



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

RPO-667904-1/11/NC

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa,

14.06.2011

Pan Bogdan Zdrojewski
Minister Kultury i Dziedzictwa
Narodowego
Ministerstwo Kultury i
Dziedzictwa Narodowego

ul. Krakowskie Przedmieście 15/17
00-071 Warszawa

Skarga obywateli, właścicieli nieruchomości w miejscowości K., zwróciła uwagę Rzecznika Praw Obywatelskich na problem konstytucyjnej gwarancji prawa własności w kontekście ochrony obiektów wpisanych do rejestru zabytków.

Układ ruralistyczny K. został wpisany do rejestru zabytków na mocy decyzji Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w G. dnia 17 czerwca 2007 r. (nr A-1060). W 2010 r. właściciele działek znajdujących się na terenie K. wnosili o wykreślenie go z rejestru. Ich prośba nie została jednak uwzględniona.

W ocenie Skarżących organy władzy publicznej na żadnym etapie postępowania nie wzięły pod uwagę interesów właścicieli działek. Tymczasem dla nich fakt wpisania układu ruralistycznego do rejestru oznacza istotne ograniczenia w korzystaniu z przysługującej im własności. Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm., zwanej dalej ustawą) na właścicielach ciąży obowiązek sprawowania opieki nad zabytkiem. W doktrynie reprezentowany jest pogląd (tak np. B. Ruskiewicz, *Ochrona nieruchomości zabytkowych jako przykład ingerencji państwa w sferę prawa własności*, Gdańskie Studia Prawnicze, Tom XXI, 2009, str. 99 i n.), że już samo określenie

wykonywania prawa własności na rzeczy wpisanej do rejestru „opieką” wskazuje, że wraz z chwilą wpisu właściciel zaczyna wykonywać swoje prawa przede wszystkim w interesie ogółu. Wszelkie prace konserwatorskie oraz budowlane muszą być zatwierdzone przez wojewódzkiego konserwatora, który decydując o pozwoleniu bierze pod uwagę wyłącznie interes publiczny. Zgodnie z art. 49 ustawy wojewódzki konserwator zabytków może także wydać decyzję nakazującą przeprowadzenie określonych prac, jeżeli ich wykonanie jest niezbędne ze względu na zagrożenie zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem rzeczy. Zgodnie z ustawą organ nie bierze pod uwagę przyczyn, dla których właściciel nie dokonał niezbędnych napraw, także w sytuacji, gdy brak działań uzasadniony jest względami w pełni to usprawiedliwiającymi i wynikającymi z konieczności ochrony dóbr o większym znaczeniu.

Koszty opieki nad rzeczą wpisaną do rejestru co do zasady ponosi w pełni jej właściciel (art. 71 ustawy). Może to prowadzić do sytuacji, w której utrzymanie zabytku będzie wiązało się z koniecznością ponoszenia kosztów nadmiernie obciążających domowy budżet. Z ustawy wynika, że wydając pozwolenia i decyzje konserwator nie kieruje się oceną sytuacji finansowej właściciela. Tymczasem nie ulega wątpliwości, że istnieją potrzeby, których zaspokojenie zasługuje na pierwszeństwo. Państwo nie może oczekiwać, że obywatele będą pokrywać koszty opieki nad dobrami kultury rezygnując tym samym z własnych uzasadnionych potrzeb.

Zgodnie z rozdziałem 7 ustawy (zasady finansowania opieki nad zabytkami) organy administracji państwowej nie mają obowiązku uczestniczenia w kosztach sprawowania opieki nad zabytkiem. Dotacje celowe na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych zależą od uznania ministra lub wojewódzkiego konserwatora zabytków i co do zasady przewidują zwrot jedynie 50% wartości nakładów koniecznych. Tylko w przypadku, w którym rzecz posiada wyjątkową wartość historyczną, artystyczną lub naukową, wymaga przeprowadzenia złożonych prac albo gdy stan jej zachowania wymaga niezwłocznego podjęcia działań dotacja może wynieść 100% wartości nakładów koniecznych. Co więcej, zgodnie z art. 75 ustawy dotacja przyznawana jest na podstawie umowy cywilnoprawnej, co pozbawia obywatela możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego (postanowienie NSA z dnia 6 lipca 2004 r. OSK 547/04, ONSAiWSA 2004, nr 3, poz. 51.) oraz skorzystania z

innych gwarancyjnych regulacji kodeksu postępowania administracyjnego (którego zastosowanie w zakresie rozpatrywania wniosków o dotacje zostało wprost wyłączone przez art. 79 ustawy). Wynikająca z kodeksu cywilnego zasada swobody umów doznaje szeregu ograniczeń w związku z treścią rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 6 czerwca 2005 r. w sprawie udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków (Dz. U. Nr 112, poz. 940 z późn. zm.). Nie ulega także wątpliwości, że ze względu na charakter stosunku prawnego nie można w tym przypadku mówić o równości podmiotów (organ państwa i obywatel wnioskujący o przyznanie dotacji) występujących jako strony czynności.

Należy także podkreślić, iż w przypadku właścicieli nieruchomości w układzie ruralistycznym karwieńskie Błota I i II przynajmniej część mieszkańców wsi nabyła działki przed 2007 r. Oznacza to, że brakuje podstawy do domniemania, iż godzili się oni na przyjęcie opisanych warunków korzystania z nieruchomości. Wydana przez Pomorskiego Konserwatora Zabytków decyzja o wpisie układu do rejestru zmieniła ich sytuację prawną. Mieszkańcy ponieśli także wymierną szkodę w postaci spadku wartości nieruchomości. Należy bowiem zauważyć, że znalezienie kupca gotowego ponieść obowiązki związane z posiadaniem obiektu wpisanego do rejestru często okazuje się trudne lub niemożliwe.

Art. 50 ustawy przewiduje możliwość przejęcia na własność rzeczy wpisanej do rejestru przez Skarb Państwa. Postępowanie może zostać wszczęte jedynie z urzędu i wyłącznie w sytuacji, gdy zabytkowi grozi zniszczenie, uszkodzenie, kradzież, zaginięcie lub nielegalne wywiezienie za granicę. Właścicielowi nie przysługuje prawo złożenia wniosku w sprawie, jego interes nie jest także przesłanką wydania pozytywnej decyzji. Nie można zatem uznać, że instytucja ta może być traktowana jako instrument ochrony słuszych interesów właściciela.

W doktrynie zwracano już uwagę na fakt, że obejmowanie tak daleko idącą ochroną wszystkich rzeczy wpisanych do rejestru, niezależnie od ich wartości rynkowej czy faktycznego znaczenia dla dziedzictwa narodowego wydaje się prowadzić do wniosku, iż stopień ingerencji ustawy w sferę praw właściciela jest obecnie nadmierny (Np. K. Zeidler, *Zabytek jako szczególny przedmiot obrotu handlowego*, Gdańskie Studia

Prawnicze, Tom XXI, 2009, str. 402.). Jak wskazano powyżej ustawa odróżnia kategorię „wyjątkowej wartości artystycznej, historycznej lub naukowej” (jako uzasadnienie wyższej dotacji na przeprowadzenie prac konserwatorskich), jednak przepisy w żaden sposób nie rozróżniają zakresu obowiązków właścicieli zabytków. Tymczasem o ile stosowanie rygorystycznych ograniczeń w przypadku bezcennych dzieł sztuki wydaje się być całkowicie uzasadnione (np. nakaz udostępnianie rzeczy w celu przeprowadzenia badań, wymóg uzyskania zgody na trwałe przeniesienie zabytku lub podejmowania innych działań mogących prowadzić do naruszenia jego substancji lub zmiany wyglądu, restrykcje związane z jego wywozem za granicę etc), o tyle te same środki w stosunku do zabytków o mniejszym znaczeniu dla kultury wydają się być mniej racjonalne i skutkują spadkiem wartości rynkowej rzeczy. Dochodzi także do sytuacji, w której w wyniku wpisu do rejestru zabytek nie może zostać przez właściciela wykorzystany w celu, w którym został nabyty (np. gdy wpisana do rejestru działka nie może zostać przekształcona w działkę budowlaną) co, z punktu widzenia właściciela, czyni przedmiot własności bezużytecznym.

Ochrona dziedzictwa narodowego niewątpliwie stanowi wartość, którą można zaliczyć do kategorii interesu publicznego. Wynika to nie tylko z przepisów Konstytucji, ale także z wiążących Polskę umów międzynarodowych (np. Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego podpisana w Paryżu dnia 17 listopada 1972 r., Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, Europejska Konwencja Kulturalna sporządzona w Paryżu dnia 19 grudnia 1954 r.). Nie oznacza to jednak, że ustawodawca posiada całkowitą swobodę w regulowaniu tej materii. Sytuacja, w której grupa osób (właścicieli zabytków) ponosi ciężar zapewnienia wspólnocie dostępu do dóbr kultury rodzi istotne wątpliwości konstytucyjne.

Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej każdy ma prawo do własności. Nie ulega wątpliwości, iż uprawnienie to może podlegać ograniczeniom w zakresie, w jakim wymaga tego ochrona innych chronionych przez Konstytucję wartości. Należy jednak podkreślić, iż wszelkie ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw muszą być proporcjonalne, to znaczy adekwatne i konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu. Wprowadzone ograniczenia muszą także

zapewnić właściwy balans w przypadku kolizji chronionych konstytucyjnie wartości. Protokół nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, ratyfikowany przez Polskę w 1995 r. (Dz. U. Nr 36, poz. 175 z późn. zm.) przewiduje, że każdy ma prawo do poszanowania swojego mienia. Z prawa tego wynika nie tylko negatywny obowiązek państwa do nieingerowania w nieuzasadniony sposób w wykonywanie prawa własności. Zgodnie z orzecznictwem (tak np. sprawa Onerylidiz przeciwko Turcji skarga nr 48939/99) Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwanego dalej ETPCz) z art. 1 Protokołu 1 wynika dla państwa także nakaz zapewnienia mechanizmu efektywnego rozstrzygania sporów prawnych dotyczących kwestii własności, a także zapewnienia zgodności tych mechanizmów z proceduralnymi i merytorycznymi gwarancjami wynikającymi z Konwencji.

Na problem zbyt słabej ochrony praw właścicieli obiektów wpisanych do rejestru zabytków zwrócił uwagę Europejski Trybunał Praw Człowieka w orzeczeniu z 29 marca 2011 r. w sprawie Potomska i Potomski przeciwko Polsce (nr skargi 33949/05). W ocenie ETPCz brak możliwości wszczęcia procedury wyłączenia ze względu na interes skarżących dowodzi, że polskie prawo nie zapewnia w pełni instrumentów przeprowadzenia właściwego ważenia dwóch istotnych wartości: ochrony własności i dbałości o dziedzictwo narodowe. Ocenę powyższą należy odnieść do szeregu przepisów regulujących ochronę zabytków w zakresie, w jakim w tych przepisach interesowi publicznemu przyznane zostało bezwzględne pierwszeństwo nad prawami i wolnościami obywateli.

Z opisanych powyżej względów wpis do rejestru zabytków powinien być traktowany nie tylko jako realizacja interesu publicznego, ale także jako ingerencja w sferę konstytucyjnych praw jednostki. Nakłada to zaś na organy władzy publicznej obowiązek każdorazowego dokładnego badania kwestii proporcjonalności zastosowanego środka. Wiąże się to także z koniecznością przyjęcia domniemania braku podstaw do wpisu nieruchomości do rejestru, który może wynikać wyłącznie z niekwestionowanej wartości obiektu (tak np. wyrok NSA z dnia 21 października 1999 r. ISA 233/99, ONSA 2000/4/162.). Nawet w przypadku decyzji o objęciu terenu ochroną, powinna ona dotyczyć możliwie ograniczonego obszaru, a zakres nałożonych na właścicieli powinności musi być minimalny. Organ administracji publicznej ma

również obowiązek zrekompensowania poniesionej przez właściciela szkody, a w przypadku, w którym ograniczenia nałożone na korzystanie z prawa własności będą stanowić dla obywatela zbyt wielkie obciążenie, powinien także wszcząć procedury wywłaszczeniowe (za słusznym odszkodowaniem lub wymianą rzeczy na inną o tej samej wartości). Należy także podkreślić, że ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami powinna być traktowana jako jeden z elementów systemu prawa obowiązującego w Polsce. Oznacza to, że jej instytucje powinny być wykorzystywane w zgodzie z gwarantowanymi przez inne regulacje prawami człowieka oraz wynikającymi z innych aktów prawnych obowiązkami państwa. W ocenie Rzecznika realizacja części z tych postulatów może odbyć się wyłącznie poprzez nowelizację przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W związku z powyższym, działając z upoważnienia Rzecznika Praw Obywatelskich, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 z późn. zm.) zwracam się z uprzejmą prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie, a także przedstawienie informacji na temat działań Ministerstwa zmierzających do dostosowania brzmienia przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami do wskazań zawartych w orzeczeniu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Potomski i Potomska przeciwko Polsce.

