

Piotr Chlebowicz

Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Olsztynie,
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

SYTUACJA PRAWNA WŁAŚCICIELI OBIEKTÓW ZABYTKOWYCH

17 listopada 2003 r. weszła w życie ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Akt ten w bardzo istotny sposób zmodyfikował wiele instytucji prawnych, które występowały na gruncie poprzedniej ustawy dotyczącej zabytków, czyli ustawy o ochronie dóbr kultury z 1962 r. Zmiana stanu prawnego stanowi dogodny pretekst do analizy konstrukcji prawnych, które przesądzały o statusie i pozycji prawnej zabytków. Należy również zastanowić się nad tymi konstrukcjami, które decydują o prawach i obowiązkach właścicieli obiektów zabytkowych. Nie ulega wątpliwości, iż problematyka ta posiada ważny wymiar praktyczny. Istnieje bowiem wiele obowiązków spoczywających na właścicielach zabytków, których niedopełnienie może pociągać za sobą sporo negatywnych skutków, takich chociażby jak grzywna czy wywłaszczenie.

Refleksja nad sytuacją prawną właścicieli obiektów zabytkowych powinna być poprzedzona kilkoma wstępnymi, chociaż pobieżnie charakteryzującymi nową ustawę, uwagami. Nie należy bowiem zapominać, iż to właśnie ten nowy akt prawny stanowi zasadnicze źródło, z którego wypływają prawa i obowiązki właścicieli.

Wydaje się, iż nową regulację należy ocenić pozytywnie. Niewątpliwym atutem jest precyzja języka prawnego ustawodawcy. Art. 3 wprowadza aż 15 definicji legalnych. Chodzi o przepisy, które w sposób wiążący określają sens używanych w akcie prawnym słów lub zwrotów. Ten legislacyjny zabieg powinien znacznie ograniczyć pole do niejednolitej interpretacji czy też wykładni w procesie stosowania prawa. W tym kontekście wypada przypomnieć, iż jedną z autonomicznych wartości prawa jest nie tylko jego jasność, ale także pewność (*lex certa*). Usunięty został kontrowersyjny zapis traktujący o tzw. oczywistym charakterze zabytku. Jest to ważna zmiana, ponieważ ważący charakter zabytku był jednym z kryteriów ochrony zabytków. Kryterium to, będące w istocie zwrotem niedookreślonym, powodowało w praktyce wiele problemów interpretacyjnych. NSA w jednym ze swych wyroków zauważył, iż pojęcie „oczywistości” zabytkowego charakteru obiektu powinno wypływać z jego cech indywidualnych, które jednoznacznie wskazują, iż dany obiekt jest faktycznie zabytkiem. Wymagane więc było nagromadzenie owych indywidualnych cech. Ustawodawca uznał, iż omawiane kryterium jest zbyt pojemne. Wydaje się,

że w tym przypadku argument pewności obrotu prawnego miał znaczenie decydujące. W każdym razie kwestia ta ma już charakter historyczny.

Innym walorem omawianej ustawy są przejrzyste procedury, które ustawa ta przewiduje. Dobrym przykładem jest tryb postępowania dotyczący odnalezienia przedmiotów, co do których istnieje przypuszczenie, iż są zabytkiem. Art. 32 ust. 3 nakłada na administrację krótki, bo zaledwie pięciodniowy termin na przeprowadzenie oględzin. Nie dokonanie oględzin w ciągu pięciu dni od stosownego zawiadomienia skutkuje kontynuacją przerwanych robót ziemnych lub budowlanych. Przepis ten jasno wskazuje na rodzaje decyzji, które może podjąć konserwator zabytków.

Do istotnych elementów jurydycznych mających największy wpływ na pozycję prawną właścicieli możemy zaliczyć takie instytucje prawne, jak zalecenia konserwatorskie, nadzór konserwatorski, przepisy karne, a także obowiązek uzyskiwania wielu pozwoleń. *Novum* stanowi obowiązek posiadania pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na poszukiwanie zabytków ruchomych, w tym archeologicznych, za pomocą wykrywaczy metali. Niektóre z tych zagadnień wypada omówić nieco obszerniej.

Definiując pojęcie sytuacji prawnej, można odwołać się do kategorii cywilistycznych. W takim ujęciu sytuacja prawna jest możliwością działania podmiotów prywatnoprawnych. Prof. Radwański, opisując sytuację prawną, stwierdził, iż chodzi o pewne wyróżnione przez normy prawne zachowania lub kompetencje podmiotu uprawnionego. Granice działania są zakreślone przez obowiązujące normy prawne. Istotną cechą, która w dużej mierze kształtuje sytuację prawną właścicieli zabytków, jest pewna asymetria stosunków prawnych. Wyraża się ona przede wszystkim tym, iż państwo reprezentowane przez służby konserwatorskie może głęboko ingerować w sferę prawną właścicieli obiektów zabytkowych. Można w zasadzie powiedzieć, iż liczne obowiązki obciążające wymienione podmioty nie są równoważone jakimiś szczególnymi przywilejami prawnymi. Trzeba wreszcie zauważyć, iż nowy stan prawny przyczynia się do znacznego wzmocnienia systemu kontroli i nadzoru ze strony państwa. Ustawodawca eksponuje rolę działań podejmowanych przez administrację publiczną. Silna jest pozycja urzędu konserwatorskiego. Obserwujemy wyraźny wzrost uprawnień kontrolnych służb konserwatorskich, co pozwala

na sformułowanie tezy, iż służby ochrony zabytków stopniowo ewoluują, stając się wręcz rodzajem policji zabytków. Ustawodawca zadbał również o wzmocnienie pozycji procesowej konserwatora. Art. 95 przewiduje, iż konserwator może występować zarówno jako strona (sprawy cywilne i administracyjne), jako oskarżyciel posiłkowy (sprawy karne), jak i jako oskarżyciel publiczny (sprawy o wykroczenia).

Naczelną przesłanką, która uzasadnia tę dysharmonię, jest specyficzny, ekstraordynaryjny charakter przedmiotu regulacji. Obiekt zabytkowy to obiekt posiadający charakter jednocześnie niepowtarzalny i nieodnawialny. Z aksjologicznego punktu widzenia dobra kultury, zabytki stanowią wartość samoistną. Wśród zagadnień związanych z ich ochroną obecny jest również kontekst polityczny. Należy też podkreślić, iż ochrona dóbr kultury posiada umocowanie konstytucyjne. Art. 5 Konstytucji *in fine* stanowi, iż Rzeczpospolita strzeże dziedzictwa narodowego. Właściwa ocena tych czynników pozwala zatem wyjaśnić zasadnicze powody ochrony substancji zabytkowej.

Jaskrawym przejawem wspomnianej asymetrii relacji prawnych na linii państwo-obywatel jest ograniczenie prawa własności. Tu należy od razu powiedzieć, iż prawo to – jako najszersza forma korzystania z rzeczy – nie jest prawem nieograniczonym, nie stanowi jakiegoś *ius infinitum*. Istnieją trzy parametry, które wyznaczają granice prawa własności. Chodzi o przepisy ustaw, zasady współżycia społecznego oraz społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa. W centrum naszego zainteresowania znajdują się ograniczenia prawa własności wynikające z ustawy o ochronie zabytków. I tak np. art. 26 przewiduje, iż w wypadku zawarcia umowy sprzedaży, zamiany, darowizny lub dzierżawy zabytku nieruchomego, przy określaniu sposobu korzystania z zabytku, Wojewódzki Konserwator Zabytków może nałożyć obowiązek przeprowadzenia w określonym terminie niezbędnych prac konserwatorskich. Dochodzi zatem do modyfikacji więzi prawnej. Treść stosunku cywilnoprawnego zostaje wzbogacona określonym obowiązkiem nałożonym na nabywcę. Obowiązek ten polega na przeprowadzeniu prac konserwatorskich.

Innym przykładem uprawnień władczych administracji jest reguła, iż podmiot właścicielski musi udostępnić zabytek czy też przedmiot o cechach zabytku przedstawicielom służb konserwatorskich. Uzasadnieniem tej formy ingerencji jest potrzeba przeprowadzenia badań. Art. 29 i art. 30 przewidują co prawda uzgodnienie czasu badań z właścicielem, jednakże w przypadku braku zgody konserwator wydaje stosowną decyzję administracyjną.

Uprawnieniem, które przysługuje zarówno właścicielowi, jak i posiadaczowi, jest możliwość złożenia wniosku o wydanie zaleceń konserwatorskich. Dokument ten określa m.in. sposób korzystania z zabytku oraz zakres dopuszczalnych zmian, jakie mogą być wprowadzone przy tym zabytku. Wydaje

się, iż zalecenia mogą okazać się bardzo pomocne w razie ewentualnego sporu prawnego z administracją. Fakt posiadania zaleceń może być oceniany jako przejaw dobrej woli właściciela, stanowić dowód jego należytej staranności. Mówimy oczywiście o sytuacji, w której właściciel przestrzega wskazówek zawartych w zaleceniach. Warto także zauważyć, iż Wojewódzki Konserwator Zabytków nie może odmówić wydania przedmiotowych zaleceń. Zalecenia konserwatorskie wydawane są w formie pisemnej.

Wojewódzki Konserwator Zabytków ma obowiązek nieodpłatnego udostępnienia dokumentacji danego obiektu zabytkowego, łącznie z możliwością dokonywania niezbędnych odpisów tejże dokumentacji. Podmiotem uprawnionym jest właściciel lub posiadacz, który ma zamiar zabytek wpisać do rejestru zagospodarować na cele użytkowe. Szczegółowe przesłanki zawiera art. 25 ustawy.

Naczelnym obowiązkiem właściciela jest niewątpliwie opieka nad zabytkiem. Norma ogólna, która określa podstawowe sposoby opieki nad zabytkiem, znajduje się w art. 5. Zwrot „w szczególności” oznacza, iż katalog obowiązków przewidziany w tym artykule nie jest katalogiem zamkniętym. Można zatem jedynie przykładowo wymienić obowiązek zapewnienia przez właściciela warunków naukowego badania i dokumentowania zabytku czy też prowadzenia prac konserwatorskich.

Wiele obowiązków spoczywających na właścicielach to obowiązki natury informacyjnej. Warto zauważyć, iż ten właśnie fragment regulacji jest powiązany z normami, które znajdują się w rozdziale 11 ustawy. Wspomniany rozdział zawiera przepisy karno-materiałne; chodzi przede wszystkim o wykroczenia. Niedopełnieniem obowiązków jest niepowiadomienie Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o np. uszkodzeniu, zniszczeniu czy kradzieży zabytku, co stanowi wykroczenie zagrożone karą grzywny. Penalizowane jest także zaniechanie obowiązku powiadomienia właściwego konserwatora o wszelkich zagrożeniach zabytków. Przepis ten może mieć duże znaczenie prewencyjne. Trzeba także zwrócić uwagę na art. 110 – w poprzednim stanie prawnym art. 78 ust. 1. Niezabezpieczenie zabytku przed uszkodzeniem, zniszczeniem, kradzieżą stanowi wykroczenie zagrożone surowymi sankcjami – karą aresztu, ograniczeniem wolności wreszcie grzywną.

Analizując prawnokarną problematykę ochrony dóbr kultury, należy zastanowić się nad funkcją wykroczeń w prawie ochrony zabytków. Wykroczenia są instrumentem represji stosowanym przez służby konserwatorskie w celu zapewnienia realizacji ustawowych zadań tychże służb. Kara wymierzona za wykroczenie nie jest aktem sprawiedliwości, lecz środkiem przymusu administracyjnego. Ponieważ z wielu względów urzędy konserwatorskie nie są w stanie przeprowadzać egzekucji administracyjnej, rola wykroczeń będzie wzrastała. Fakt ten nie pozostaje bez wpływu na pozycję prawną właścicieli.

Novum ustawowym jest instytucja nadzoru konserwatorskiego. Ma ona służyć kontroli przestrzegania i stosowania prawa dotyczącego ochrony i opieki nad zabytkami. Pojęcie kontroli może być zdefiniowane jako badanie i ocenianie cudzej działalności z punktu widzenia określonych kryteriów. W literaturze podkreśla się, iż kontrola obejmuje ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostki kontrolowanej, porównanie stanu faktycznego z obowiązującymi wzorcami działania, ustalenie przyczyn ewentualnych nieprawidłowości oraz wyciągnięcie wniosków. Nadzór konserwatorski może stać się potężnym narzędziem w ręku konserwatora. Zakres uprawnień kontrolerów jest bardzo rozległy.

Kontrolerzy mogą żądać okazania dokumentów i wszelkich danych, które mają związek z zakresem kontroli. Mogą także żądać ustnych i pisemnych wyjaśnień, przydatnych do prawidłowego określenia stanu faktycznego. Kontrolerzy dysponują prawem wstępu na teren nieruchomości. Podstawą faktyczną tego uprawnienia jest uzasadnione podejrzenie zniszczenia lub uszkodzenia zabytku. Instrumentarium kontrolne obejmuje ponadto możliwość dokonania wpisu do dziennika budowy w zakresie określonym przez prawo budowlane oraz uprawnienia do dokonywania kompleksowej oceny warunków przechowywania i zabezpieczenia zabytków wpisanych do rejestru, a także znajdujących się w muzeach i bibliotekach.

Końcowym efektem nadzoru konserwatorskiego są tzw. zalecenia pokontrolne, wydawane przez wojewódzkiego konserwatora. Tu jednak należy od razu zastrzec, iż konserwator posiada dużą swobodę manewru. Podmiot ten może odstąpić od wydania zaleceń i wydać inne decyzje, np. decyzję o wstrzymaniu wykonywanych robót budowlanych przy zabytku. Widoczna w tym przypadku instytucja uznania administracyjnego znacznie uelastycznia możliwości decyzyjne urzędu konserwatorskiego. Adresatem zaleceń jest kierownik kontrolowanej jednostki lub osoba fizyczna. Niezrozumiałe jest natomiast, iż ustawodawca wśród podmiotów, do których kieruje się zalecenia, nie umieścił osób prawnych. Wydaje się, iż jest to błąd legislatora. Argumentem, który znacznie wzmacnia znaczenie dyrektyw zawartych w zaleceniach, jest niewątpliwie sankcja w postaci grzywny. Można ją orzec w przypadku niewykonania zaleceń pokontrolnych.

Centralnym przedmiotem rozważań były przede wszystkim obowiązki, jakie ciążyą na właścicielach. To właśnie te elementy jurydyczne determinują sytuację prawną podmiotów właścicielskich obiektów zabytkowych. Niestety, rozbudowanemu systemowi kontroli nie towarzyszą uregulowania, które mogłyby zapewniać korzyści płynące z faktu bycia właścicielem dworku, secesyjnej kamienicy czy pałacu. Należy jednak zauważyć, iż kwestia np. zwolnień podatkowych pozostaje poza kompetencjami ministra kultury. Z istniejących rozwiązań prawnych, które zapewniają właścicielom pewne profity, na uwagę zasługuje norma zawarta w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. Zwalnia ona budynki i grunty, wpisane indywidualnie do rejestru zabytków, od podatku od nieruchomości. Nieruchomości zwolnione od podatku nie mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej. Warto też zwrócić uwagę na art. 68 § 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który przewiduje 50-procentową zniżkę przy nabyciu nieruchomości wpisanej do rejestru. Należy wreszcie wspomnieć o możliwości dofinansowania prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru. Dotacja może być udzielona w wysokości do 50 proc. nakładów koniecznych. Podstawa prawna i szczegółowe warunki przyznania dotacji zawiera ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Przedstawiony powyżej układ obowiązków i uprawnień właścicieli, który został określony jako sytuacja prawna, pozwala na zlokalizowanie w przestrzeni prawnej pozycji konkretnego właściciela. Na obszarze prawa ochrony zabytków możemy dostrzec konflikt pomiędzy interesem publicznym a interesem indywidualnym. Jest oczywiste, iż nie można powiedzieć, której z tych kategorii należy przyznać bezwzględny priorytet. Trudno jednak zaprzeczyć, że w sprawach ochrony zabytków główną rolę odgrywa właśnie interes społeczny.

Mgr Piotr Chlebowicz, absolwent Wydziału Prawa i Administracji UMK w Toruniu. Obecnie jest doktorantem w Zakładzie Kryminologii na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie oraz prawnikiem reprezentującym interesy Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Olsztynie.

THE LEGAL SITUATION OF OWNERS OF HISTORICAL OBJECTS

The statute of 23 July 2003 about the protection of, and care for historical monuments essentially modified a number of heretofore legal institutions, thus affecting the legal position held by the owners of historical objects.

The prime jurisdictional elements which exert greatest impact on the legal status of the owner include conservation directives and supervision, penal regulations, and the obligation to obtain numerous permissions.

A prime feature which to a considerable measure shapes the legal situation of the owners of historical monuments is the asymmetry of legal relations, expressed predominantly in the fact that the state,

represented by the conservation services, can intervene into the owners' legal status.

A distinct rise in the control privileges of the conservation offices justifies the thesis that such services are gradually evolving towards becoming a historical monuments police force. The expanded control system is not accompanied by regulations that balance numerous burdens associated with the possession of a historical monument. Attention is due to the construction of real estate tax exemption, a reduction of fees associated with the purchase of registered real estate and, finally, the possibility of obtaining a donation.

INFORMACJA O PRENUMERACIE

Prenumeratę „Ochrony Zabytków” można zamówić za pośrednictwem:

■ **1. RUCH SA**

Informacji o warunkach prenumeraty i sposobie zamawiania udziela „RUCH” SA Oddział Krajowej Dystrybucji Prasy, 01-248 Warszawa, ul. Jana Kazimierza 31/33; tel. (0-22) 532-87-31, 532-88-20, 532-88-16, fax 532-87-32; www.ruch.pol.pl, prenumerata@okdp.ruch.com.pl

■ **2. Wydawnictwo DiG**

01-525 Warszawa, ul. Wojska Polskiego 4; tel. (0-22) 839-08-38; zamowienia@dig.pl

■ **3. Firma AMOS**

01-806 Warszawa, ul. Zuga 12; tel. (0-22) 834-65-21

■ **4. GARMOND PRESS SA**

01-106 Warszawa, ul. Nakielska 3; tel./fax (0-22) 836-69-21; prenwarszawa@garmond.com.pl

■ **5. INMEDIO Sp. z o.o.**

90-446 Łódź, ul. Kościuszki 132; tel./fax (0-42) 636-44-47; prenumerata@inmedio.com.pl

■ **6. KOLPORTER SA**

05-080 Izabelin, Mościska, ul. Bakaliowa 3; tel. (0-22) 355-05-65(66), fax (0-22) 355-05-67(68); prasowa.sc@kolporter.com.pl

Wydawnictwa Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków do nabycia w siedzibie przy ul. Szwoleżerów 9, 00-464 Warszawa, pok. 12, w godz. 9.00-15.00.

Zamówienia można także składać telefonicznie: (0-22) 622-60-92 w. 123, za pośrednictwem faksu (0-22) 622-65-95 i poczty e-mailowej: wydawnictwa@kobidz.pl. Spis dostępnych publikacji na stronie internetowej: www.kobidz.pl