

# Przejęcie zabytku ruchomego w prawie polskim



**Bartłomiej Sierzputowski**

Doktorant w Zakładzie Międzynarodowego Prawa Publicznego w Instytucie Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

✉ bartlomiej3737@wp.pl

## ***The Takeover of a Movable Monument under Polish Law***

*The article outlines the problem of takeover of a movable monument under Polish law. It should be pointed out that the institution has a long tradition in the Polish legal system. Where there is the threat of potential destruction, theft, loss or illegal export abroad, a movable monument may be taken over by the voivodeship inspector of monuments, by means of a decision, to become the property of the State Treasury, and made to serve a cultural, educational or tourist purpose, upon compensation in the amount equivalent to the market value of this monument being made. In the same circumstances, a minister competent for the culture and the protection of national heritage has a duty to issue a decision about a takeover of a movable monument signed on the List of Heritage Treasures. Obviously, the decision to take over a movable monument is a significant limitation of the right to ownership of the monument.*

### ***1. Wstęp***

*Ars auro gemmisque prior* – sztuka cenniejsza niż złoto i (drogie) kamienie<sup>1</sup>. Wspomniana łacińska sentencja *expressis verbis* obrazuje, jak ważna, pomimo upływu wieków, jest sztuka dla całej ludzkości. Posiadanie dzieł sztuki na wyłączność od zawsze było znakiem dobrobytu i luksusu, którym otaczali się ich właściciele. Kolekcjonerom sztuki zależało na tym, aby móc jak najdłużej cieszyć

się posiadanymi przez siebie dziełami. Stąd też z kwestią własności zabytków wiązało się wiele powinności, m.in. obowiązek utrzymania ich w należytych stanie, tj. stworzenie odpowiednich warunków do ich przetrzymywania, konserwacja itd. Nie wszyscy jednak wywiązali się z tych obowiązków. Należy podkreślić, iż nie rzadko do niszczenia, uszkodzenia zabytków przyczyniały się zjawiska niezależne od człowieka, takie jak klęski żywiołowe czy konflikty zbrojne. Dlatego też prawodawcy poszczególnych systemów prawnych świata, mając na względzie

1 W. Kopalinski, *Słownik wyrazów obcych i wyrazów obcojęzycznych*, Warszawa 1989, s. 44.

doświadczenia związane m.in. ze skutkami I oraz II wojny światowej, postanowili uregulować kwestie związane z ewentualnym przejściem zabytków ruchomych, na wypadek zagrożenia niebezpieczeństwem ich utraty, zniszczenia, uszkodzenia i wywozu za granicę.

Celem niniejszego artykułu jest wykazanie, że instytucja przejścia zabytku ruchomego odgrywa ważną rolę w polskim systemie prawnym, stanowiąc środek nadzoru konserwatorskiego o największym stopniu ingerencji w prawo własności zabytku ruchomego. Ponadto celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy środek nadzoru konserwatorskiego w postaci możliwości przejścia zabytku ruchomego w drodze decyzji na rzecz Skarbu Państwa, za odpowiednim odszkodowaniem, jest w istocie nadużywany i czy jest zgodny z postanowieniami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup>. W oparciu o metodologię dogmatyczną oraz historyczną dokonano porównania historycznych aktów prawnych dotyczących problematyki przejścia zabytku ruchomego w polskim porządku prawnym.

## 2. Przejście zabytku w polskim porządku prawnym

### 2.1. Dekret Rady Regencyjnej o opiece nad zabytkami sztuki i kultury z dnia 31 października 1918 r.

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>3</sup> (dalej: u.o.z.o.z.) nie jest pierwszym aktem prawnym w historii polskiego ustawodawstwa, który regulował problematykę przejścia zabytku ruchomego w drodze decyzji na rzecz Skarbu Państwa. Precedensowym aktem prawnym, który po raz pierwszy poruszał powyższy problem, był dekret Rady Regencyjnej o opiece nad zabytkami sztuki i kultury z dnia 31 października 1918 r.<sup>4</sup> (dalej: d.o.z.s.k.). Należy jednak wskazać, że mimo

iż dekret był pierwszym tego typu aktem prawnym odnoszącym się do tej problematyki, to „nie obejmował on wszystkich ziem polskich, w tym m.in. części województwa śląskiego”<sup>5</sup>. W omawianym historycznym akcie prawa, wydanym jeszcze za czasów Królestwa Polskiego, podjęto jedną z pierwszych prób kompleksowego zdefiniowania pojęcia zabytku ruchomego oraz nieruchomości. Artykuł 1 d.o.z.s.k. zawierał definicję agregatową otwartą<sup>6</sup> pojęcia zabytku i stanowił, że wszelkie zabytki kultury i sztuki znajdujące się w granicach Państwa Polskiego, wpisane do inwentarza zabytków sztuki i kultury, podlegają opiece prawa. Należące do Państwa Polskiego lub do jego obywateli, lub do instytucji polskich zabytki sztuki i kultury znajdujące się za granicą, mogły być przedmiotem szczególnych środków ochrony ze strony władzy państwowej polskiej oraz umów międzynarodowych, stosownie do osobnych w tej mierze postanowień<sup>7</sup>. Jak już było wspomniane, dekret przewidywał w swej treści definicję pojęcia zabytku ruchomego. Zgodnie z art. 18 d.o.z.s.k. za zabytki ruchome mogły być uznane: „przedmioty związane bezpośrednio z przeznaczeniem budynku (ołtarze, ambony, chrzcielnice, stalle, pomniki, nagrobki, trumny w grobach kościelnych wraz z ukrytymi w nich dziełami pracy ręcznej, epitafta, tablice, vota, szaty i naczynia obrzędowe, dzwony itp.) oraz kolekcje przedmiotów, przechowanych w muzeach, w skarbcach i składach świątyń, w zgromadzeniach cechowych, po magistratach, itp., dzieła sztuk plastycznych: obrazy, rzeźby, ryciny, dzieła sztuk zdobniczych i kunsztów cechowych: zbroje, oręż, rzędy, pojazdy, chorągwie, sztandary, arrasy, dywany, makiety, pasy, kilimy, hafty, koronki ubiory, meble, sprzęty, naczynia, zegary, świece, wyroby złotnicze, emalje, szkło, ceramika, kraty, okucia, zamki, godła, znaki, itp., monety, medale, pieczęcie, tłoki mennicze, druki archiwalne, rękopisy zwykłe i ozdobne, oprawy ksiąg, ludowe sprzęty domowe i wyroby przemysłu ludowego”. Opiekę nad zabytkami ruchomymi jak i nieruchomymi sprawowało Ministerstwo Wyznań

2 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

3 Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm.).

4 Dekret Rady Regencyjnej o opiece nad zabytkami sztuki i kultury z dnia 31 października 1918 r. (Dz.Pr.P.P. z 1918 r. nr 16, poz. 36).

5 A. Jagielska-Burduk, *Zabytek ruchomy*, Warszawa 2011, s. 107.

6 K. Zalańska, K. Zeidler, *Wykład prawa ochrony zabytków*, Warszawa–Gdańsk 2015, s. 37.

7 Art. 1 d.o.z.s.k.

Religijnych i Oświecenia Publicznego<sup>8</sup>, zaś czynności związane z opieką nad zabytkami sztuki i kultury sprawowali wówczas konserwatorzy zabytków sztuki i kultury mianowani przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego<sup>9</sup> (M.W.R.i.O.P.). Dekret zakazywał niszczenia, usuwania, sprzedaży, zamiany, przerabiania, odnawiania lub rekonstruowania zabytków ruchomych, o ile były one własnością kraju, miast, gmin administracyjnych lub wyznaniowych parafii oraz instytucji społecznych, bez uprzedniego pozwolenia odpowiedniej władzy konserwatorskiej<sup>10</sup>.

uszkodzone itd. podczas trwania I wojny światowej. Dekret przewidywał również specjalną procedurę związaną z postępowaniem przy wywłaszczeniu zabytków i odszkodowaniu. Zgodnie z treścią art. 28 d.o.z.s.k. wywłaszczenie takiego zabytku następowało na mocy reskryptu Rady Regencyjnej, na wniosek M.W.R.i.O.P. Przed wydaniem stosownego reskryptu, konserwator zabytków sztuki i kultury mógł skorzystać z przysługującego mu uprawnienia i na podstawie art. 29 d.o.z.s.k. zarządzić tymczasowe środki zapobiegawcze (np. przekazać zagrożony zabytek do



## Czy środek nadzoru konserwatorskiego w postaci możliwości przejęcia zabytku ruchomego w drodze decyzji na rzecz Skarbu Państwa, za odpowiednim odszkodowaniem, jest w istocie nadużywany i czy jest zgodny z postanowieniami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?

W przypadku gdy zachodziło „niebezpieczeństwo zniszczenia, uszkodzenia lub wywozu zagranicę zabytków ruchomych, będących własnością prywatną a mających wybitne znaczenie narodowe”, rząd miał prawo wywłaszczyć je na rzecz jednego z muzeów narodowych<sup>11</sup>. Wspomniane trzy przesłanki, tj. podejrzenie wystąpienia niebezpieczeństwa zniszczenia, uszkodzenia lub wywozu za granicę zabytków ruchomych, dawały możliwość skorzystania z uprawnienia przez ówczesny rząd do wywłaszczenia danego zabytku na rzecz konkretnego muzeum narodowego. Można przypuszczać, że powyższa regulacja podyktowana była obawą utracenia kolejnych zabytków, które mogły podzielić los tych, które zostały zniszczone,

jednego z muzeów narodowych). Jeżeli w przypadku wywłaszczenia lub ograniczenia własności właściciel zabytku ruchomego poniósł jakąkolwiek „stratę materialną”, to mógł on w terminie rocznym, licząc od doręczenia lub ogłoszenia decyzji ostatecznej, o której mowa w art. 28 d.o.z.s.k., złożyć konserwatorowi żądanie wypłaty określonej sumy tytułem odszkodowania. Należy podkreślić, że dekret *expressis verbis* odnosił się w swej treści do konkretnych wysokości odszkodowań, o które mogli ubiegać się właściciele zabytków ruchomych. Jeżeli żądane odszkodowanie nie przekraczało trzech tysięcy marek (4500 koron), to przyznanie wynagrodzenia należało do decyzji konserwatora. Jeżeli zaś wysokość odszkodowania przekraczała ww. sumę pieniędzy, wówczas konserwator przedstawiał rzecz ze swoim wnioskiem do decyzji M.W.R.i.O.P.<sup>12</sup> Artykuł 31 d.o.z.s.k. *in fine* dekretu,

8 Art. 2 d.o.z.s.k.

9 Art. 3 d.o.z.s.k.

10 Art. 20 d.o.z.s.k.

11 Art. 22 d.o.z.s.k.

12 Art. 31 d.o.z.s.k.

stanowił ponadto, że jednocześnie z wydaniem decyzji, przynajmniej żądane odszkodowanie w całości lub w części, konserwator, względnie Minister, zarządzi wypłatę tegoż. Co ważne, w przypadku decyzji konserwatora czy też Ministra, która w swej treści nie czyniła zadość żądaniu petenta co do wysokości odszkodowania, petentowi przysługiwało prawo wytoczenia akcji sądowej przeciwko Skarbowi publicznemu, w terminie miesięcznym od dnia doręczenia mu decyzji<sup>13</sup>. Tym samym właściciel zabytku ruchomego mógł odwołać się od decyzji konserwatora i wykazać w sądzie, że należy mu się większe odszkodowanie za pozbawienie go własności do objętego decyzją zabytku, co niewątpliwie było przejawem zasady praworządności, czy też dwuinstancyjności postępowań. Niemniej sam dekret, z perspektywy czasu, ocenia się dziś jako akt, który opracowywano pospiesznie, co sprawiło, że przybierał on postać ustawy ramowej<sup>14</sup>.

## 2.2. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami

Kolejnym aktem prawnym, który regulował kwestię przejścia zabytku ruchomego, było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami<sup>15</sup> (dalej: r.o.n.z.). Wspomniane rozporządzenie uchylało dekret z 1918 r. z dniem 29 marca 1928 r. Opisujący akt prawa przewidywał definicję legalną zabytku. Jednak w przeciwieństwie do postanowień d.o.z.s.k. rozporządzenie nie ustanawiało definicji pojęcia zabytku ruchomego. Za zabytek w rozumieniu niniejszego rozporządzenia uznawano każdy przedmiot, tak nieruchomy, jak ruchomy, charakterystyczny dla pewnej epoki i posiadający następujące wartości: artystyczną, kulturalną, historyczną, archeologiczną lub paleontologiczną, stwierdzoną orzeczeniem władzy państwowej, i zasługujący wskutek tego na zachowanie<sup>16</sup>.

W myśl art. 2 r.o.n.z. za zabytek mogły być w szczególności uznane m.in. dzieła sztuk plastycznych: obra-

zy, rzeźby, ryciny; dzieła sztuk zdobniczych i kunsztów cechowych, zbroje, oręż, rzędy, pojazdy, chorągwie, sztandary, arrasy, dywany, makaty, pasy, kilimy, hafty, koronki, ubiory, meble, sprzęty, naczynia, zegary, świeczniki, wyroby złotnicze, emalie, szkło, ceramiki, kraty, okucia, zamki, godła, znaki itp., itd.

Wzorem postanowień dekretu z 1918 r. rozporządzenie zakazywało burzenia, rozkopywania, niszczenia, przerabiania, odnawiania, rekonstruowania, zabudowywania, zdobienia, uzupełniania, przewożenia zabytków, bez uprzedniego zezwolenia władzy konserwatorskiej pierwszej instancji<sup>17</sup> – tzn. wojewódzkich władz administracji ogólnej<sup>18</sup>.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 16 r.o.n.z. na właścicieli (posiadaczy) zabytków nałożono obowiązek utrzymywania posiadanych przez nich zabytków w należyłym stanie. W myśl art. 18 r.o.n.z. w przypadku zagrożenia niebezpieczeństwem zniszczenia, uszkodzenia, wywozu zabytku za granicę oraz nieuchylenia zagrożenia poprzez wydanie zarządzeń przewidzianych w art. 14 do 16 r.o.n.z.<sup>19</sup>, przedmioty uznane za zabytki mogły być wywłaszczone na rzecz Państwa, związków komunalnych lub innych wymienionych w art. 13 r.o.n.z. osób prawnych, które mają na celu opiekę nad zabytkami, o ile te ostatnie o to się ubiegały lub wyrażały na to zgodę. Przepis powyższego artykułu przewidywał znacznie większy krąg podmio-

<sup>17</sup> Art. 14 r.o.n.z.

<sup>18</sup> Art. 5 r.o.n.z.

<sup>19</sup> Władza konserwatorska miała prawo wstrzymać roboty, które były wykonywane bez zezwolenia lub w sposób niewłaściwy, i zmusić właściciela przedmiotu do wykonywania tych robót w sposób właściwy (art. 15 r.o.n.z.). Ponadto mogła nakazać osobom prawnym wymienionym w art. 13 r.o.n.z. (zarządy związków komunalnych, gminy wyznaniowe, osoby prawne kościelne i zakonne Kościoła katolickiego, wszelkie korporacje publiczno-prawne, stowarzyszenia posiadające osobowość prawną, które mają na celu opiekę nad zabytkami) dokonywanie potrzebnych robót konserwatorskich i przedsięwzięcie wszelkich środków niezbędnych dla zabezpieczenia należących do nich zabytków na koszt własny oraz wyznaczać w tym celu terminy. W stosunku do innych osób władza konserwatorska mogła zarządzić dokonanie takich robót i przedsięwzięcie takich środków – w przypadku braku przyzwolenia właściciela (posiadacza) – jedynie na koszt Państwa (art. 16 r.o.n.z.).

<sup>13</sup> Art. 32 d.o.z.s.k.

<sup>14</sup> A. Jagielska-Burduk, *Zabytek...*, dz. cyt., s. 107.

<sup>15</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz.U. z 1928 r. nr 29, poz. 265 z późn. zm.).

<sup>16</sup> Art. 1 r.o.n.z.

tów, na rzecz których mogło nastąpić wywłaszczenie zabytku. W dekrete z 1918 r. wywłaszczenie zabytku ruchomego mogło nastąpić tylko na rzecz wskazanego muzeum narodowego. Artykuł 18 r.o.n.z. przewidywał, że wywłaszczenie mogło nastąpić na rzecz: Państwa, a ponadto związków komunalnych, gmin wyznaniowych, osób prawnych kościelnych i zakonnych Kościoła katolickiego, korporacji publiczno-prawnych, stowarzyszeń posiadających osobowość prawną, które

W rozdziale V r.o.n.z. przewidziano specjalny tryb dotyczący wywłaszczenia zabytków ruchomych. Zgodnie z treścią art. 30 r.o.n.z. wywłaszczenie zabytku ruchomego następowało na mocy orzeczenia władzy konserwatorskiej pierwszej instancji. Orzeczenie doręczano zarówno właścicielowi zabytku, jak i posiadaczowi zabytku. Od chwili doręczenia orzeczenia na posiadacza zabytku ciążyły obowiązki zarządcy sądowego.



**Dekret z 1918 r. stanowił, że wywłaszczenie zabytku ruchomego mogło nastąpić tylko na rzecz wskazanego muzeum narodowego. Z kolei rozporządzenie z 1928 r. przewidywało, że wywłaszczenie mogło nastąpić na rzecz: Państwa, a ponadto związków komunalnych, gmin wyznaniowych, osób prawnych kościelnych i zakonnych Kościoła katolickiego, korporacji publiczno-prawnych, stowarzyszeń posiadających osobowość prawną, które miały na celu opiekę nad zabytkami.**

miały na celu opiekę nad zabytkami. Zatem krąg tych podmiotów był nieporównywalnie większy. Podobnie do postanowień dekretu, r.o.n.z. regulowało szereg przesłanek, które skutkowały wydaniem decyzji o wywłaszczeniu zabytku ruchomego. Trzema głównymi przesłankami w obu aktach prawnych były: zagrożenie niebezpieczeństwem zniszczenia, uszkodzenia, jak i niedozwolonego wywiezienia zabytku ruchomego. Należy wskazać, że zagrożenia te, aby były podstawą do wywłaszczenia zabytku, musiały występować trwale, w sposób nieprzerwany<sup>20</sup>.

Właścicielowi wywłaszczonego zabytku przysługiwało odpowiednie odszkodowanie. Mogło ono być określone i przyznane w drodze dobrowolnej umowy. Jeśli jednak do zawarcia takiej umowy nie doszło, władza konserwatorska zarządzała rozprawę, na którą wzywany był właściciel zabytku. Jeśli wywłaszczenie dokonywano na rzecz osoby prawnej (związków komunalnych, gmin wyznaniowych, osób prawnych kościelnych i zakonnych Kościoła katolickiego, korporacji publiczno-prawnych, stowarzyszeń posiadających osobowość prawną mających na celu opiekę nad zabytkami, związków samorządowych – art. 18, a także art. 27–28 r.o.n.z.), na rozprawę wzywano również upoważnionego przedstawiciela osoby prawnej.

20 A. Jagielska-Burduk, *Zabytek...*, dz. cyt., s. 117.

Termin rozprawy ogłaszano w dzienniku urzędowym województwa oraz w jednym z dzienników miejscowych. Ponadto na rozprawie mogły zjawić się osoby, które rościły sobie pretensje do wywłaszczonego zabytku, celem obrony swych interesów co do wysokości odszkodowania, jego wypłaty, czy też złożenia do depozytu sądowego.

niem praw osób trzecich (osób roszczących sobie prawo do wywłaszczonego zabytku, o których mowa w art. 31 r.o.n.z.). Należy przy tym odpowiedzieć na pytanie: z jaką chwilą prawo własności zabytku przechodziło na rzecz Państwa lub osoby prawnej, na rzecz której orzeczono wywłaszczenie? Przejście własności zabytku następowało w dwóch sytuacjach: z chwilą

## **Możliwość wydania decyzji o wywłaszczeniu zabytku ruchomego – podobnie do postanowień dekretu z 1918 r. – była, na kanwie regulacji rozporządzenia z 1928 r., środkiem nadzoru konserwatorskiego o największym stopniu ingerencji w prawo własności właściciela zabytku ruchomego, umożliwiającym pozbawienie go tego prawa w sposób całkowity, jednakże za odpowiednim odszkodowaniem.**

W przeciwieństwie do postanowień dekretu rozporządzenie nie wskazywało na konkretne wysokości odszkodowań w przypadku wywłaszczenia zabytków ruchomych. Zgodnie z treścią przepisu art. 32 r.o.n.z. w celu ustalenia wartości zabytku władza konserwatorska pierwszej instancji powoływała jednego lub więcej rzeczoznawców na zgodny wniosek stron lub według własnego uznania, w przypadku braku ich zgody. Ocenie zabytku podlegała zarówno jego wartość w obrocie wewnętrznym, jak i pomniejszenie tej wartości wskutek ograniczeń, o których stanowiło niniejsze rozporządzenie. Opinia rzeczoznawców nie była wiążąca dla władzy konserwatorskiej, miała jedynie charakter doradczy i mogła być sporządzona w formie pisemnej lub ustnej – w tym ostatnim przypadku wpisywano ją do protokołu<sup>21</sup>. Orzeczenie władzy konserwatorskiej określało wysokość odszkodowania i sposób jego wypłaty – z uwzględnie-

uskutecznienia wypłaty odszkodowania lub złożenia odszkodowania do depozytu sądowego. Dodatkowo z tą chwilą władza konserwatorska pierwszej instancji obejmowała lub upoważniała do objęcia zabytku w posiadanie, o ile nie następowało to wcześniej, na podstawie innych przepisów rozporządzenia. Jednakże decyzja o wywłaszczeniu zabytku ruchomego nie miała charakteru ostatecznego<sup>22</sup>. Właściciel oraz osoby trzecie, które wzięły udział w rozprawie, mogły bowiem dochodzić swych praw na drodze sądowej, w terminie sześciu miesięcy od dnia doręczenia im orzeczenia, jeśli czuły się pokrzywdzone orzeczeniem o określeniu odszkodowania.

Możliwość wydania decyzji o wywłaszczeniu zabytku ruchomego – podobnie do postanowień d.o.z.s.k. – była, na kanwie regulacji rozporządzenia z 1928 r., środkiem nadzoru konserwatorskiego o największym stopniu ingerencji w prawo własności właściciela za-

21 Art. 32 r.o.n.z.

22 A. Jagielska-Burduk, *Zabytek...*, dz. cyt., s. 119.

bytku ruchomego, umożliwiającym pozbawienie go tego prawa w sposób całkowity, jednakże za odpowiednim odszkodowaniem.

### 2.3. Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury

Tuż po zakończeniu działań II wojny światowej, aż do 22 maja 1962 r., aktem prawnym regulującym kwestię ochrony dóbr kultury (w tym problemu przejęcia zabytku ruchomego) było nadal rozporządzenie z 1928 r. Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury<sup>23</sup> (dalej: u.o.d.k.) uchyliła r.o.n.z. z dniem 22 maja 1962 r. Wspomniana ustawa nie zawierała definicji legalnej pojęcia zabytku. Jako pierwszy akt prawny posługiwała się definicją legalną pojęcia dobra kultury. Zgodnie z art. 2 u.o.d.k. dobrem kultury w rozumieniu ustawy był każdy przedmiot ruchomy lub nieruchomy, dawny lub współczesny, mający znaczenie dla dziedzictwa i rozwoju kulturalnego ze względu na jego wartość historyczną, naukową lub artystyczną. W tym aspekcie dobro kultury charakteryzowały podobne cechy, tzn. wartość historyczna, naukowa lub artystyczna, jak w przypadku pojęcia zabytku, którego definicję legalną przewidywało rozporządzenie z 1928 r. Jak słusznie wskazywał J. Grabowski, dopiero z treści art. 4 u.o.d.k. można było się dowiedzieć, że ochronie prawnej podlegały dobra kultury, zwane „zabytkami”, które były: wpisane do rejestru zabytków, wpisane w muzeach do inwentarza i wchodziły w skład bibliotek, z wyjątkiem materiałów wchodzących w skład narodowego zasobu archiwalnego, których ochronę regulowały odrębne przepisy, oraz inne, jeżeli ich charakter zabytkowy był oczywisty, o ile nie podlegały ochronie na podstawie odrębnych przepisów<sup>24</sup>. Ponadto u.o.d.k. stanowiła, że ochrona dóbr kultury<sup>25</sup> polegała na zabezpieczeniu ich przed

zniszczeniem, uszkodzeniem, dewastacją, zaginięciem lub wywozem za granicę (...)»<sup>26</sup>. Tak określone obowiązki, obciążające i spoczywające na właścicielu dobra kultury, miały ogromne znaczenie względem dalszych postanowień tej ustawy.

Pewnym powtórzeniem przepisu nakładającego na właściciela dobra kultury określone obowiązki, przewidziane w art. 3 u.o.d.k., był przepis art. 25 ust. 1 pkt 1 u.o.d.k., który stanowił, że właściciel i użytkownik zabytku, w zakresie określonym przepisami prawa, obowiązany był dbać o jego zachowanie, a w szczególności obowiązany był zabezpieczyć go przed zniszczeniem, uszkodzeniem i dewastacją. Fakt przestrzegania przez właściciela zabytku obowiązków nałożonych na niego przez ustawodawcę, a także wpisanie posiadanego przez siebie zabytku do rejestru zabytków ruchomych, skutkowało tym, że zabytek nie podlegał przejęciu na własność Państwa na podstawie art. 33 u.o.d.k.<sup>27</sup> Była to zasada ogólna przewidziana przez ówczesnego prawodawcę. Wyjątkiem od tej zasady był przepis art. 26 ust. 2 u.o.d.k., w myśl którego w razie uchylenia się właściciela zabytku od obowiązków wymienionych w art. 25 u.o.d.k. wojewódzki konserwator zabytków (dalej: WKZ) mógł wydać decyzję o pozbawieniu go w całości lub w części uprawnień wynikających z ust. 1 tego artykułu.

Artykuł 33 u.o.d.k. stanowił o tym, że jeżeli właściciel zabytku, a w razie nieustalenia właściciela lub miejsca jego pobytu – użytkownik zabytku, nie przestrzega przepisu art. 25 u.o.d.k. albo jeżeli interes publiczny wymaga przejęcia na własność Państwa zabytku o szczególnej wartości historycznej, naukowej, artystycznej w celu udostępnienia zabytku ogółowi, zabytek może być przejęty na własność Państwa. Jan Grabowski wyróżniał dwie kategorie przesłanek uzasadniających przejęcie zabytku ruchomego. Do pierwszej kategorii przesłanek zaliczał przypadki niespełnienia obowiązków obciążających właściciela, użytkownika zabytku – tzn. faktu zabezpieczenia zabytku przed zniszczeniem, dewastacją, uszkodzeniem itd. Do drugiej kategorii przesłanek zaliczał przypadki, które były uzasadnione interesem publicznym, przy czym podkreślał, że ustalenie, co należy rozumieć

23 Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (Dz.U. z 1962 r. nr 10, poz. 48 z późn. zm.).

24 J. Grabowski, *Wywłaszczenie jako środek ochrony zabytków*, „Państwo i Prawo” 1967, z. 3, s. 491.

25 Zgodnie z treścią przepisu art. 5 u.o.d.k., pod względem rzeczowym przedmiotem ochrony mogły być w szczególności: dzieła sztuki plastycznych – rzeźby, malarstwa, dekoracji, grafiki i iluminatorstwa, rzemiosł artystycznych, broni, strojów, numizmatyki i sfragistyki itd.

26 Art. 3 ust. 2 u.o.d.k.

27 Art. 26 ust. 1 pkt 3 u.o.d.k.

pod pojęciem interesu publicznego, przysparza wiele trudności ze względu na nieostrość tego pojęcia<sup>28</sup>. Niemniej jednak niewłaściwe korzystanie z zabytku, nienależyte wykonywanie prawa własności na zabytku, mogło rodzić różne skutki dla jego właściciela, a w końcu mogło doprowadzić do „przekształcenia (...) we własność ogólnospołeczną poprzez wywłaszczenie”<sup>29</sup>. Przejęcia zabytku ruchomego na własność Państwa mógł dokonać WKZ<sup>30</sup> (było to uprawnienie fakultatywne) za odszkodowaniem w wysokości wartości zabytku. Szczegółowy tryb postępowania w sprawie przejmowania zabytku ruchomego na własność Państwa określało rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki z dnia 10 lipca 1963 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przy przejmowaniu zabytków ruchomych na własność Państwa<sup>31</sup> (dalej: r.s.p.z.p.).

Wspomniane rozporządzenie regulowało zupełnie nowy tryb postępowania przy przejmowaniu zabytku ruchomego na rzecz Państwa. Godny uwagi jest fakt, że w tym przypadku ustawodawca po raz pierwszy posłużył się aktem wykonawczym celem uregulowania omawianych kwestii. W opisanych wyżej regulacjach normy tego rodzaju były częścią jednego aktu prawnego. Zgodnie z postanowieniami r.s.p.z.p. WKZ był obowiązany, przed wszczęciem omawianego postępowania, zaproponować właścicielowi zabytku zawarcie umowy kupna-sprzedaży (która powinna zostać zawarta na piśmie) za cenę ustaloną przez komisję odszkodowawczą<sup>32</sup>. Propozycja zakontraktowania takiej umowy była *conditio sine qua non* całokształ-

tu procedury przejścia zabytku ruchomego na rzecz Państwa, co podkreślało fakt, że środek w postaci przejścia zabytku był swojego rodzaju środkiem *ultima ratio*<sup>33</sup>. Jeżeli umowa nie doszła do skutku w przeciągu miesiąca od daty doręczenia właścicielowi zabytku takiej oferty, skutkowało to wszczęciem postępowania o przejściu zabytku ruchomego na rzecz Państwa, czego dokonywał WKZ. Fakultatywnym uprawnieniem wspomnianego podmiotu była możliwość wydania decyzji o zabezpieczeniu zabytku przez dokonanie zajęcia lub oddanie go pod dozór. Wojewódzki konserwator zabytków mógł tego dokonać równocześnie z wydaniem decyzji o wszczęciu postępowania przejmującego. Po przeprowadzeniu rozprawy WKZ wydawał decyzję o przejściu zabytku na własność Państwa<sup>34</sup>. Właścicielowi przejętego zabytku ruchomego przysługiwało odpowiednie odszkodowanie, którego wysokość ustalała komisja odszkodowawcza po wysłuchaniu właściciela. Odszkodowanie wypłacano ze środków budżetowych przeznaczonych na zakup muzealiów w ciągu trzech miesięcy, jeśli jego wysokość sięgała do 50 000 zł, zaś nadwyżkę ponad tę kwotę wypłacano w ciągu roku od daty uprawomocnienia się decyzji o przejściu zabytku. Właścicielowi przejętego zabytku przysługiwało uprawnienie w postaci odwołania się od decyzji o przejściu do Komisji Odwoławczej przy Ministrze Kultury i Sztuki<sup>35</sup>. Zatem decyzja o przejściu zabytku ruchomego na rzecz Państwa nie była decyzją ostateczną, która zamykałaby właścicielowi zabytku drogę umożliwiającą ubieganie się o zwiększenie kwot odszkodowania, czy też zmianę decyzji o przejściu zabytku. Niewątpliwie środek ten był pewnym złagodzeniem samego wymiaru decyzji, którą wydawał WKZ.

28 J. Grabowski, *Wywłaszczenie...*, dz. cyt., s. 493–494.

29 A. Jagielska-Burduk, *Wybrane zagadnienia własności zabytków i dzieł sztuki w prawie PRL-u*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2011, vol. 11, z. 2, s. 177.

30 Wojewódzki konserwator zabytków – w znaczeniu tej ustawy konserwator miasta wyłączonego z województwa, właściwy ze względu na miejsce, w którym znajduje się zabytek.

31 Rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki z dnia 10 lipca 1963 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przy przejmowaniu zabytków ruchomych na własność Państwa (Dz.U. z 1963 r. nr 32, poz. 183).

32 Zgodnie z treścią przepisu § 4 ust. 2 r.s.p.z.p. komisję odszkodowawczą powołuje kierownik wydziału kultury prezydium wojewódzkiej rady narodowej (rady narodowej miasta wyłączonego z województwa) w składzie: konserwator jako przewodniczący oraz jako członkowie – dwaj rzeczoznawcy.

33 J. Grabowski, *Wywłaszczenie...*, dz. cyt., s. 496.

34 § 5 ust. 1 r.s.p.z.p.

35 Komisję Odwoławczą powoływał Minister Kultury i Sztuki w składzie: przewodniczący Komisji, jego zastępca oraz 6 członków. Posiedzenia Komisji były jawne, zaś o terminie posiedzenia Komisji powiadamiano zainteresowane strony na piśmie przynajmniej 7 dni przed ww. terminem. Orzeczenia Komisji zapadały większością głosów, w razie równości głosów decydował głos przewodniczącego. Orzeczenie wraz z uzasadnieniem na piśmie doręczano stronom – § 8–9 r.s.p.z.p.



### 3. Przejęcie zabytku ruchomego w świetle obowiązujących przepisów prawnych

#### 3.1. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

Ustawa o ochronie dóbr kultury z 1962 r. obowiązywała aż do 17 listopada 2003 r., kiedy to przepis art. 150 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami uchylił wspomnianą ustawę<sup>36</sup>. Polski ustawodawca, wzorem poprzednich aktów prawnych, także i w tej ustawie postanowił uregulować kwestię związaną z ewentualnym wywłaszczeniem zabytków. Od tego czasu w polskim systemie prawnym istnieją nowe zasady dotyczące przejęcia

jest rzecz ruchoma, jej część lub zespół rzeczy ruchomych, o których mowa w art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z.

Polski ustawodawca nałożył na organy administracji publicznej obowiązek podejmowania działań na rzecz ochrony zabytków, w tym m.in. obowiązek zapobiegania zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków. Należy wskazać, że sam właściciel zabytku jest obowiązany do opieki nad zabytkiem, w tym m.in. do zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie, a także do korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości<sup>37</sup>. W ramach ciążącego na organach administracji publicznej obowiązku ochrony zabytków, organom tym przy-



**Środkami o największym stopniu reglamentacji są uprawnienia WKZ do wydania, odpowiednio, decyzji o zabezpieczeniu zabytku oraz decyzji o przejęciu zabytku ruchomego na rzecz Skarbu Państwa za odpowiednim odszkodowaniem. Oba te środki skutkują bezpośrednio utratą posiadania zabytku przez właściciela.**

zabytku ruchomego na rzecz Skarbu Państwa. Warto przy tym podkreślić, że w u.o.z.o.z. przewidziano definicję legalną pojęcia zabytku oraz zabytku ruchomego. Zgodnie z treścią art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z. zabytkiem jest nieruchomości lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Z kolei zgodnie z treścią art. 3 pkt 3 u.o.z.o.z. zabytkiem ruchomym

służą pewne środki nadzoru konserwatorskiego, które mają na celu sprawowanie pieczy nad stanem zabytku ruchomego wpisanego do rejestru zabytków ruchomych. Warto podkreślić, że tylko wobec takiego zabytku organy te mają prawo stosować ww. środki, które są przejawem ograniczenia, ingerencji w prawo własności nad zabytkami. Środkami o największym stopniu reglamentacji są uprawnienia WKZ do wydania, odpowiednio, decyzji o zabezpieczeniu zabytku oraz decyzji o przejęciu zabytku ruchomego na rzecz Skarbu Państwa za odpowiednim odszkodowaniem. Oba te środki skutkują bezpośrednio utratą posiadania

36 K. Zeidler, *Restytucja dóbr kultury ze stanowiska filozofii prawa*, Warszawa 2011, s. 76.

37 Art. 5 pkt 3–4 u.o.z.o.z.

zabytku przez właściciela<sup>38</sup>. Wojewódzki konserwator zabytków może wydać decyzję o zabezpieczeniu zabytku ruchomego (w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia) w przypadku wystąpienia zagrożenia polegającego na możliwości zniszczenia, uszkodzenia, kradzieży, zaginięcia lub nielegalnego wywiezienia za granicę zabytku ruchomego wpisanego do rejestru. Jest to uprawnienie o charakterze fakultatywnym i to od decyzji WKZ zależy, czy z niego skorzysta, czy też nie, oceniając, czy zagrożenie jest realne. Monika Dreła wskazuje, że sama możliwość, prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia, jest wystarczającą przesłanką do tego, aby WKZ mógł z powyższego uprawnienia skorzystać<sup>39</sup>. Należy podkreślić, że na mocy ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach<sup>40</sup> (dalej: u.u.o.z.o.z.m.) ustawodawca wprowadził do polskiego systemu prawnego dodatkową formę ochrony zabytków – tzw. wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa<sup>41</sup>. Mając na uwadze powyższe, zgodnie z treścią znowelizowanego art. 50 ust. 1 u.o.z.o.z., w tych samych okolicznościach, tzn. w przypadku wystąpienia zagrożenia polegającego na możliwości zniszczenia, uszkodzenia, kradzieży, zaginięcia lub nielegalnego wywiezienia za granicę zabytku ruchomego wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa<sup>42</sup>, minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w przeciwieństwie do WKZ, ma obowiązek wydać decyzję o zabezpieczeniu tego zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia, do chwili usunięcia zagrożenia. Czasowe zajęcie zabytku ruchomego polega na przekazaniu go, w zależności od rodzaju zabytku, do muzeum, archiwum lub biblio-

teki. W tym aspekcie można zauważyć podobieństwo do regulacji zawartych w art. 29 d.o.z.s.k., na mocy którego utrata posiadania zabytku ruchomego w postaci zastosowania środków zapobiegawczych mogła nastąpić na rzecz wskazanego muzeum narodowego. Środkiem konserwatorskim o największym stopniu ingerencji w prawo własności zabytku, przewidzianym obowiązującą ustawą, jest wydanie decyzji o przejęciu zabytku ruchomego na rzecz Skarbu Państwa za odpowiednim odszkodowaniem. Zgodnie z treścią art. 50 ust. 4 pkt 1 u.o.z.o.z., jeżeli nie jest możliwe usunięcie zagrożenia, o którym mowa w ust. 1 tego artykułu, zabytek ruchomy może być przejęty przez WKZ, w drodze decyzji, na własność Skarbu Państwa, z przeznaczeniem na cele kultury, oświaty lub turystyki, za odszkodowaniem odpowiadającym wartości rynkowej tego zabytku. Ustawowymi przesłankami umożliwiającymi WKZ wydanie decyzji o przejęciu zabytku na rzecz Skarbu Państwa (w tym przypadku jest to uprawnienie o charakterze fakultatywnym) są: niemożliwość usunięcia zagrożenia zniszczenia, uszkodzenia, kradzieży, zaginięcia lub nielegalnego wywiezienia za granicę zabytku wpisanego do rejestru zabytków. Ustawodawca, w porównaniu do poprzednich aktów prawnych, postanowił wyraźnie zawęzić, pomniejszyć katalog przesłanek skutkujących pozbawieniem prawa własności zabytku, przysługującego jego właścicielowi<sup>43</sup>. Ponadto od 25 listopada 2016 r., tzn. od momentu wejścia w życie u.u.o.z.o.z.m., na podstawie art. 50 ust. 4 pkt 1a u.o.z.o.z., w przypadku niemożliwości usunięcia zagrożeń, o których mowa wyżej, minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego przejmuje (brak fakultatywności) zabytek ruchomy wpisany na Listę Skarbów Dziedzictwa w drodze decyzji, na własność Skarbu Państwa, z przeznaczeniem na cele kultury, za odszkodowaniem odpowiadającym wartości rynkowej tego zabytku. Jest to nowa regulacja, z której minister jeszcze nie może w pełni skorzystać, ponieważ na dzień 15 marca 2017 r. Lista Skarbów Dziedzictwa nie funkcjonuje jeszcze w polskim porządku prawnym. Powyższy stan prawny wynika z faktu, że projekt rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie Listy Skarbów Dziedzictwa

38 A. Jagielska-Burduk, *Zabytek...*, dz. cyt., s. 157.

39 M. Dreła, *Własność zabytków*, Warszawa 2006, s. 142.

40 Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach (Dz.U. z 2016 r. poz. 1330).

41 Art. 7 pkt 1a u.o.z.o.z.

42 Zgodnie z treścią art. 14a ust. 2 u.o.z.o.z. na Listę Skarbów Dziedzictwa wpisuje się zabytek ruchomy o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego, zaliczany do jednej z kategorii, o których mowa w art. 64 ust. 1, na podstawie decyzji wydanej przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, z urzędu albo na wniosek właściciela zabytku ruchomego.

43 A. Jagielska-Burduk, *Zabytek...*, dz. cyt.

na dzień 1 lutego 2017 r. znajduje się dopiero na etapie uzgodnień<sup>44</sup>. Jak słusznie zauważyła A. Jagielska-Burduk, oba środki konserwatorskie w postaci wydania decyzji o zabezpieczeniu lub przejściu zabytku ruchomego mogą występować samodzielnie, ale mogą też być zastosowane jeden po drugim<sup>45</sup>. To sprawia, że to od decyzji organu administracji publicznej, w tym przypadku WKZ lub ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, zależy, który środek nadzoru zastosuje względem zabytku ruchomego. Ustawodawca nie określił między tymi dwoma rozwiązaniami, tzn. wydaniem decyzji o zabezpieczeniu zabytku ruchomego a wydaniem decyzji o przejściu takiego zabytku na rzecz Skarbu Państwa, żadnej granicy czasowej. Zatem to od uznania ww. organów będzie zależeć, czy ewentualne wystąpienie zagrożenia wobec zabytku ruchomego jest możliwe do usunięcia, czy też nie i względem tego ustalenie, czy dalsza zwłoka z wydaniem decyzji o przejściu zabytku byłaby celowa<sup>46</sup>.

Środek w postaci przejścia zabytku ruchomego trafnie skomentował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. II SA/Gd 400/11<sup>47</sup>, zgodnie z którym „normy zawarte w art. 50 ust. 4 u.o.z.o.z. kreują instrumenty reglamentacyjne o szczególnym stopniu ingerencyjności, posuwającym się aż do całkowitego pozbawienia praw do zabytku wpisanego do rejestru”. Ponadto, zgodnie z treścią tego wyroku, przepisy wskazanego artykułu znajdują zastosowanie w sytuacjach, gdy realizacja zadań organów administracji publicznej związanych z ochroną zabytków nie jest możliwa do przeprowadzenia w żaden inny przewidziany prawem sposób.

Przy okazji omawiania tej problematyki warto odpowiedzieć na następujące pytanie: czy środek nadzoru konserwatorskiego w postaci przejścia zabytku

ruchomego w drodze decyzji na rzecz Skarbu Państwa, za odpowiednim odszkodowaniem, stanowi naruszenie postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej? Od momentu obowiązywania u.o.z.o.z. do dziś nie zaskarżono przepisu art. 50 ust. 4 pkt 1 u.o.z.o.z. jako niekonstytucyjnego, stąd też nie był on przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK). Postanowieniem z dnia 15 grudnia 2009 r., sygn. Ts 189/08<sup>48</sup>, TK odmówił jedynie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, która dotyczyła zbadania zgodności „art. 3 pkt 1, 12 i 15, art. 9 ust. 1, art. 36 ust. 1 pkt 11, art. 38 ust. 3, art. 49 ust. 1, art. 50 ust. 3 i ust. 4 pkt 1, art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (...) z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>49</sup>. W treści wspomnianego postanowienia TK wskazał, że „skarżący oczekiwali zbadania konstytucyjności tych przepisów, opierając się na hipotetycznym stanie naruszenia ich praw, do którego może dojść w razie zastosowania tychże regulacji w przyszłości”<sup>50</sup>.

W dniu 31 lipca 2015 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji RP, wniósł o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach. Wspomnianej ustawie Prezydent zarzucił: niezgodność art. 1 pkt 6 – w części dodawanego do ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. – art. 14 a ust. 2 – z art. 2 i art. 64 Konstytucji, a także niezgodność art. 1 pkt 20 lit. b w części dodawanego w art. 50 ust. 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r., punktu 1a – z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W wyroku TK z dnia 25 maja 2016 r., sygn. Kp 2/15<sup>51</sup>, Trybunał wskazał, że problem konstytucyjny sprowadzał się m.in. do pytania: „czy przewidziane w art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej”<sup>52</sup> wyłączenie z rzeczy ruchomej jest

44 <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12294803/katalog/12411823#12411823> (dostęp: 15.03.2017). Notka od redakcji: po złożeniu tekstu Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego wydał w dniu 28.04.2017 r. Rozporządzenie w sprawie Listy Skarbów Dziedzictwa (Dz.U. z 2017, poz. 928).

45 A. Jagielska-Burduk, *Zabytek...*, dz. cyt., s. 157.

46 R. Gola, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Zakamycze 2004, LEX nr 8234.

47 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2011 r., II SA/Gd 400/11, LEX nr 992924.

48 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2009 r., Ts 189/09 (292/4/B/2010).

49 Tamże.

50 Tamże.

51 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2016 r., Kp 2/15, LEX nr 2048477.

52 Art. 1 pkt 20 lit. b u.o.z.o.z.m. stanowi, że: w art. 50 w ust. 4 po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu: „1a) zabytek ruchomy

zgodne z konstytucyjnymi wymogami?”. Tym samym wzorcem kontroli w tej sprawie okazał się art. 2, art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. TK stwierdził, że „art. 1 pkt 20 lit. b ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. (...), dodający art. 50 ust. 4 pkt 1a do ustawy z 23 lipca 2003 r. (...), jest zgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji oraz z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji”<sup>53</sup>. Artykuł 21 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Konstytucja nie wyklucza, że mogą „zaistnieć sytuacje, w których niezbędna jest zmiana właściciela”<sup>54</sup>. W ocenie TK „wywłaszczenie z zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa zostało celowościowo

art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej spełnia również wymogi: niezbędności, sprawiedliwości proceduralnej, sprawiedliwości wyrównawczej, co do oceny zgodności z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Stąd też przejęcie zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa jest możliwe, gdy zagrożenia uzasadniające jego wywłaszczenie są realne i bezpośrednie. Okoliczności warunkujące możliwość przejęcia takiego zabytku zostały określone przez ustawodawcę w sposób precyzyjny i komunikatywny (jest to *numerus clausus* tych okoliczności, do których zalicza się zniszczenie, uszkodzenie, kradzież, zaginięcie, nielegalny wywóz). Jednak jak podkreślił TK w opisywanym wyroku, „wywłaszczenie może natomiast nastąpić dopiero po rozważeniu zastosowania innych środków ochrony przewidzianych w ustawie”<sup>56</sup>,

## Przejęcie zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa jest możliwe, gdy zagrożenia uzasadniające jego wywłaszczenie są realne i bezpośrednie. Okoliczności warunkujące możliwość przejęcia takiego zabytku zostały określone przez ustawodawcę w sposób precyzyjny i komunikatywny.

uwarunkowane przez ustawodawcę i nie może stanowić narzędzia organów władzy publicznej lub środka służącego powiększaniu majątku Skarbu Państwa”<sup>55</sup>. Ponadto, zgodnie z treścią uzasadnienia tego wyroku,

wpisany na Listę Skarbów Dziedzictwa zostaje przejęty przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w drodze decyzji, na własność Skarbu Państwa, z przeznaczeniem na cele kultury, za odszkodowaniem odpowiadającym wartości rynkowej tego zabytku”.

53 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2016 r., Kp 2/15, LEX nr 2048477.

54 W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX nr 8778.

55 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2016 r., Kp 2/15, LEX nr 2048477.

stanowiąc, iż środek w postaci wywłaszczenia należy traktować jako środek o charakterze ostatecznym – tzw. *ultima ratio*.

Ze względu na budowę i treść przepisu art. 50 ust. 4 pkt 1 u.o.z.o.z., a tym samym podobieństwo do regulacji zawartej w art. 50 ust. 4 pkt 1a tej ustawy, słuszne wydaje się twierdzenie, że przepis art. 50 ust. 4 pkt 1 u.o.z.o.z. (mimo że nie był przedmiotem rozważań TK nad zgodnością z Konstytucją) jest zgodny m.in. z art. 21 ust. 2 Konstytucji i nie stanowi naruszenia postanowień ustawy zasadniczej dotyczących problematyki wywłaszczenia.

56 Tamże.

Ponadto pytaniem, na które należałoby również udzielić odpowiedzi, jest to, czy kiedykolwiek, od momentu obowiązywania ustawy z dnia 23 lipca 2003 r., właściwy WKZ zdecydował się przejąć zabytek ruchomy na rzecz Skarbu Państwa? Na powyższe pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. O ile w większości przypadków, tzn. w przypadku piętnastu WKZ, taki przypadek nie miał miejsca, o tyle Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Konserwator Zabytków na podstawie art. 50 ust. 4 pkt 1 u.o.z.o.z. wydał jedną decyzję w sprawie przejścia na własność Skarbu Państwa „wyposażenia domu – pracowni pisarza Zbigniewa Nowickiego (Nienackiego) w Jerzwałdzie, wpisanego do rejestru zabytków ruchomych decyzją Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Olsztynie z dnia 30.12.1996 r.”<sup>57</sup>. Jest to jedyny przypadek w Polsce, tuż od momentu obowiązywania ustawy z dnia 23 lipca 2003 r., kiedy to właściwy organ administracji publicznej skorzystał z uprawnienia przysługującego mu na podstawie art. 50 ust. 4 pkt 1 u.o.z.o.z. Warto podkreślić, że Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Konserwator Zabytków wskazał, że „zagrożonych zabytków ruchomych wpisanych do rejestru zabytków nie przejęto na rzecz Skarbu Państwa również na podstawie wcześniej obowiązującej ustawy z 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (art. 34 i art. 37 ust. 1 tej ustawy)”<sup>58</sup>. Z kolei, jak to było wyżej wskazane, Lista Skarbów Dziedzictwa w praktyce jeszcze nie funkcjonuje, toteż żaden zabytek ruchomy nie został na nią wpisany, a tym samym nie nastąpiło jakiegokolwiek przejście takiego zabytku w drodze decyzji na rzecz Skarbu Państwa. Czy można zatem stwierdzić, że opisywany środek nadzoru konserwatorskiego jest w praktyce nadużywany? Na tak postawione pytanie nasuwa się odpowiedź przecząca, ponieważ wydanie jednej decyzji o przejściu zabytku ruchomego nie może stanowić o nadużywaniu tego środka nadzoru w praktyce.

Przejęcie zabytku ruchomego na rzecz Skarbu Państwa następuje w wyniku wydania decyzji administracyjnej przez, odpowiednio, WKZ lub ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (w przypadku zabytku ruchomego wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa). Nie można tym samym w pełni zgodzić się ze stanowiskiem, że brak jest obecnie regulacji, które precyzowałyby sposób postępowania wywłaszczeniowego w sprawie przejścia zabytku ruchomego<sup>59</sup>. Jak trafnie wskazał TK, w cytowanym wyroku o sygn. Kp 2/15, mimo że „ustawodawca nie przewidział odrębnej procedury wywłaszczenia z zabytku ruchomego, nie odesłał wprost do procedury uregulowanej w przepisach o gospodarce nieruchomościami właściwej dla zabytków nieruchomych, jak również nie upoważnił ministra do wydania aktu wykonawczego regulującego procedurę pozbawienia prawa własności zabytku ruchomego”, to należy „uwzględnić, że wywłaszczenie z zabytku ruchomego ma formę decyzji administracyjnej wydawanej w ramach procedury uregulowanej w kpa oraz podlega sądownoadministracyjnej kontroli na podstawie przepisów ppsa”<sup>60</sup>. Zatem w przypadku wydania decyzji o przejściu zabytku ruchomego przez WKZ oraz ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego znajdą zastosowanie przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>61</sup> (dalej: k.p.a.). Tym samym, od decyzji WKZ właścicielowi przejętego zabytku przysługuje odwołanie do organu administracji publicznej wyższego stopnia<sup>62</sup>, zaś od decyzji ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego w sprawie przejścia zabytku ruchomego wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa, zgodnie z k.p.a., nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy

57 Odpowiedź Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na wniosek o udostępnienie informacji publicznej (stan prawny na dzień 18.01.2017 r.).

58 Odpowiedź Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

59 A. Jagielska-Burduk, *Zabytek...*, dz. cyt., s. 159. Należy jednak wskazać, iż obecnie brak jest regulacji dot. sposobu finansowania przejścia zabytku ruchomego.

60 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2016 r., Kp 2/15, LEX nr 2048477.

61 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 23).

62 Art. 127 § 1–2 k.p.a.

(do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji)<sup>63</sup>. Niemniej kwestią bezsporną jest to, że ustawodawca nie uregulował problemu dotyczącego sposobu finansowania przejęcia zabytku. Poruszona wyżej problematyka powinna być uregulowana w rozdziale 7 u.o.z.o.z., który stanowi o zasadach finansowania opieki nad zabytkami, lub w odrębnym akcie wykonawczym.

Mając na uwadze powyższe, należy zgodzić się ze stanowiskiem, że „ustawa (...) z dnia 23 lipca 2003 r. musi być oceniona jako silnie ingerująca w wykonywanie prawa własności (...)”<sup>64</sup>.

#### 4. Podsumowanie

Bezsprzecznie możliwość przejęcia zabytku ruchomego jest w prawie polskim instrumentem reglamentacyjnym o największym stopniu ingerencji,

czy uregulował opisywany instrument prawny, był dekret z dnia 31 października 1918 r. W przyszłym roku minie zatem sto lat od momentu, gdy w polskim systemie prawa ustawodawca przyznał odpowiednim organom administracji publicznej uprawnienie do przejęcia zabytku ruchomego w drodze decyzji na rzecz Państwa. Tym samym, jak trafnie wskazał TK w wyroku o sygn. Kp 2/15, „pomimo różnego kontekstu aksjologicznego, historycznego oraz różnych rozwiązań szczegółowych, zagrożenie zniszczeniem, uszkodzeniem albo nielegalnym wywozem upoważniało organy władzy publicznej do wywłaszczenia zabytku ruchomego (art. 22 dekretu z 1918 r., art. 18 rozporządzenia z 1928 r. oraz art. 33 w związku z art. 25 ustawy z 1962 r.)”<sup>66</sup>. Przy okazji omawiania ww. aktów prawa należy zwrócić uwagę, że w dekreście z 1918 r. oraz w rozporządzeniu z 1928 r. ustawodaw-

**Środek nadzoru konserwatorskiego w postaci możliwości wydania decyzji o przejęciu zabytku ruchomego na rzecz Skarbu Państwa nie jest uprawnieniem, z którego często korzystają WKZ. Jedyne przejęcie zabytku ruchomego, tuż od momentu wejścia w życie u.o.z.o.z., świadczy o tym, że środek ten nie jest w praktyce nadużywany.**

skutkującym całkowitym „pozbawieniem praw dysponenta do zabytku wpisanego do rejestru”<sup>65</sup>. Precedensowym aktem prawnym, który po raz pierw-

ca posługuje się pojęciem „wywłaszczenia zabytku ruchomego”, zaś po II wojnie światowej, w ustawie z 1962 r. prawodawca używa pojęcia „przejęcia zabytku ruchomego”, co zostało powtórzone w ustawie z 2003 r. Jest to pewnego rodzaju niekonsekwencja prawodawcy w stosowaniu tej terminologii. Powinna ona być dostosowana do siatki pojęciowej występującej w pozostałych aktach prawa, w tym przede wszystkim w ustawie zasadniczej, której art. 21 ust. 2 stanowi

63 Art. 127 § 3 k.p.a.

64 A. Młynarska-Sobaczewska, *Ochrona zabytków jako ograniczenie prawa własności rzeczy zabytkowej. Uwagi na tle orzeczenia ETPC w sprawie Polomscy przeciwko Polsce z dnia 29 marca 2011 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 2, s. 190.

65 A. Michalak, A. Ginter, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 305.

66 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2016 r., Kp 2/15, LEX nr 2048477.

o wywłaszczeniu dokonywanym na cele publiczne za słusznym odszkodowaniem.

Obecnie, na mocy art. 50 ust. 4 pkt 1 u.o.z.o.z., w przypadku niemożności usunięcia zagrożenia w postaci zniszczenia, uszkodzenia, kradzieży, zaginięcia lub nielegalnego wywiezienia za granicę zabytku ruchomego wpisanego do rejestru, zabytek ruchomy może być przejęty przez WKZ, w drodze decyzji, na własność Skarbu Państwa, z przeznaczeniem na cele kultury, oświaty lub turystyki, za odszkodowaniem odpowiadającym wartości rynkowej tego zabytku. Od momentu wejścia w życie ustawy z dnia 10 lipca 2015 r., w przypadku niemożności usunięcia zagrożenia w postaci zniszczenia, uszkodzenia, kradzieży, zaginięcia lub nielegalnego wywiezienia za granicę zabytku ruchomego wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa, zabytek ten zostaje przejęty przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w drodze decyzji, na własność Skarbu Państwa, z przeznaczeniem na cele kultury, za odszkodowaniem odpowiadającym wartości rynkowej tego zabytku (art. 50 ust. 4 pkt 1a u.o.z.o.z.).

Środek nadzoru konserwatorskiego w postaci możliwości wydania decyzji o przejęciu zabytku ruchomego na rzecz Skarbu Państwa nie jest uprawnieniem, z którego często korzystają WKZ. Jedyny przypadek przejęcia zabytku ruchomego, tuż od momentu wejścia w życie u.o.z.o.z., świadczy o tym, że środek ten nie jest w praktyce nadużywany. Przepisy art. 50 ust. 4 pkt 1–1a u.o.z.o.z. nie stanowią naruszeń Konstytucji RP, a tym samym są zgodne m.in. z art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej. Ponadto opisywany środek *ultima ratio* pełni niezmiernie ważną funkcję prewencyjną w kontekście problematyki ochrony zabytków w prawie polskim. Ma on bowiem na celu zniechęcić, odstraszyć właścicieli, użytkowników zabytków ruchomych wpisanych do rejestru zabytków lub na Listę Skarbów Dziedzictwa od ich niszczenia, uszkodzenia, kradzieży, wywozu za

granicę, gdyż w wypadku zaistnienia zagrożenia ww. sytuacjami zabytek ten może być przejęty w drodze decyzji na rzecz Skarbu Państwa przez odpowiednio do tego powołane organy.

### Bibliografia

- Drela M., *Własność zabytków*, Warszawa 2006.
- Golat R., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Zakamycze 2004, LEX nr 8234.
- Grabowski J., *Wywłaszczenie jako środek ochrony zabytków*, „Państwo i Prawo” 1967, z. 3, s. 490–496.
- Jagielska-Burduk A., *Wybrane zagadnienia własności zabytków i dzieł sztuki w prawie PRL-u*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2011, vol. 11, z. 2, s. 171–188.
- Jagielska-Burduk A., *Zabytek ruchomy*, Warszawa 2011.
- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i wyrazów obcojęzycznych*, Warszawa 1989.
- Michalak A., Ginter A., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Ochrona zabytków jako ograniczenie prawa własności rzeczy zabytkowej. Uwagi na tle orzeczenia ETPC w sprawie Połomscy przeciwko Polsce z dnia 29 marca 2011 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 2, s. 187–205.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX nr 8778.
- Zalasińska K., Zeidler K., *Wykład prawa ochrony zabytków*, Warszawa–Gdańsk 2015.
- Zeidler K., *Restytucja dóbr kultury ze stanowiska filozofii prawa*, Warszawa 2011.

### Orzecznictwo

- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2011 r., II SA/Gd 400/11, LEX nr 992924.
- Postanowienie TK z dnia 15 grudnia 2009 r., Ts 189/09 (292/4/B/2010).
- Wyrok TK z dnia 25 maja 2016 r., Kp 2/15, LEX nr 2048477.