

Anna Frankiewicz-Bodynek

Uniwersytet Opolski

Ochrona dóbr kultury i dopuszczalność ograniczenia ich własności w Konstytucji RP

Od wieków problematyka własności jest istotnym zagadnieniem, z którym powinno mierzyć się państwo. W zależności od przyjętej idei i roli państwa odnotowujemy różnice w podejściu państw do zakresu swoich obowiązków względem własności¹. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej doprowadziła do zmiany w zakresie traktowania własności względem regulacji Konstytucji z 1952 r. W pierwszej mierze odnotowujemy przywrócenie należytego miejsca własności prywatnej i jej ochronie. W Konstytucji RP własność prywatna jako jedyna wymieniona została z nazwy, jako wyodrębniony rodzaj własności. Została ona również uznana za jeden z filarów społecznej gospodarki rynkowej. W doktrynie przyjmuje się zatem, że jest ona podstawową formą własności².

665

Wraz z przywróceniem własności prywatnej tak istotnego znaczenia Konstytucja RP przyjęła zasadę ochrony każdego rodzaju własności (art. 21 ust. 1) oraz ustanowiła prawo podmiotowe, w myśl którego własność, inne prawa majątkowe i prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej (art. 64 ust. 2). Regulacja ta stanowi więc gwarancję dla prawa własności i to gwarancję najszerszą z możliwych. Trzeba bowiem zauważyć, że pojęcia konstytucyjne mają znaczenie autonomiczne względem pojęć ustawowych czy nawet kodeksowych. W literaturze przedmiotu wskazuje się więc, że kategoria własności w ujęciu art. 21 Konstytucji RP ma szersze znaczenie niż ujęcie cywilistyczne, a ponadto, że odnosi się ona do wszelkich praw majątkowych. Ochrona

¹ K. Skotnicki, A. Łabno, *Funkcje Państwa a konstytucyjna regulacja prawa własności prywatnej. Rozważania na przykładzie rozwiązań polskich*, [w:] *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. K. Skotnicki, Łódź 2006, s. 47.

² *Ibidem*, s. 53.

wynikająca z tego artykułu nie kończy się zatem na – uwzględnionych w prawie cywilnym – prawach odnoszących się do mienia w materialnym znaczeniu, ale obejmuje też prawa na dobrach niematerialnych. Jeśli natomiast porównać do regulacji cywilistycznej prawa wynikające z treści art. 64, to przyjmuje się, że ich celem jest zapewnienie pewnego poziomu praw majątkowych jako praw podmiotowych. Natomiast celem prawa cywilnego jest przyznanie nieograniczonego prawa rzeczowego – jakim jest własność – konkretnemu podmiotowi tego prawa³.

Różnice pomiędzy prawem konstytucyjnym a prawem cywilnym szczególnie uwidaczniają się, jeśli za przedmiot ochrony oberzemy własność obiektu będącego dobrem kultury. Co prawda w prawie polskim mamy ustawę przewidującą definicję dóbr kultury⁴, jednak zakres desygnatów tej definicji jest zawężony jedynie do dóbr ruchomych. Dlatego można zaproponować definicję, zgodnie z którą dobra kultury w rozumieniu Konstytucji RP (art. 73) obejmują wartości i zjawiska niematerialne oraz dobra materialne (ruchome i nieruchome), ich części lub zespoły, pozostające w sferze dziedzictwa kulturowego i rozwoju kulturalnego, których zachowanie i ochrona prawna leżą w interesie publicznym ze względu na wartości historyczne, naukowe, artystyczne i przyrodnicze⁵. Do tak rozumianych dóbr kultury nie mogą być bezrefleksyjnie stosowane przepisy prawa cywilnego, które do treści prawa własności zaliczają *ius disponendi* (rozporządzanie rzeczą), *ius possidendi* (posiadanie), *ius fruendi* (pobieranie pożytków), *ius utendi* (używanie) oraz *ius abutendi* (zużycie rzeczy). W szczególności należy podkreślić, że właściciel rzeczy będącej dobrem kultury nie może przedmiotu swojej własności zużyć, przerobić, podzielić, zmodyfikować, a tym bardziej zniszczyć. Jest on wręcz zobowiązany powstrzymać się od wykonywania tego typu uprawnień.

Biorąc pod uwagę specyfikę dóbr kultury, należy przyznać, że Kodeks cywilny⁶ (kc) nie zapewnia tego typu obiektom należytych gwarancji. Pewne jego przepisy przewidują co prawda, że właściciel może korzystać z rzeczy z wyłączeniem innych osób w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego. Nie może on też czynić ze swego prawa użytku, który byłby sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego (art. 5 i 140 kc). Jednak wskazane tu cywilistyczne kategorie mają ograniczoną

³ M. Grzybowski, *Konstytucyjna zasada ochrony własności jako zasada działania państwa. Ujęcie polskie na tle porównawczym*, [w:] *Własność – zagadnienia...*, s. 64–65.

⁴ Do przepisów takich należy ustawa z 25.05.2017 r. o restytucji narodowych dóbr kultury (Dz.U. poz. 1086).

⁵ A. Frankiewicz-Bodynek, *Konstytucyjna regulacja dziedzictwa narodowego oraz dóbr kultury*, Toruń 2019, s. 211.

⁶ Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).

przydatność w procedurze abstrakcyjnego badania dopuszczalności ograniczeń własności rzeczy będących dobrami kultury⁷. Różnorodność, wielorodzajowość i unikatowość każdego z takich przedmiotów powoduje, że w odniesieniu do nich trudno o generalizację społeczno-gospodarczego przeznaczenia rzeczy lub zasad współżycia społecznego.

Z uwagi na powyższe W. Kowalski stwierdza, że cywilistyczna konstrukcja prawa własności nie przystaje do sytuacji dysponenta składników dziedzictwa kultury. Przekonuje on wręcz, że własność zawiera w sobie prawa niebezpieczne dla dziedzictwa, ponieważ ochroną obejmuje prawa właściciela i posiadacza rzeczy, a nie tę rzecz. Zdaniem tego autora własność dóbr kultury podlega tak daleko idącym ograniczeniom, że trudno właściwie rozpoznać w nim prawo własności. Dlatego sugeruje on zrezygnowanie z konstrukcji prawa własności w odniesieniu do obiektów dziedzictwa kulturalnego na rzecz instytucji stanowiącej zmodyfikowaną wersję przechowania i powiernictwa. Jej podstawowym elementem byłby obowiązek możliwie jak najstaranniejszego zachowania dziedzictwa w stanie nienaruszonym i przekazania go następnym pokoleniom⁸.

Powyższy pogląd jest wysoce zbieżny z całokształtem konstytucyjnej regulacji dotyczącej dziedzictwa kulturowego i dóbr kultury, jako elementów najpełniej odzwierciedlających to dziedzictwo. Zachodzi więc potrzeba ograniczenia prawa własności tych obiektów, aby nie doprowadzić do naruszeń wolności i praw innych osób. Nie ulega bowiem wątpliwości, że dobra kultury stanowią dobro wspólne, z którego korzystać powinna jak największa liczba osób. W swoim bogatym orzecznictwie na temat ograniczeń prawa własności Trybunał Konstytucyjny (TK) stwierdzał niejednokrotnie, że mimo iż własność jest najpełniejszym z praw podmiotowych, granice swobody korzystania z rzeczy własnej ustalane być powinny w interesie ogółu (wspólnoty, w tym wspólnoty państwowej), dobra innych podmiotów prawa, jak i istotnego interesu samego właściciela⁹. TK zwrócił też uwagę na to, że oprócz ochrony autonomii i samorealizacji jednostki własność stanowi jedną z podstaw ładu gospodarczego i warunk

⁷ M. Dreła, *Własność zabytków*, Warszawa 2006, s. 120. W odniesieniu do zabytków zbliżony pogląd reprezentuje J. Pruszyński. Autor ten stwierdza, że „nie istnieją dwa identyczne zabytki: choćby nawet ich rodzaj, forma, styl, cel wytworzenia czy warsztat były tożsame, to przesłanki historyczne, warunki, w jakich były używane w przeszłości, związki z konkretnymi wydarzeniami i osobami różnicują je”. J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. I, Kraków 2001, s. 143.

L. Garlicki, *Rozdział II: „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 9.

⁸ W. Kowalski, *Problemy własnościowe i dobra kultury*, [w:] *Własność prywatna a dobro publiczne. Problemy własnościowe i dobra kultury*, red. P. Kosiewski, Warszawa 2006, s. 10–11, 14.

⁹ Wyrok TK z 8.10.2007 r., sygn. K 20/07; wyrok TK z 10.10.2000 r., sygn. P 8/99; orzeczenie TK z 20.04.1993 r., sygn. P 6/92.

efektywnego funkcjonowania gospodarki narodowej¹⁰. Na marginesie można dodać, że takie podejście jest zbieżne z faktem, iż własność prywatna nie została przez ustrojodawcę ukształtowana jako zasada ustrojowa, ale jako jeden z elementów społecznej gospodarki rynkowej¹¹.

Przyzwolenie na głębokie ograniczenie własności dóbr kultury wynika również ze wzrostu świadomości na temat ich roli we współczesnych społeczeństwach i przekonania o nieodnawialności unikalnych egzemplarzy dziedzictwa kulturowego. Przyjmuje się, że w dobrach kultury są zdeponowane istotne wartości. Doprowadza to do przeświadczenia o potrzebie przekazania tych dóbr przyszłym pokoleniom w jak najmniej uszczuplonym stanie. W tym momencie warto nawiązać do funkcji państwa, jakie zostały wymienione w treści art. 5 Konstytucji RP i podkreślić, że wymieniona w nim funkcja strzeżenia dziedzictwa narodowego została wzmocniona dyspozycją respektowania zasady zrównoważonego rozwoju. Poglębione badania nad zasadą zrównoważonego rozwoju wykazują, że odnosi się ona do każdej z funkcji wymienionych w tym artykule, a nie jedynie do ochrony środowiska¹². Natomiast szereg dokumentów międzynarodowych odnosi ją bezpośrednio do ochrony dziedzictwa kulturowego i jego obiektów¹³. Warto również zwrócić uwagę, że dyrektywa zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do dziedzictwa kulturowego została wyraźnie wyrażona w treści wstępu, który przewiduje, że Naród Polski, wdzięczny przodkom za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami, za ich kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach, jest zobowiązany, by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku. Postanowienie to wskazuje na konieczność wykorzystania zastanych zasobów tak, aby nie niszczyć ich i w jak najlepszym stanie przekazać zstępny¹⁴.

¹⁰ Wyrok TK z 7.02.2001 r., sygn. K 27/00.

¹¹ K. Skotnicki, A. Łabno, *Funkcje Państwa...*, s. 53.

¹² Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 457–458; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 20.

¹³ Wśród aktów ratyfikowanych i przyjętych przez Rzeczpospolitą Polską zaliczyć do nich można Konwencję UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturalnego z 17.10.2003 r.; Konwencję UNESCO w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego z 20.10.2005 r. oraz Agendę 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju – implementacja w Polsce, <http://www.un.org.pl/ministerstwo-rozwoju> (dostęp: 30.11.2018). Do aktów nieratyfikowanych należą Konwencja ramowa RE dotycząca wartości dziedzictwa kulturowego dla społeczeństwa z 27.10.2005 r.; Karta ICOMOS dotycząca Ochrony Szlaków Kulturowych podjęta na XVI Zgromadzeniu Generalnym ICOMOS w Quebecu 4.10.2008 r.; Zalecenia UNESCO w sprawie Historycznego Krajobrazu Miejskiego przyjęte przez Konferencję Generalną w Paryżu 10.11.2011 r.

¹⁴ Tą dyrektywą kierował się NSA w sprawie skargi kasacyjnej parafii rzymskokatolickiej, która zaskarżyła decyzję Ministra KiDN odmawiającą uznania za nieważną decyzji

Jeśli zatem porównać wymowę obecnej Konstytucji do ludowego pojęcia do dóbr kultury, jako zasobów dziedzictwa kulturowego, można uznać, że innowacyjna funkcja państwa w zakresie przekształceń własnościowych w pierwszych latach po 1989 r.¹⁵ objęła również i tę sferę.

Odmienny – względem zwykłych rzeczy – status dóbr kultury ma też znaczenie dla dopuszczalności i zakresu ograniczeń zarówno wobec wolności i praw, które mogą pozostawać w kolizji z dziedzictwem narodowym i dobrami kultury, jak i wobec prawa własności przedmiotu stanowiącego to dobro. Argumentem uzasadniającym głęboką ingerencję w prawo własności dobra kultury jest fakt, że wartości, które w nich tkwią, są istotne dla kształtowania się wspólnoty. Prawodawca częstokroć miał na względzie ten fakt, gdy przewidywał, że zachowanie zabytków¹⁶ bądź dóbr kultury¹⁷ „leży w interesie społecznym ze względu na [...] wartość historyczną, artystyczną lub naukową”.

Pomijając kwestię niepełnej świadomości ustawodawcy co do komunistycznej proveniencji pojęcia „interes społeczny”¹⁸, można potraktować to pojęcie jako synonim „interesu publicznego”. Można także zgłosić wnioszek *de lege ferenda*, aby zmienić definicje zabytków i dóbr kultury poprzez zastąpienie zwrotu w nich zastosowanego zwrotem „leży w interesie publicznym”. Byłoby to korzystne z uwagi na jego związki z przepisem art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, konstruującym warunki dopuszczalności ograniczeń wolności i praw. Ustrojodawca nie wskazał co prawda interesu publicznego jako uzasadniającego ograniczenia, jednak zastosował takie przesłanki, które TK uznał za elementy interesu publicznego¹⁹. Jednocześnie TK podkreślał, iż oczywistym jest, że „konieczność ochrony zabytków (będących kwalifikowaną formą dóbr kultury – przyp. A.F.B.) leży w interesie publicznym”²⁰. Jeśli przyjmiemy za TK, że granice swobody korzystania z rzeczy własnej przez właściciela ustalane być powinny w interesie ogólnym²¹, jeśli uznamy, że w obrębie interesu publicznego

WKZ o wpisie do rejestru zabytków drewnianego kościoła, podczas gdy było już wydane pozwolenie na budowę nowego kościoła na terenie, na którym stał stary kościół. Zrealizowanie pozwolenia wiązałoby się z rozbiórką kościoła drewnianego, czemu chciał zapobiec WKZ, wpisując go do rejestru. Wyrok NSA z 9.02.2006 r., sygn. II OSK 494/05.

¹⁵ K. Skotnicki, A. Łabno, *Funkcje Państwa...*, s. 51–52.

¹⁶ Art. 3 ustawy z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.).

¹⁷ Art. 2 pkt. 1 ustawy z 25.05.2017 r. o restytucji narodowych dóbr kultury (Dz.U. poz. 1086).

¹⁸ M. Woźniak, *Interes publiczny i interes indywidualny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Opole 2018, s. 55–58.

¹⁹ Wyrok TK z 21.06.2005 r., sygn. P 25/02.

²⁰ Wyrok TK z 8.10.2007 r., sygn. K 20/07.

²¹ Orzeczenie TK z 20.04.1993 r., sygn. P 6/92.

mogą zawierać się interesy indywidualnych jednostek, a pomiędzy tymi interesami nie zawsze zachodzi stosunek antynomii, to skonstatujemy, że ograniczanie własności dóbr kultury (w tym dóbr przyrody) może polegać na zakazie podejmowania względem nich takich działań, które doprowadziłyby do utraty tego dobra (w wyniku jego zniszczenia, kradzieży lub wywiezienia na stałe) albo utraty (w wyniku uszkodzenia, przerobienia lub podziału) przez to dobro (całkowicie lub częściowo) wartości, jaką ono sobą prezentowało. Dopuszczenie ograniczenia prawa własności z uwagi na ochronę wartości dziedzictwa kulturowego rodzi jednak pytanie, które z konstytucyjnych przesłanek powinny być brane pod uwagę w toku oceny konstytucyjności ograniczenia oraz w jakim stopniu i zakresie ograniczenie to jest dopuszczalne.

Konstytucja zagadnienie ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw porusza w art. 31 ust. 3, art. 21 ust. 2, oraz w art. 64 ust. 3 odnoszącym się wyłącznie do ograniczeń prawa własności. Zgodnie z tymi postanowieniami ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw jest możliwe, jeśli jest konieczne w państwie demokratycznym ze względu na takie wartości, jak: bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowie i moralność publiczna albo wolności i prawa innych osób. Ponadto Konstytucja przewidziała, że ograniczenie działalności gospodarczej może nastąpić z uwagi na ważny interes publiczny. Ustanowiła zakaz ograniczeń, które naruszają istotę danego prawa. W odniesieniu do własności umożliwiła jednak wyłączenie, którego dopuszczalność obwarowana została przesłankami realizacji celu publicznego i wypłaty słusznego odszkodowania. Wszystkie ograniczenia mogą być dokonywane wyłącznie w drodze ustawy.

W tym miejscu warto przytoczyć kilka konkretnych sytuacji, jakie w odniesieniu do naruszeń własności dóbr kultury były już oceniane z punktu widzenia zgodności z wzorcem konstytucyjności ujętym w art. 31 ust. 3 i art. 21 ust. 2. W pierwszej mierze jako przekraczająca granice proporcjonalności została oceniona regulacja ustawy o zabytkach²² (u.o.z.), w myśl której osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować:

1) roboty budowlane przy nieruchomym zabytku wpisanym do rejestru lub zabytku objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo

2) nowe zalesienia lub zmianę charakteru dotychczasowej działalności leśnej na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne,

jest obowiązana pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków (art. 31 ust. 1).

²² Patrz przyp. 16.

Oceniając tę regulację, TK uznał, że władza państwowa powinna przedsięwziąć odpowiednie instrumenty w celu realizacji swych zadań publicznych. Trybunał Konstytucyjny nie uznał za instrument przepisu przerzucającego na właścicieli zabytku nieruchomego pełni obowiązków (w tym finansowych) związanych z koniecznością utrzymania zabytku we właściwym stanie, zabezpieczenia go przed utratą czy zmianą charakteru. Trybunał przyznał, że w rozpatrywanej sprawie kolizję praw właścicieli i interesu publicznego należy rozstrzygnąć na rzecz tych pierwszych. Zakwestionowany przepis obciążał osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne całym ciężarem finansowania badań archeologicznych i sporządzenia ich dokumentacji, nie gwarantując jakiegokolwiek pomocy ze strony państwa i pomijając mechanizmy kompensacyjne. Jednocześnie przepis określający rodzaje prac, przy prowadzeniu których można ubiegać się o dotacje z budżetu państwa, został sformułowany w taki sposób, że dotacje na nakłady konieczne w ramach prac wymaganych przez prawo miały charakter fakultatywny. W konsekwencji TK orzekł, że regulacja ta musi być uznana za naruszającą przesłankę konieczności, proporcjonalności i istotę własności²³.

Zgodność z Konstytucją RP przepisów ograniczających wolności i prawa była badana na tle ograniczeń wprowadzanych w parku kulturowym (art. 17 u.o.z.). Dwa Wojewódzkie Sądy Administracyjne (WSA) (we Wrocławiu i w Krakowie) uznały, że ograniczenie swobody korzystania z własności lokalu usługowego oraz z wolności działalności gospodarczej może nastąpić w oparciu o przesłankę moralności publicznej. Pomijając niuanse obydwu rozstrzygnięć, można powiedzieć, że ochrona takiego dobra kultury, jak park kulturowy (wraz ze znajdującymi się na jego terenie zabytkami) może polegać na zakazie: 1) prowadzenia działalności usługowej o charakterze erotycznym albo o charakterze sprzecznym z moralnością publiczną w lokalu, w którym przedsiębiorca prowadzi działalność gastronomiczną, kulturalną i rozrywkową; 2) rozdawania ulotek z informacjami o charakterze sprzecznym z moralnością publiczną; 3) prowadzenia działalności handlowej lub usługowej polegającej na nagabywaniu osób trzecich oraz powiadamianiu o towarach, usługach lub imprezach polegającym na nagabywaniu osób przebywających na terenie parku. WSA we Wrocławiu odrzucił zarzut, jakoby zakaz prowadzenia takich działalności nie spełniał wymogu proporcjonalności w relacji do dobra, jakim jest park kulturowy. Wyjaśnił, że celem ustanowienia parku kulturowego jest ochrona sumy składników materialnych i niematerialnych, takich jak krajobraz, postrzeganie historycznie ukształtowanej przestrzeni, a nawet atmosfera. Uznał też, że ochrona różnorodnych składników reprezentujących

²³ Wyrok TK z 8.10.2007 r., sygn. K 20/07.

wartości w ramach parku kulturowego leży w interesie społecznym²⁴. Jeśli chodzi o WSA w Krakowie, to sąd ten zmierzył się ponadto z zarzutem naruszenia proporcjonalności przy ograniczaniu wolności działalności gospodarczej. Uznał on jednak, że z art. 5 Konstytucji RP wynika nakaz ochrony wartości kulturowych tkwiących w historycznie ukształtowanej przestrzeni publicznej. Ograniczenie własności oraz wolności działalności gospodarczej uzasadnione są zatem interesem społeczności lokalnej, ogólnopolskiej i ogólnoswiatowej. Wpisuje się ono w cel realizacji dobra wspólnego, jakim jest ochrona konkretnego krajobrazu kulturowego zaliczanego do dziedzictwa narodowego²⁵.

672 Przedmiotem rozstrzygnięcia przez TK był też zarzut nadmiernej ingerencji we własność dóbr kultury kwalifikujących się na Listę Skarbów Dziedzictwa (LSD). Ta forma ochrony zabytków wprowadzona została w drodze nowelizacji u.o.z., która – niezależnie od wielu ograniczeń w zakresie posiadania, używania i dysponowania oraz z obowiązków informacyjnych i zakazu wywozu zabytku za granicę na stałe – umożliwiła dokonanie wpisu określonego rodzaju obiektu na LSD nawet bez wniosku właściciela oraz dopuściła możliwość wywłaszczenia tego obiektu w razie niemożliwości zagwarantowania mu należytej opieki przez właściciela. W toku rozpatrywania zastrzeżeń TK uznał, że przesłanka porządku publicznego zawiera w sobie nakaz uwzględniania ochrony dziedzictwa kulturalnego i dóbr kultury. W jej ramach mieści się też urzeczywistnianie międzypokoleniowej więzi, której przesłanie ustrojodawca zawarł we wstępie. Wymaga to zachowania dóbr kultury i ich efektywnej ochrony, tak aby utrzymać możliwość dostępu do narodowego dziedzictwa kulturowego. Trybunał uznał nowelizację za spełniającą postulat przydatności, ponieważ LSD miała uzupełnić arsenal form ochrony i rozciągnąć go na zabytki ruchome o szczególnym znaczeniu dla dziedzictwa narodowego. Co prawda właściciele zabytków wpisanych na LSD są bardziej ograniczeni w swoich prawach niż właściciele innego rodzaju zabytków, ale jest to proporcjonalne w stosunku do wyjątkowej wartości tych zabytków dla dziedzictwa narodowego.

Co do możliwości wywłaszczenia obiektu wpisanego na LSD, TK uznała ją za uzasadnioną z punktu widzenia ochrony porządku publicznego. Podkreślił, że wywłaszczenie jest dopuszczalne w razie zajścia enumeratywnie wymienionych zagrożeń, które dodatkowo mają mieć charakter realny, bezpośredni i ciągły (wywłaszczenie jako *ultima ratio*). Może ono więc nastąpić, gdy zagrożenia dla tego obiektu przekreślają albo istotnie minimalizują szanse jego zachowania dla przyszłych pokoleń²⁶.

²⁴ Wyrok WSA we Wrocławiu z 20.12.2017 r., sygn. IV SA/Wr 589/17.

²⁵ Wyrok WSA w Krakowie z 1.08.2018 r., sygn. II SA/Kr 480/18.

²⁶ Wyrok TK z 25.05.2016 r., sygn. Kp 2/15.

Jak wynika z powyższych przykładów sądy i Trybunał Konstytucyjny w należyty sposób identyfikują potrzebę ochrony dziedzictwa kulturowego i jego obiektów (materialnych i niematerialnych dóbr kultury). Pomimo tego – z uwagi na ich znaczenie dla interesu publicznego, dobra wspólnego oraz zdolności do scalania wspólnoty – warto przedstawić postulat zmiany Konstytucji RP, w efekcie której do przesłanek uzasadniających dopuszczalność ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw dodana zostanie przesłanka „ochrony dziedzictwa narodowego”, ewentualnie przesłanka szersza – „ochrony dziedzictwa kulturowego”. Ponadto obywatelski obowiązek ochrony lub opieki dziedzictwa narodowego powinien uzupełnić katalog obowiązków umieszczonych w ostatnim podrozdziale Rozdziału II Konstytucji RP. Dziedzictwo narodowe, jako jeden z elementów dobra wspólnego, zasługuje na adekwatną do jego znaczenia regulację konstytucyjną i powinno być zabezpieczone poprzez wprowadzenie do treści Konstytucji postanowień o charakterze gwarancyjnym. Propozycja ta nie wydaje się przesadzona, jeśli uwzględnić, że dobro o bardzo podobnym charakterze, jakim jest „ochrona środowiska”, znajduje się w katalogu wartości, które Rzeczpospolita ma chronić (art. 5), w katalogu przesłanek uzasadniających ograniczenia wolności i praw (art. 31 ust. 3), jak i w katalogu obowiązków obywatelskich (art. 86). Ochrona dziedzictwa narodowego, wraz z przesłankami wynikającymi z art. 31 ust. 3, wypełniałaby koncepcję „interesu publicznego” i wzmacniałaby postulat, aby w ustawowych definicjach dobra kultury i zabytku przestarzały ideologicznie termin „interes społeczny” zastąpić „interesem publicznym” – terminem odpowiadającym współczesnym koncepcjom ustrojowo-politycznym. Całokształt zaproponowanych powyżej zmian spowoduje, że orzecznictwo i doktryna nie będą musiały zmagać się z zagadnieniem dopuszczalności ograniczeń prawa własności obiektu będącego zabytkiem lub dobrem kultury. Konieczność dokonywania wykładni jednej lub kilku z obecnie przewidzianych przesłanek zawsze pociąga za sobą niebezpieczeństwo, że wykładnia ta zostanie przeprowadzona zbyt wąsko w porównaniu do potrzeb dziedzictwa kulturowego i będzie dla jego ochrony niewystarczająca. W doktrynie wskazuje się bowiem, że w razie wąskiej wykładni przesłanek z art. 31 ust 3 mogą okazać się one niewystarczające dla ochrony wartości pozostających w kolizji z prawami człowieka²⁷.

²⁷ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 202.