ORZECZNICTWO

- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 1990 r., sygn. akt K 1/90, OTK 1990, z. 1, poz. 2.
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 1990 r., sygn. akt K 2/90, OTK 1990, Nr 1, poz. 3.
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1991 r., sygn. akt K 1/91, OTK 1991, Nr 1, poz. 4.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1998 r., sygn. akt P 2/98, OTK 1999, Nr 1, poz. 2.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98, OTK 1999, Nr 2, poz. 22.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 marca 2000 r., sygn. akt P 5/99, OTK 2000, Nr 2, poz. 60.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00, OTK 2001, Nr 2, poz. 29.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 2003 r., sygn. akt K 37/02, OTK 2003, Nr 9A.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r., sygn. akt K 20/07, OTK 2007, z. 9A, poz. 102.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 41/09, OTK 2011, z. 5A, poz. 40.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 stycznia 2012 r., sygn. akt SK 25/09, OTK 2012, Nr 1A, poz. 1.
Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 29 marca 2011 r. Potomska i Potomski p. Polsce, Skarga nr 33949/05.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 2005 r., sygn. akt OSK 1449/04, CBOSA.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 207/06, CBOSA.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 października 2007 r., sygn. akt II OSK 1191/07, CBOSA.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2007 r., sygn. akt II OSK 909/07, CBOSA.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 1716/07, CBOSA.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 czerwca 2008 r., sygn. akt II OSK 1883/07, CBOSA.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 844/12, CBOSA.

LITERATURA

- BANASZKIEWICZ Bolesław: Konstytucyjne prawo do własności, [w:] Konstytucyjne podstawy systemu prawa, red. M. Wyrzykowski, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych 2001, s. 27-54.
- CHLEBNY Jacek: Ochrona własności w sprawach administracyjnych na podstawie EKPCz, *Europejski Przegląd Sądowy* 9 (2008), s. 39-44.
- CZARNIK Zbigniew: Istota i zakres władztwa planistycznego gminy, *Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka* 3 (2010), s. 5-30.
- CZARNIK Zbigniew: Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2 (2006), s. 42-50.
- DĄBEK Dorota: Prawo miejscowe, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2015.
- DRELA Monika: Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 X 2007 r., K 20/07, *Państwo i Prawo* 11 (2008), s. 138-142.
- DRELA Monika: Własność zabytków, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2006.
- DYBOWSKI Tomasz: Ochrona prawa własności na tle konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, [w:] Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa: Biuro Trybunału Konstytucyjnego 2001, s. 110-122.
- GARLICKI Leszek: Komentarz do art. 64 Konstytucji, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe 2003, s. 1-21.
- GARLICKI Leszek: Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa: Wolters Kluwer 2015.
- JAGIELSKA-BURDUK Alicja: Zabytek ruchomy, Warszawa: Wolters Kluwer 2011.
- JAKIMOWICZ Wojciech: Władztwo planistyczne gminy – kompetencje, zadania, wolności, *Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka* 1 (2012), 5-53.
- JARASS Hans D.: Artikel 14 GG, [w:] Hans D. JARASS, Bodo PIEROTH, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, München: C.H. Beck Verlag 2010, s. 380-418.
- JAROSZ-ŻUKOWSKA Sylwia: Konstytucyjna zasada ochrony własności, Kraków: Zakamycze 2003.
- JAŚKOWSKA Małgorzata: Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrejonalnej administracji, [w:] System prawa administracyjnego, t. I: Instytucje prawa administracyjnego, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2010, s. 213-304.
- KOWALSKI Wojciech, ZALASIŃSKA Katarzyna: Strategia regulacji prawa ochrony dziedzictwa kulturowego, [w:] Prawo ochrony zabytków, red. K. Zeidler, Warszawa-Gdańsk: Wolters Kluwer 2014, s. 56-80.
- ŁUKACZYŃSKI Jakub: Wybrane zagadnienia prawnej ochrony dziedzictwa kulturowego w krajach Unii Europejskiej, *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji* 89 (2012), s. 21-38.
- MIK Cezary: Ochrona prawa własności w prawie europejskim, [w:] O prawach człowieka – w podwójną rocznicę paktów. Księga pamiątkowa w hołdzie profesor Annie Michalskiej, red. C. Mik, T. Jasudowicz, Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa 1996, s. 209-234.
- MIK Cezary: Prawo własności w europejskiej konwencji praw człowieka, *Państwo i Prawo* 5 (1993), s. 25-34.

- NAKIELSKA Izabela: Prawo do własności w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego 2002.
- NIEWIADOMSKI Zygmunt, JAROSZYŃSKI Krzysztof, SZMYTT Anna [I IN.]: Artykuł 6, [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, red. Z. Niewiadomski, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2013, s. 52-67.
- NOWICKI Marek A.: Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 1998.
- NOWICKI Marek A.: Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2012.
- OSSENBUHL Fritz: Rechtliche Gebundenheit und Ermessen der Verwaltung, [w:] Allgemeines Verwaltungsrecht, red. H.-U. Erichsen, Berlin–New York: Walter de Gruyter 1995, s. 181-205.
- OSSENBUHL Fritz: Staatshaftungsrecht, München: C.H. Beck Verlag 1998.
- PARCHOMIUK Jerzy: Zasada równości wobec ciężarów publicznych, [w:] Ius et Fides. Księga jubileuszowa z okazji siedemdziesiątych urodzin Profesora Jana Świtki, red. T. Guz, M. Kuć, Lublin: Towarzystwo Naukowe KUL 2006, s. 359-377.
- RUSZKIEWICZ Beata: Wpływ decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków na wykonywanie własności zabytków nieruchomych, [w:] Prawo ochrony zabytków, red. K. Zeidler, Warszawa–Gdańsk: Wolters Kluwer 2014, s. 319-328.
- SIENKIEWICZ Tomasz: Pozwolenie w ochronie zabytków, Lublin: Wydawnictwo KUL 2013.
- SIENKIEWICZ Tomasz: Wywóz zabytków za granicę w świetle polskich regulacji prawnych, [w:] Prawo ochrony zabytków, red. K. Zeidler, Warszawa–Gdańsk: Wolters Kluwer 2014, s. 373-394.
- SŁUGOCKI Janusz: Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne, Warszawa: Wolters Kluwer 2014.
- SOMMER Jerzy: Prawo własności a ochrona środowiska w warunkach gospodarki rynkowej, [w:] Ochrona środowiska a prawo własności, red. J. Sommer, Wrocław: Wydawnictwo Prawo Ochrony Środowiska 2000, s. 11-27.
- SZEŚCIŁO Dawid: Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 29 marca 2011 r. w sprawie Potomska i Potomski v. Polska (skarga nr 33949/05), *Samorząd Terytorialny* 9 (2011), s. 81-83.
- TRZCIŃSKI Maciej: Definicja zabytku archeologicznego – problemy i kontrowersje wokół stosowania prawa, [w:] Prawo ochrony zabytków, red. K. Zeidler, Warszawa–Gdańsk: Wolters Kluwer 2014, s. 115-122.
- TRZCIŃSKI Maciej: Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r., *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2 (2008), s. 167-174.
- WOJTYCZEK Krzysztof: Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP, Kraków: Zakamycze 1999.
- WOLFF Hans: Gesetzesgebundenheit und Verwaltungsspielräume, [w:] Hans WOLFF, Otto BACHOFF, Rolf STÖBER, Verwaltungsrecht I, München: C.H. Beck Verlag 1994, s. 358-386.
- WRÓBEL Andrzej: Protokół nr 1 do Konwencji. Art. 1. Ochrona własności, w: Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom II. Komentarz do artykułów 19-59 oraz Protokołów dodatkowych, red. L. Garlicki, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2011, s. 468-545.
- ZALASIŃSKA Katarzyna: Glosa do wyroku TK z dnia 8 października 2007 r., K 20/07, *Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa* 2 (2008), s. 57-67.

- ZALASIŃSKA Katarzyna: Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce, Warszawa: Wolters Kluwer 2010.
- ZALASIŃSKA Katarzyna: Rola państwa i obywatela w ochronie zabytków, *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji* 89 (2012), s. 49-59.
- ZDYB Marian: Administracyjnoprawne ograniczenia praw rzeczowych, [w:] System Prawa Administracyjnego, t. VII: Prawo administracyjne materialne, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2012, s. 531-618.
- ZEIDLER Kamil: Prawo ochrony dziedzictwa kultury, Warszawa: Wolters Kluwer 2007.
- ZOLL Fryderyk: Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej, *Przełęcz Sądowy* 5 (1998), s. 24-33.

PRZESŁANKI DOPUSZCZALNOŚCI OGRANICZEŃ WŁASNOŚCI ZABYTKÓW
W ŚWIETLE KONSTITUCYJNYCH I KONWENCYJNYCH STANDARDÓW
OCHRONY ZABYTKÓW

Streszczenie

Problem prawnych form ograniczeń prawa własności zabytków jest znakomitym przykładem obrazującym stan napięcia między wolnością korzystania z własności a interesem publicznym wyrażającym się w konieczności ochrony zabytków. Zabytki stanowią jeden z kluczowych elementów dziedzictwa kulturowego państwa. Ochrona tego dziedzictwa jest elementem racji stanu państwa, obejmującej konieczność dbałości o pamięć na temat kulturowej tożsamości narodu. Celem artykułu jest wypunktowanie podstawowych problemów związanych z wyważeniem kolidujących wartości ochrony własności prywatnej oraz zabezpieczenia trwałości dziedzictwa kulturowego państwa i całej ludzkości. Zagadnienie ograniczeń prawa własności zabytków analizuję z perspektywy podstawowych standardów ochrony własności zawartych w Konstytucji RP i EKPC. Rozważania obejmują pojęcie ograniczeń własności, kryteria dopuszczalności ograniczeń (ze szczególnym uwzględnieniem zasady proporcjonalności) oraz problem odszkodowania z tytułu ograniczeń w korzystaniu z własności zabytku.

Słowa kluczowe: prawo własności; Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka; dziedzictwo kulturowe; ochrona zabytków; zasada proporcjonalności

LEGAL RESTRICTIONS
OF THE RIGHT OF PROPERTY OF HISTORICAL MONUMENTS
IN THE LIGHT OF CONSTITUTIONAL AND CONVENTIONAL STANDARDS
OF PROTECTION OF PROPERTY RIGHTS

Summary

The problem of restrictions of the right of property of historical monuments is an excellent example illustrating the tension between freedom of use of property and the public interest expressed by the need to monument's protect. The historical monuments are one of the key elements of the cultural heritage of the state. The protection of the cultural heritage is a part of the *raison d'état*, including the need to care for the memory on the cultural identity of the nation. This article aims to

discuss the fundamental problems associated with balancing the conflicting values: the protection of right of property and securing the sustainability of the cultural heritage of the state and of humanity. The issue of limiting the right of property of historical monuments are analyzed from the perspective of basic standards for the protection of property contained in the polish Constitution and in the European Convention on Human Rights. Considerations include the concept of property right restrictions, admissibility criteria of restrictions (with particular regard to the principle of proportionality), problem of the compensation for limiting the right of property of historical monuments.

Key words: the right of property; European Convention on Human Rights; cultural heritage; protection of historical monuments; principle of proportionality

