

Magdalena Krzyżanowska

Prawo własności zabytku nieruchomego

W ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami znajdujemy definicję zabytku nieruchomego. Jest to nieruchomości, jej część lub zespół nieruchomości, które są dziełem człowieka lub są związane z jego działalnością i stanowią świadectwo minionej epoki lub zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną lub naukową¹. Ustawodawca zrezygnował z odwołania się w tej definicji do wartości artystycznej zabytku, co miało miejsce w poprzednio obowiązującej ustawie w odniesieniu do dobra kultury². Dodatkowo ustawa o ochronie zabytków zawiera definicję zabytku archeologicznego, którym jest zabytek nieruchomy będący powierzchnią, podziemną lub podwodną pozostałością egzystencji i działalności człowieka, złożoną z nawarstwień kulturowych i znajdujących się w nich wytworów bądź ich śladów albo zabytek ruchomy będący tym wytworem³. Z definicji tej wynika wyraźnie, że zabytek archeologiczny również może być zabytkiem nieruchomym.

Przedmiotem praw rzeczowych jest rzecz w całości. Nie może być przedmiotem prawa własności tylko część rzeczy. Wynika to z cywilnoprawnej zasady wyznaczania nieruchomości poprzez osobę właścicie-

¹ Art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.) – dalej: u.o.z.o.z.

² Art. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (Dz.U. Nr 10, poz. 48 z późn. zm.).

³ Art. 3 pkt 4 u.o.z.o.z.

la. Jeśli innej osobie przysługuje prawo własności gruntu, a innej jego części składowych, to budynek stanowi odrębny od gruntu przedmiot własności, a więc jest odrębną nieruchomością – budynkową. Pojęcie zabytku nieruchomego nie pokrywa się z definicją nieruchomości przyjętą w kodeksie cywilnym. Bardzo często zabytkowy charakter ma jedynie część nieruchomości, np. budynek. Zgodnie z ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nieruchomością zabytkową może być tylko część składowa nieruchomości. Ustawa daje temu wyraz, wyliczając przykładowe rodzaje zabytków nieruchomych, wskazując na dzieła budownictwa⁴, przewidując możliwość wpisu do rejestru zabytku nieruchomego na wniosek użytkownika wieczystego gruntu, na którym nieruchomość ta się znajduje⁵, czy wymagając zgody Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na wywóz zabytku nieruchomego⁶, co jest niemożliwe w odniesieniu do gruntów.

Ustawa przewiduje też możliwość czasowego zajęcia oraz wywłaszczenia zabytku nieruchomego w celu jego ochrony, gdy zagrożony jest zniszczeniem. Wywłaszczenie to najbardziej drastyczna forma ingerencji państwa w prawo własności. W sytuacji gdy zabytkiem jest tylko budynek, powstaje wątpliwość, czy wywłaszczenie przewidziane w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami dotyczy tylko tego budynku, czy budynku razem z gruntem, a także czy polega ono na odebraniu prawa własności budynku, czy całej nieruchomości⁷. Zważywszy na to, że przedmiotem wywłaszczenia może być jedynie nieruchomość razem z częściami składowymi i nie można wywłaszczać oddzielnie samych naniesień, należy stwierdzić, że w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami chodzi o wywłaszczenie całej nieruchomości bez względu na to, która z jej części faktycznie ma cechy zabytku. Oczywiście w sytuacjach, gdy zajdzie potrzeba wywłaszczenia tylko tej części nieruchomości gruntowej, która ma cechy zabytku, to przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami przewidują taką możliwość⁸. Skutkiem

⁴ Art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. c u.o.z.o.z.

⁵ Art. 9 ust. 1 u.o.z.o.z.

⁶ Art. 36 ust. 1 pkt 6 u.o.z.o.z.

⁷ Pojmując nieruchomość poprzez osobę właściciela, w omawianym przypadku budynek i grunt stanowią jedną nieruchomość.

⁸ M. Dr e l a, *Własność zabytków*, Warszawa 2006, s. 55 i 68.

takiego wywłaszczenia jest powstanie dwóch nieruchomości, gdyż taka decyzja wywłaszczeniowa zastępuje decyzję zatwierdzającą projekt podziału nieruchomości⁹.

Z powyższego omówienia wynika, że własność zabytku oznacza prawo do nieruchomości, której co najmniej jedna część posiada cechy zabytkowe, ma zabytkowy charakter. W doktrynie przyjęto, że wystarczy, by np. kapliczka trwale połączona z gruntem miała charakter zabytkowy, aby przyjąć, że mamy do czynienia z nieruchomością zabytkową. Ma to również odniesienie do nieruchomości budynkowej, w której tylko część (np. drzwi lub okna) ma faktycznie zabytkowy charakter¹⁰.

Prawo własności jest najszerszym prawem przysługującym do rzeczy. Jest to prawo podmiotowe powszechnie przysługujące każdemu, gdyż każda osoba może być właścicielem rzeczy. Są w tej kwestii pewne ograniczenia podmiotowe, dotyczące chociażby nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, oraz przedmiotowe, odnoszące się np. do rzeczy służących bezpieczeństwu państwa¹¹. Prawo własności ma charakter bezwzględny, gdyż uprawnienia właściciela skorelowane są z obowiązkiem innych osób do nienaruszania sfery uprawnień właściciela¹², nie jest jednak prawem nieograniczonym.

Prawo własności zawiera w sobie trzy sfery możności właściciela, tj. prawo do dysponowania rzeczą (*ius utendi*), do pobierania z niej pożytków (*ius fruendi*) oraz prawo do rozporządzania rzeczą (*ius disponendi*). Konstrukcja własności w polskim prawie odpowiada temu tradycyjnemu ujęciu, choć z pewnymi ograniczeniami¹³, o których będzie mowa niżej. Z prawem własności łączy się posiadanie rzeczy. Uprawnienie do posiadania jest samodzielny, równoległy do pozostałych, uprawnieniem właściciela. Nie należy wiązać go z innymi uprawnieniami, choćby z prawem do korzystania z rzeczy¹⁴. Posiadanie polega na faktycznym władz-

⁹ Por. wyrok NSA z dnia 5 lipca 1995 r., SA/Gd 295/95 (ONSA 1996, nr 3, poz. 133).

¹⁰ M. Drela, *Własność zabytków...*, s. 63.

¹¹ J. Sza ch u ł o w i c z, *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2001, s. 97.

¹² Por. T. D y b o w s k i, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 1969, s. 84 i nast.

¹³ H. K i s i ł o w s k a, *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2004, s. 17-18.

¹⁴ E. G n i e w e k, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2003, s. 57.

twie nad rzeczą. Przyjmuje się, że do istnienia posiadania nie jest konieczne rzeczywiste korzystanie z rzeczy, lecz jedynie sama możliwość takiego korzystania¹⁵.

Zgodnie z art. 140 k.c. właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swojego prawa, w granicach ustalonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego. Prawo własności ma więc swoją pozytywną i negatywną stronę. Pierwsza wyraża się w uprawnieniach właściciela, a druga w wyłączeniu innych osób od korzystania z przedmiotu własności. Z definicji tej wynika również możliwość ustawowego ograniczenia uprawnień właściciela do korzystania z rzeczy. Ograniczenie to może polegać na nałożeniu obowiązku podejmowania konkretnych działań przez właściciela lub na znoszeniu działań innych podmiotów. Już z samej przytoczonej wyżej definicji prawa własności wynikają jego ograniczenia. Art. 140 k.c. wyraźnie wskazuje, że granicami dla wykonywania swojego prawa przez właściciela są przepisy ustaw, zasady współżycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie tego prawa. Wprowadzenie zasad współżycia społecznego, jako ograniczenia prawa własności, miało na celu ochronę wartości moralnych, kulturowych, zwyczajowych i obyczajowych oraz to, by stosowane prawo odpowiadało aktualnym potrzebom społecznym i uwzględniało interes społeczny¹⁶. Klauzula społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa służy ochronie użyteczności gospodarczej rzeczy i jej funkcji gospodarczej¹⁷. Wykonywanie prawa sprzeczne z tymi wyznacznikami nie zasługuje na ochronę.

Kodeks cywilny zawiera wyraźne ograniczenia prawa własności. W art. 142 stanowi, że właściciel nie może sprzeciwić się użyciu, a nawet uszkodzeniu lub zużyciu rzeczy przez inną osobę, jeśli jest to konieczne dla odwrócenia niebezpieczeństwa grożącego bezpośrednio dobrom osobistym tej lub innej osoby. Ponadto właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swojego prawa powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę,

¹⁵ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 czerwca 1966 r., III CR 108/66 (OSP i KA 1967, Nr 10, poz. 234).

¹⁶ J. S z a c h u ł o w i c z, *Gospodarka nieruchomościami...*, s. 101.

¹⁷ Tamże, s. 102.

wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych¹⁸. Zgodnie z art. 147 k.c. właścicielowi nie wolno dokonywać robót naziemnych w taki sposób, który grozi nieruchomościom sąsiednim utratą oparcia.

Ograniczenia własności nieruchomości mogą wynikać również z przepisów innych ustaw. Takie ograniczenia wprowadza ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁹. Przepisy tej ustawy określają przeznaczenie terenu, które ma bezwzględny charakter. Określają one sposób korzystania z nieruchomości, poprzez co ograniczają wykonywanie prawa własności. Korzystanie z nieruchomości musi pozostawać w zgodzie z ustaleniami planu miejscowego. Tak więc wskutek uchwalenia planu miejscowego ograniczona zostaje swoboda w zakresie korzystania z nieruchomości. Głęboko w sferę możliwości właściciela nieruchomości wkraczają również przepisy prawa budowlanego²⁰. Ograniczają one właściciela w zakresie lokalizacji, projektowania, wznoszenia budowli, wyboru formy architektonicznej i zapewnienia ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich²¹. Ograniczenia w tej materii wprowadza również prawo wodne²². Prowadzą one nie tylko do ograniczenia swobodnego użytkowania gruntów, jak w przypadku konieczności umożliwienia korzystania z wód w razie klęsk żywiołowych, ale nawet do odjęcia prawa własności, jak w sytuacji, gdy woda płynąca, stanowiąca własność państwa, zajmie trwale, w sposób naturalny, grunty nienależące do państwa. Taki grunt z mocy prawa staje się własnością państwa²³. Przytoczone ograniczenia są jedynie przykładowe. Dotyczą one wszystkich nieruchomości. Wiele innych ustaw ogranicza wykonywanie prawa własności. Silne ograniczenia wynikają z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

¹⁸ Art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

¹⁹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).

²⁰ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Nr 156, poz. 1118).

²¹ J. S z a c h u ł o w i c z, *Gospodarka nieruchomościami...*, s. 106.

²² Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.).

²³ Tamże (por. art. 17 ust. 1).

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nakłada na właścicieli obowiązek określonego działania i znoszenia działań uprawnionych podmiotów. Zważywszy na to, że – na gruncie tej ustawy – o zabytkowym charakterze nieruchomości decydują jej cechy, a nie wpis do rejestru zabytków, trudno spodziewać się, że każdy właściciel zabytkowej nieruchomości będzie wypełniał nałożone ustawą obowiązki²⁴. Należy zaznaczyć, że często właściciele zabytkowych nieruchomości nie zdają sobie nawet sprawy z zabytkowego charakteru swoich nieruchomości. Poza tym trudno przeprowadzać kontrole prawidłowej opieki nad zabytkiem nieruchomym, skoro nie wiadomo, ile (i które) nieruchomości o tym charakterze znajduje się na terenie kraju. Taka kontrola jest możliwa właściwie jedynie w odniesieniu do zabytków wpisanych do rejestru.

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wprowadza istotne ograniczenia w posiadaniu nieruchomości zabytkowych. Polegają one na umożliwieniu naruszenia posiadania nieruchomości innym podmiotom bez zgody właściciela. Takie naruszenie nie uzasadnia skorzystania przez właściciela z roszczeń posesoryjnych. Regulacje te wkraczają w uprawnienia właściciela do wyłącznego posiadania zabytku, swobodnego i faktycznego dysponowania²⁵. Zgodnie z ustawą nieruchomość zabytkowa lub posiadająca cechy zabytku może być przedmiotem badań organów ochrony zabytków²⁶. W przypadku odmowy udostępnienia przedmiotu badań przez właściciela Wojewódzki Konserwator Zabytków może wydać decyzję nakazującą jego udostępnienie na czas konieczny do wykonania badań, nie dłuższy niż 3 miesiące od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Podmioty specjalizujące się w badaniach konserwatorskich i architektonicznych mogą prowadzić swoje prace za zgodą właściciela zabytku. Jednak zgoda ta może być zastąpiona decyzją WKZ nakazującą właścicielowi udostępnienie zabytku²⁷. Co do zasady badania te nie powinny

²⁴ Odmianą regulację zawierała ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (tekst jedn.: Dz.U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150 z późn. zm.), która w art. 4 pkt 1 i 3 wyraźnie wskazywała, że ochronie prawnej podlegały dobra wpisane do rejestru zabytków bądź te, których zabytkowy charakter był oczywisty.

²⁵ M. Dreła, *Własność zabytków...*, s. 134.

²⁶ Organami ochrony zabytków są minister właściwy do spraw kultury, w którego imieniu działa Generalny Konserwator Zabytków oraz Wojewódzki Konserwator Zabytków wykonujący zadania w imieniu wojewody.

²⁷ Art. 30 ust. 1 i 2 u.o.z.o.z.

uniemożliwiać właścicielowi korzystania z nieruchomości. Mogą natomiast utrudnić korzystanie z zabytku przez pewien czas. Przedstawione działania prowadzą jednak do naruszenia miru domowego, skrepowania swobody właściciela w dysponowaniu rzeczą²⁸. Ponadto ustawa daje możliwość Wojewódzkiemu Konserwatorowi Zabytków lub pracownikom wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków, działającym z upoważnienia WKZ, wstępu na teren nieruchomości, jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie zniszczenia lub uszkodzenia zabytku²⁹. Uprawnienie to powoduje takie ograniczenia w sferze korzystania z rzeczy, jak prowadzenie badań bez zgody właściciela, na mocy decyzji WKZ.

Właściciel nieruchomości zabytkowej może w granicach ustalonych przez ustawę o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zaadoptować nieruchomość zabytkową do swoich potrzeb. Wymagane jest jednak, by zaadoptowanie takie nie zagrażało wartości historycznej i naukowej zabytku. Korzystanie z zabytku musi uwzględniać zachowanie jego substancji i formy. Jednak należy pamiętać, że właściciel będzie dążył do takiego zaadoptowania nieruchomości, które przyniesie mu spodziewaną korzyść. Trudno przypuszczać, że będzie on należycie dbał o zabytek, jeśli ten nie przyniesie mu dochodu. Wtedy działania właściciela nie będą skierowane na zachowanie nieruchomości zabytkowej w należyтым stanie bez uszczerbku dla jej oryginalności i wartości historycznej bądź naukowej. Art. 5 u.o.z.o.z. wyznacza właścicielowi zakres koniecznej ochrony nieruchomości zabytkowej. Opieka ta powinna polegać w szczególności na zapewnieniu naukowego badania i dokumentowania zabytku, korzystaniu z zabytku w sposób nienaruszający jego wartości, prowadzeniu stosownych prac, utrzymaniu zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie.

Natomiast w myśl art. 25 u.o.z.o.z. zagospodarowanie na cele użytkowe zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru zabytków wymaga zgromadzenia stosownej dokumentacji konserwatorskiej, określającej stan zachowania zabytku i możliwość jego adaptacji, uzgodnienia z WKZ programu prac konserwatorskich ze wskazaniem materiałów i technologii

²⁸ Por. M. Drela, *Własność zabytków...*, s. 137.

²⁹ Art. 38 ust. 3 pkt 1 u.o.z.o.z.

oraz uzgodnienia z WKZ programu zagospodarowania zabytku i jego otoczenia. Wynika z tego, że właściciel nie może swobodnie decydować o przeznaczeniu nieruchomości zabytkowej. W przypadku nieruchomości gruntowej WKZ decyduje, czy może ona zostać zabudowana, a jeśli tak, to jakie obiekty będzie można na niej wznieść³⁰. Natomiast, jeśli właściciel używa zabytku wpisanego do rejestru niezgodnie z warunkami ustalonymi w pozwoleniu WKZ albo bez tego pozwolenia, WKZ może nakazać przywrócenie w określonym terminie zabytku do stanu poprzedniego albo zobowiązuje do doprowadzenia zabytku do jak najlepszego stanu w określony sposób i we wskazanym terminie³¹. Decyzja, czy należy zastosować wymienione środki oraz wybór sankcji, należą do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Decyzja wydana w tej sprawie będzie miała charakter uznaniowy³².

Uzyskania pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków wymaga, w odniesieniu do zabytków wpisanych do rejestru, prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych, prowadzenie badań konserwatorskich, architektonicznych i archeologicznych, dokonywanie podziału takiej nieruchomości, zmiana jej przeznaczenia lub podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu nieruchomości zabytkowej³³.

Nie ulega wątpliwości, że przedstawione regulacje w sposób istotny ograniczają prawo własności nieruchomości zabytkowej. Brak tych regulacji pozwoliłby właścicielowi na swobodę w podejmowaniu decyzji w sprawie przeznaczenia i korzystania z zabytku oraz rozszerzył możliwe zachowania względem takiej nieruchomości. Z wyżej przytoczonych przepisów wynika wyraźny obowiązek właściciela zabytku nieruchomego znoszenia działań osób trzecich skierowanych do przedmiotu jego prawa. Poza tym zobowiązany jest on do określonego działania względem zabytku. Musi podejmować czynności zmierzające do zabezpieczenia zabytku przed zniszczeniem i utrzymywać go w niepogorszonym stanie.

³⁰ Por. wyrok NSA z dnia 29 maja 2001 r., IV SA 626/99 (niepubl.), [w:] M. D r e l a, *Własność zabytków...*, s. 169.

³¹ Art. 45 u.o.z.o.z.

³² Por. R. G o l a t, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Kraków 2004, s. 77.

³³ Por. art. 26 ust. 1 pkt 1-11 u.o.z.o.z.

Nie może więc używać zabytku w sposób dowolny, a jedynie w taki, który nie byłby sprzeczny z omówionymi przepisami.

Praktycznie całkowicie pozbawiono właściciela zabytku nieruchomego prawa decydowania o wyglądzie przedmiotu swojej własności. Wszelkie działania, które zmierzałyby do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, wymagają pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Takie rozwiązanie często pozbawia właściciela możliwości pobierania pożytków z rzeczy. Właściciel zabytkowego dworku mógłby uzyskiwać dochód dzięki zaadoptowaniu go na motel lub gustowną restaurację, jednak ograniczony jest w swoich działaniach koniecznością uzyskania stosownego pozwolenia. W przypadku odmownej decyzji WKZ zostanie on pozbawiony możliwości uzyskiwania dochodu z przedmiotu swojego prawa. Będzie jednak nadal zobowiązany do utrzymywania nieruchomości w należytych stanie pozwalającym na zachowanie jego substancji i wartości. Dodatkowo może zostać zobowiązany do przeprowadzenia w tym celu stosownych prac konserwatorskich i robót budowlanych, jeśli wykonanie ich jest niezbędne ze względu na zagrożenie uszkodzenia lub zniszczenia zabytku³⁴. Decyzję nakazującą przeprowadzenie takich prac WKZ może wydać w stosunku do osoby fizycznej lub jednostki organizacyjnej posiadającej tytuł prawny do korzystania z zabytku wpisanego do rejestru. Tytuł ten może wynikać z prawa własności, prawa użytkowania wieczystego, trwałego zarządu albo ograniczonego prawa rzeczowego. Wynika z tego, że adresatem normy prawnej nakazującej określony sposób korzystania z nieruchomości zabytkowej jest nie tylko właściciel zabytku nieruchomego, ale każda osoba, która, działając zamiast właściciela, wykonuje pewien fragment jego uprawnień. Sankcją za niedostosowanie się do obowiązku określonego w decyzji WKZ jest możliwość ustanowienia hipoteki przymusowej na własności nieruchomości³⁵.

Kolejnym ograniczeniem w dysponowaniu prawem do nieruchomości zabytkowej jest prawo pierwokupu zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru przysługujące gminie. Nie jest to instytucja przewidziana przez przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ale w spo-

³⁴ Art. 49 u.o.z.o.z.

³⁵ Por. art. 49 ust 4 u.o.z.o.z.

sób istotny ogranicza prawa właściciela względem nieruchomości. Instytucja ta wywodzi się z ustawy o gospodarce nieruchomościami i służy gminie do realizacji celów publicznych, z których jednym jest ochrona zabytków³⁶. Prawo to przysługuje gminie tylko wtedy, gdy zostało ujawnione w księdze wieczystej. W sytuacji, gdy sprzedaż podlega jedynie części nieruchomości, np. lokal o cechach zabytkowych, prawo pierwokupu przysługuje tylko do tej części nieruchomości budynkowej, która poprzez zmianę właściciela stanie się odrębną nieruchomością lokalową, jeśli prawo to było ujawnione w księdze prowadzonej dla tej nieruchomości budynkowej³⁷. Prawo pierwokupu w stosunku do nieruchomości zabytkowej powstaje bez względu na to, czy nieruchomość ta stanowiła już wcześniej własność gminy, i nie wygasa, jeśli gmina z niego nie skorzysta. Może ona bowiem nabyć zabytek nieruchomy od następnego właściciela, jeśli ten zdecyduje się na sprzedaż. Prawo pierwokupu jest bez wątpienia ograniczeniem prawa własności nieruchomości zabytkowej. Wyrazem tego prawa jest brak możliwości wyboru kontrahenta przez właściciela zbywającego nieruchomość. W przypadku nieruchomości zabytkowych wpisanych do rejestru zabytków prawo wyboru kontrahenta zostało odjęte poprzez wprowadzenie prawa pierwokupu przysługującego gminie.

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przewiduje jednak o wiele bardziej drastyczną formę ograniczenia prawa własności. Zgodnie z jej art. 50, w przypadku wystąpienia zagrożenia dla zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru zabytków, polegającego na możliwości jego zniszczenia, uszkodzenia, kradzieży, zaginięcia lub nielegalnego wywozu za granicę, starosta na wniosek Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków może wydać decyzję o zabezpieczeniu zabytku poprzez jego czasowe zajęcie do chwili usunięcia zagrożenia. Czas, na jaki może zostać zasto-

³⁶ Por. art. 109 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 6 pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.) – dalej: u.g.n.

³⁷ Por. uchwałę SN z dnia 27 marca 1996 r., II CZP 27/96 (MP 1996, nr 10, poz. 370). Uchwałę tę podjęto wprawdzie pod rządami ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, jednak pozostaje ona aktualna również w dobie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W uchwale tej SN stwierdził, że obowiązki i ograniczenia obciążają właściciela zarówno w stosunku do całego obiektu zabytkowego, jak i jego części.

sowane czasowe zajęcie, nie został w ustawie określony. Ponieważ środek ten ma na celu ochronę zabytku przed grożącym mu niebezpieczeństwem, logicznym jest, że zniesienie czasowego zajęcia następuje dopiero po ustaniu zagrożenia. Z natury rzeczy nie można określić tu maksymalnego czasu stosowania czasowego zajęcia. Czasowe zajęcie ma zastosowanie jedynie do zabytkowej części nieruchomości i tej jej części nieposiadającej cech zabytku, która niezbędna jest dla właściwej ochrony części zabytkowej. Odmienną regulację natomiast odnajdujemy w ustawie o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którą starosta może wydać decyzję o czasowym zajęciu nieruchomości dla zapobieżenia powstaniu znacznej szkody. Czasowe zajęcie nie może trwać dłużej niż 6 miesięcy. Po upływie tego okresu starosta obowiązany jest przywrócić nieruchomość do stanu poprzedniego, a gdyby to było niemożliwe lub pociągało za sobą nadmierne koszty, wywłaszczyć nieruchomość³⁸. Podobne rozwiązanie przyjęto w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w sytuacji, gdy zagrożenie nie może być usunięte, nieruchomość zabytkowa może zostać na wniosek WKZ wywłaszczona na zasadach określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Dodatkowo ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nakazuje odpowiednie stosowanie w zakresie czasowego zajęcia przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Takie rozwiązanie wprowadza pewne wątpliwości. Zgodnie z art. 126 ust. 3 zd. 1 u.g.n., jeśli po upływie okresu, na jaki zostało ustanowione czasowe zajęcie, nie jest możliwe doprowadzenie nieruchomości do poprzedniego stanu, nieruchomość taka podlega wywłaszczeniu za odszkodowaniem. W doktrynie przyjmuje się, że nie można tego zastosować do czasowego zajęcia przewidzianego w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Czasowe zajęcie jest tu ustanawiane m.in. w celu poprawy stanu zabytku nieruchomego. W trakcie może on zostać odrestaurowany, wyremontowany. Czasowe zajęcie jest tu ustanawiane w celu polepszenia kondycji fizycznej nieruchomości zabytkowej albo niedopuszczenia do grożących jej szkód. Trudno wymagać, by następnie został on doprowadzony do stanu poprzedniego, a jeśli byłoby to niemożliwe, wywłaszczony. Takie rozwiązanie byłoby sprzeczne z istotą całej ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, której celem przewodnim jest

³⁸ Por. art. 126 u.g.n.

utrzymanie zabytków w jak najlepszym stanie i niedopuszczenie do ich zniszczenia lub uszkodzenia³⁹. Jednak art. 50 ust. 3 zd. 2 u.o.z.o.z. przewiduje odpowiednie, a nie wprost, stosowanie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Sformułowanie „odpowiednio” nakazuje uwzględnienie różnic wynikających również z natury przedmiotu ochrony i celu, dla którego jest ona wprowadzana. Z tego sformułowania wnika, że w sytuacji, kiedy zastosowanie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami do czasowego zajęcia nieruchomości zabytkowej byłoby niecelowe i sprzeczne z ideą ochrony zabytków, należy je stosować z uwzględnieniem różnic wynikających z zabytkowego charakteru nieruchomości. Wynika to również z tego, że instytucja czasowego zajęcia w obu ustawach jest wprowadzana z różnych powodów.

Zgodnie z art. 50 ust. 4 u.o.z.o.z., jeśli w czasie trwania czasowego zajęcia nie jest możliwe usunięcie zagrożenia, zabytek może zostać wywłaszczony. Nie oznacza to jednak, że czasowe zajęcie jest przesłanką konieczną dla zastosowania wywłaszczenia. Może zaistnieć sytuacja, w której zagrożenie dla zabytku nie będzie miało charakteru przejściowego i zastosowanie czasowego zajęcia nieruchomości zabytkowej będzie bezcelowe. Wtedy organ może podjąć decyzję o wywłaszczeniu bez uprzedniego stosowania czasowego zajęcia. Czasowe zajęcie nie musi, ale może poprzedzać wywłaszczenie zabytku nieruchomego.

Najbardziej drastyczną formą ochrony zabytków, najgłębiej ingerującą w istotę prawa własności – pozbawiającą właściciela zupełnie tego prawa, jest instytucja wywłaszczenia nieruchomości zabytkowej. Należy ją oddzielić od innych, przewidzianych ustawą form ograniczenia prawa własności zabytków nieruchomych, gdyż tylko w przypadku wywłaszczenia ochrona zabytków następuje za odszkodowaniem.

Należy zaznaczyć również, że rzadko cała nieruchomość będzie miała cechy zabytkowe. Własność zabytku oznacza jednak prawo do całej nieruchomości, nawet jeśli cechy zabytkowe posiada tylko jej część. Wywłaszczenie polega na odebraniu prawa własności w drodze władczych działań administracji. W przypadku nieruchomości zabytkowej będzie to pozbawienie prawa do całej nieruchomości, choćby nie posiadała ona w całości cech zabytkowych.

³⁹ Por. M. Drela, *Własność zabytków...*, s. 146.

Wywłaszczenie przewidziane w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami może być dokonane jedynie w stosunku do nieruchomości zabytkowych wpisanych do rejestru zabytków. Tymczasem wywłaszczenie na mocy ustawy o gospodarce nieruchomościami następuje dla realizacji określonych w ustawie celów publicznych, z których jednym jest opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki bez względu na wpis w rejestrze.

Bez wątpienia należy stwierdzić, że instytucje służące ochronie zabytków w znacznym stopniu ograniczają prawo własności nieruchomości zabytkowej, a w przypadku wywłaszczenia pozbawiają tego prawa. Ograniczenia te można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej zalicza się te ograniczenia, które dotyczą aktywności właściciela względem nieruchomości poprzez umożliwienie innym podmiotom podejmowania czynności w stosunku do nieruchomości zabytkowej, a do drugiej te, które zawężają katalog uprawnień właściciela poprzez ograniczenie w korzystaniu i pobieraniu z niej pożytków⁴⁰.

Własność nieruchomości zabytkowej pociąga za sobą nie tylko ograniczenie lub pozbawienie swobody w korzystaniu z nieruchomości. Zgodnie bowiem z art. 73 u.o.z.o.z. właściciel lub posiadacz zabytku wpisanego do rejestru zabytków może ubiegać się o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy tym zabytku. Dotacja może być udzielona w wysokości 50% nakładów koniecznych, a w szczególnych przypadkach do 100%⁴¹. Ponadto własność nieruchomości zabytkowej pociąga za sobą preferencyjne traktowanie właściciela w sferze podatkowej. Nabycie nieruchomości zabytkowej wpisanej do rejestru zabytków w drodze spadku przez osoby zaliczone do określonych grup spadkowych zwolnione jest od podatku od spadków i darowizn, jeżeli nabywca zabezpiecza i konserwuje nieruchomość zgodnie z obowiązującymi przepisami⁴². Podobne zwolnienie przewidziane jest w zakresie opłat lokalnych, od których zwolnione są grunty i budynki wpisane indywidualnie

⁴⁰ Tamże, s. 171.

⁴¹ Por. art. 81 ust. 2 u.o.z.o.z.

⁴² Art. 4 ust. 1 pkt 9 lit. d ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (tekst jedn.: Dz.U. z 2004 r. Nr 142, poz. 1514 z późn. zm.).

do rejestru zabytków, pod warunkiem ich utrzymania i konserwacji zgodnego z obowiązującymi przepisami⁴³.

Omówione wyżej ograniczenia prawa własności nieruchomości zabytkowej wyraźnie wskazują na szczególny charakter tego prawa. Prawo własności nieruchomości zabytkowej daje właścicielowi o wiele mniej uprawnień niż prawo własności do nieruchomości niestanowiącej zabytku i łączy się z koniecznością znoszenia działań innych uprawnionych podmiotów, a tym samym może przedstawiać mniejszą wartość. Ograniczenia te wynikają przede wszystkim z zasady ochrony zabytków stanowiących dobro powszechne, służące całemu społeczeństwu⁴⁴. Dla ochrony zabytków ustawodawca zdecydował się na istotne ograniczenia prawa własności nieruchomości zabytkowej, dużo dalej idące niż w stosunku do nieruchomości nieposiadających cech zabytkowych. Wynika z tego, że zasada ochrony zabytków jest ideą wyższą w stosunku do zasady ochrony prawa własności, jest przesłanką pozwalającą na ograniczenie tego prawa. Ograniczenia te odnoszą się głównie do zabytków wpisanych do rejestru, gdyż w tym przypadku istnieje realna możliwość kontroli przestrzegania przez właścicieli szczególnych regulacji dotyczących tych nieruchomości. Prawo własności nieruchomości zabytkowej poprzez szereg ograniczeń przedstawia często mniejszą wartość dla potencjalnego nabywcy. Niestety równie często znalezienie kupca-inwestora jest jedyną szansą dla zapewnienia nieruchomości zabytkowej należytej ochrony. Stąd wniosek, że nierzadko ograniczenia prawa własności, które mają służyć zasadzie ochrony zabytku, uniemożliwiają należyte wypełnienie tej zasady.

⁴³ Art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 z późn. zm.).

⁴⁴ Przeznaczenie zabytków jako dóbr służących całej społeczności wynika z Konstytucji, która wyraźnie stanowi, że Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprostowaniem z dnia 26 marca 2001 r. i zmianą z dnia 8 września 2006 r.).