

ARTYKUŁY

Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz

katarzyna.miaskowska-daszkiewicz@kul.pl

orcid.org/0000-0002-1898-8980

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji

Al. Raclawickie 14

20-950 Lublin

Problemy konstytucyjne diagnozowane na kanwie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – uwagi w świetle spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym Constitutional problems diagnosed on the basis of the Act on Protection and Care of Historical Monuments – comments in the light of cases pending before the Constitutional Tribunal

Summary: The constitutional review of the provisions of the Act on Protection of and Care of Historical Monuments has so far been initiated eleven times, with the use of various procedures and with different results, because so far only three matters have been substantially resolved. The subject of this study is an analysis of constitutional problems diagnosed in pleadings instituting proceedings before the constitutional court. The analysis of the research material leads to the conclusion that the repeated accusation of unconstitutionality is a disproportionate interference with property rights and reveals deficits in the procedural justice mechanism of property protection. As can be seen from the Tribunal's statements, it does not give priority to any of the values involved in the actual conflict when considering requirements for the protection of national heritage contrasted with the expectations of effective protection of the right to property, but rather seeks a solution based on the principle of proportionality.

Keywords: constitutional control, Constitutional Tribunal, property rights, protection of monuments and care of historical monuments, restrictions on rights and freedoms

Streszczenie: Kontrola konstytucyjności postanowień ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami była do tej pory inicjowana 11 razy z wykorzystaniem różnych trybów i z różnym skutkiem, ponieważ merytorycznie rozstrzygnięto tylko trzy sprawy. Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza problemów konstytucyjnych diagnozowanych w pismach wszczynających postępowanie przed sądem konstytucyjnym. Analiza materiału badawczego prowadzi do wniosku, że powtarzającym się zarzutem niekonstytucyjności była nieproporcjonalna ingerencja w prawo własności oraz deficyty w mechanizmie sprawiedliwości proceduralnej ochrony własności. Jak wynika z wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, nie przyznaje on *a priori* pierwszeństwa żadnej z wartości uwikłanych w konflikt aktualizujący się w konfrontacji wymogów ochrony dziedzictwa narodowego z oczekiwaniami skutecznej ochrony prawa własności, ale poszukuje jego rozwiązania w zasadzie proporcjonalności.

Słowa kluczowe: kontrola konstytucyjności, ochrona zabytków i opieka nad zabytkami, ograniczenia praw i wolności, prawo własności, Trybunał Konstytucyjny

Wstęp

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹ (dalej: u.o.z. lub ustawa o ochronie zabytków), jak każdy akt normatywny, obięta jest domniemaniem konstytucyjności, które jednak może zostać obalone negatoryjnym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego (TK), wydanym w wyniku kontroli hierarchicznej zgodności aktów normatywnych. Procedura tej kontroli ma charakter sformalizowany i została unormowana w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej² (dalej: Konstytucja RP), ustawie o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym³ (dalej: u.TK), Regulaminie

¹ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 840, ze zm.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.

³ W rozważaniach wszystkie odniesienia do stanu prawnego będą czynione w świetle ustawy z dnia 3 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393.

Sejmu⁴, w części zaś dotyczącej wewnętrznego toku postępowania w TK – także w Regulaminie Trybunału Konstytucyjnego⁵.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rzadko jest podejmowana problematyka ochrony zabytków, co zdeterminowane jest zasadą skargowości w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym. Przeszkodą dla sformułowania merytorycznych poglądów Trybunału są też ograniczenia płynące z możliwości kwestionowania przed TK rozwiązań ustawowych w perspektywie poszczególnych kategorii podmiotów inicjujących kontrolę konstytucyjności w ramach różnych jej trybów. W konsekwencji stan odczytania treści normatywnych Konstytucji RP w odniesieniu do badanej materii należy uznać za niepełny.

Należy jednocześnie zauważyć, że wymogi ochrony zabytków i opieki nad nimi *de lege lata* obciążają nie tylko władze publiczne, ale również właściciele zabytków. Stanowi to już *prima facie* potencjał do weryfikacji konstytucyjności różnych instrumentów przewidzianych w ustawie o ochronie zabytków z perspektywy proporcjonalności ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane wolności i prawa właścicieli zabytków, w szczególności w ich prawo własności, niestanowiące wszakże *ius infinitum*. Zbadanie prawdziwości tego twierdzenia pozostaje głównym celem niniejszego opracowania.

Jego realizacja wymaga przeglądu spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym odnoszących się do wybranych przepisów ustawy o ochronie zabytków, zmierzającego do ustalenia, wobec których instytucji zakotwiczonych w tej ustawie adresowane były zarzuty niekonstytucyjności, stanowiące tytułowe „problemy konstytucyjne”. W konsekwencji dojdzie do wskazania, które z podstaw kontroli Trybunału były najczęściej przywoływane. Dla uzyskania pełnego obrazu badanego zjawiska zostaną poddane analizie nie tylko rozstrzygnięcia procesowe Trybunału Konstytucyjnego, jakie zapadły w odniesieniu do ustawy o ochronie zabytków (zarówno merytoryczne, jak i te o charakterze wyłącznie formalnym), ale także problemy konstytucyjne zgłoszone w pismach inicjujących postępowanie przed sądem konstytucyjnym, które dotąd nie doczekały się wypowiedzi TK.

Lokując ustawę o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w pozycji przedmiotu kontroli konstytucyjnej, dla kompletności wywodu trzeba dodać, że choć ustawa ta zawiera 18 upoważnień do wydania rozporządzeń ją wykonujących, to jej przepisy nie były wskazywane jako wzorce kontroli konstytucyjności. Oznacza to, że dotychczas nie sformułowano zarzutów niezgodności z ustawą o ochronie zabytków przepisów rozporządzeń wydanych na jej podstawie⁶. Przed przystąpie-

⁴ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. M. P. z 2022 r., poz. 560.

⁵ Zob. uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, M. P. poz. 767.

⁶ Jakkolwiek w postępowaniu w sprawie o sygn. akt SK 3/15 zakwestionowano § 18 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub

niem do merytorycznej analizy problemów konstytucyjnych w postępowaniach w sprawie kontroli konstytucyjności przepisów ustawy o ochronie zabytków należy poczynić kilka uwag i zastrzeżeń o charakterze formalnym.

Po pierwsze, rozważania obejmują okres od dnia wejścia w życie tej ustawy do dnia 11 maja 2023 r.

Po drugie, kontrola konstytucyjności przepisów tej ustawy była inicjowana 11 razy, przede wszystkim w trybie kontroli konkretnej, w konsekwencji przedłożenia sądowi konstytucyjnemu skarg konstytucyjnych (6)⁷ oraz pytań prawnych (2)⁸. Wnioski zmierzające do obalenia domniemania konstytucyjności norm ustawy o ochronie zabytków złożyły ponadto podmioty wyposażone w prawo inicjowania kontroli abstrakcyjnej: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (1)⁹, Rzecznik Praw Obywatelskich (1) oraz ogólnokrajowa władza organizacji pracodawców (1)¹⁰.

Po trzecie, należy przypomnieć, że postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym ma charakter sformalizowanego postępowania sądowego, dla którego skutecznego zainicjowania wymagana jest – kumulatywnie – aktualizacja wszystkich przesłanek pozytywnych oraz brak wystąpienia przesłanek negatywnych, a niedochowanie którejkolwiek z tych warunków jest przesłanką do – w zależności od etapu postępowania, na jakim zostały ujawnione jego wady – odmowy nadania dalszego biegu skardze lub wnioskowi lub do obligatoryjnego umorzenia postępowania. Granice rozpatrywania skarg, pytań prawnych i wniosków determinowane są przede wszystkim przedmiotem i zakresem zaskarżenia oraz wzorcami kontroli, których naruszenie diagnozowały podmioty inicjujące kontrolę konstytucyjności¹¹.

Falstart przed Trybunałem – odmowy nadania dalszego biegu pismom inicjującym kontrolę konstytucyjności

Jak wynika z danych statystycznych, spośród 11 pism inicjujących kontrolę konstytucyjności wobec przepisów ustawy o ochronie zabytków w 4 przypadkach Trybunał postanowił o odmowie nadania im dalszego biegu. Nie oznacza to jednak, że z analizy pism podmiotów żądających stwierdzenia niekonstytucyjności oraz z odpowiedzi na nie Trybunału, nie rysuje się interesujący obraz rodzajów i skali

wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz. U. Nr 113, poz. 661; dalej: rozporządzenie) jako współkreujący niekonstytucyjną normę wraz z art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z., tu jednak wzorcami kontroli pozostały przepisy Konstytucji RP.

⁷ Skargi, którym nadano bieg w sprawach o sygn. akt: SK 3/15, SK 31/18 i SK 132/20, oraz skargi, którym odmówiono nadania biegu postanowieniami: Ts 189/09, Ts 107/11 i Ts 53/15.

⁸ Sprawy o sygn. akt P 12/18 oraz P 2/23.

⁹ Sprawa o sygn. akt Kp 2/15.

¹⁰ Wniosek, któremu TK odmówił nadania dalszego biegu postanowieniem z dnia 19 stycznia 2016 r., sygn. akt Tw 21/15, OTK ZU B/2016, poz. 57.

¹¹ Por. art. 67 ust. 1 u.TK.

problemów konstytucyjnych, dodajmy, że z różnych względów formalnych dotąd nierozwiązanych.

Przechodząc do chronologicznie pierwszej sprawy, należy stwierdzić, co następuje. Postanowieniem z dnia 6 lipca 2010 r.¹² Trybunał nie uwzględnił zażalenia skarżących na postanowienie TK z dnia 15 grudnia 2009 r. o odmowie nadania biegu skardze konstytucyjnej¹³ skierowanej przeciwko 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 u.o.z. Wobec przywołanych postanowień ustawy o ochronie zabytków skarżący sformułowali *en bloc* zarzuty naruszenia art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 i 3 w zw. z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP. W opinii skarżących art. 3 pkt 1, 12 i 15 u.o.z. przez brak jasnej treści pojęć „zabytek” oraz „otoczenie zabytku” dają organom ochrony zabytków zbyt szerokie pole do interpretacji i możliwość permisywnej kwalifikacji rzeczy jako zabytek i jego otoczenie. Taki stan, jak wynika z powyższej skargi, wpływa na poziom ochrony prawa własności, w szczególności w perspektywie równości traktowania przez władze publiczne. W stosunku do pozostałych przepisów skarżący wywodzili, że pozwalają one na zbyt ekstensywną ingerencję w prawo własności, nieproporcjonalną w świetle wagi ochrony układu ruralistycznego jako zabytku w stosunku do interesu właścicieli. Przywołane postanowienia ustawy o ochronie zabytków inicjatorzy kontroli konstytucyjności określili jako „mechanizm przekładający się w praktyce na dyktat organu administracji [...], jakim jest wojewódzki konserwator zabytków”¹⁴.

Trybunał Konstytucyjny zdecydował w sprawie powyższej skargi o odmowie nadania jej dalszego biegu ze względu na to, że kwestionowane w niej przepisy powinny stanowić bezpośrednie źródło naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżących (dotyczyć ich osobiście). Naruszenie musi mieć charakter osobisty i aktualny (rzeczywisty), a nie potencjalny, czyli możliwy do wyobrażenia w realiach innych niż sytuacja faktyczna i prawna skarżących¹⁵.

Skarżący powinni byli wobec tego wykazać, że w wyniku zastosowania zaskarżonych norm doszło do pogorszenia ich sytuacji prawnej. Zważywszy, że w stanie faktycznym poprzedzającym wniesienie skargi konstytucyjnej przedmiotem orzekania organów, a następnie sądów, była legalność decyzji o wpisie do rejestru zabytków układu ruralistycznego, skarżący „na wyrost” żądali weryfikacji konstytucyjności 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 u.o.z., podając hipotetyczną możliwość zastosowania wobec nich tych

¹² Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lipca 2010 r., sygn. akt Ts 189/09, OTK ZU 4B/2010, poz. 293.

¹³ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2009 r. o odmowie nadania biegu skardze konstytucyjnej sygn. akt Ts 189/09, OTK ZU 4B/2010, poz. 292.

¹⁴ Skarga konstytucyjna inicjująca postępowanie w sprawie zakończonej postanowieniem Ts 189/09.

¹⁵ Zob. np. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101 i 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 19/10, OTK ZU 7A/2012, poz. 87.

postanowień w związku z uzyskaniem przez ich nieruchomości statusu zabytku. Jest to jednak niedopuszczalny sposób argumentowania w skardze konstytucyjnej, ponieważ do jej wniesienia nie legitymuje samo przekonanie skarżącego, że do takiej ingerencji dojdzie w bliżej nieokreślonym czasie¹⁶.

Przechodząc do zarzutów dotyczących nierównej ochrony prawa własności, kierowanych wobec art. 3 pkt 1, 12 i 15 oraz art. 9 ust. 1 u.o.z., Trybunał uznał, że w skardze brakuje elementów uzasadnienia odnoszących się do wyznaczenia grupy odniesienia, z którymi porównują się skarżący, wskazania cechy relewantnej kwalifikującej do tej grupy, wobec tego TK nie może zastępować skarżących w doborze stosownej, adekwatnej do podnoszonych wątpliwości konstytucyjnych argumentacji¹⁷. W przywołanym wypadku niepowodzenie w zainicjowaniu kontroli konstytucyjności należy przypisać niedochowaniu przez skarżących wymogów formalnych skargi konstytucyjnej.

W postanowieniu z dnia 24 lipca 2013 r.¹⁸ TK nie uwzględnił zażalenia na postanowienie TK z dnia 7 maja 2013 r.¹⁹ o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej kwestionującej zgodność art. 145 u.o.z. z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Skarżąca spółka uznała, że art. 145 u.o.z., nakazując uwzględnienie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zabytków nieruchomości wskazanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, nie określa trybu ani formy dokonania takiego wskazania i nie przewiduje możliwości jego zaskarżenia, co niweczy prawo do sądu skarżącej.

Artykuł 145 u.o.z. ulokowany został w rozdziale 13 u.o.z. „Przepisy przejściowe i końcowe”. Jest klasycznym przepisem przejściowym, związanym z obowiązkiem utworzenia krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków w terminie 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy (art. 143 ust. 1 u.o.z.), czyli – w świetle postanowień art. 151 u.o.z. – do 17 listopada 2006 r. Odnosząc się do twierdzeń skarżącej spółki, Trybunał podniósł, że nie uprawdopodobniła ona naruszenia przysługujących jej konstytucyjnych wolności i praw przez zakwestionowany przepis. Sąd konstytucyjny wywiódł, że samo wskazanie nieruchomości przez wojewódzkiego konserwatora zabytków nie stanowi rozstrzygnięcia o prawach lub obowiązkach strony skarżącej, ale jest substratem procedury stanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który – jako uchwała rady gminy – podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego i z tego uprawnienia procesowego strona skarżąca

¹⁶ Zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1999 r., sygn. akt SK 31/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 262.

¹⁷ Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 2004 r., P 15/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 108; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 2016 r., sygn. akt SK 24/15, OTK ZU A/2016, poz. 11.

¹⁸ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lipca 2013 r., sygn. akt Ts 107/11OTK ZU 4B/2013, poz. 319.

¹⁹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2013 r., sygn. akt Ts 107/11, OTK ZU 4B/2013, poz. 318.

skorzystała przed wystąpieniem ze skargą konstytucyjną. Oznacza to, że jej prawo do sądu pozostało nienaruszone. Jednocześnie TK podniósł, że nieruchomości skarżącej podlegała ochronie jako zabytek figurujący w wojewódzkiej ewidencji zabytków od 1983 r. W konsekwencji wskazanie przez wojewódzkiego konserwatora zabytków jej willi jako zabytku, który należy uwzględnić w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, nie miało charakteru kształtującego i nie przesądziło o statusie nieruchomości jako zabytku.

Na kanwie niniejszej sprawy warto podkreślić interesujące, jak również kontrowersyjne podejście TK do konsekwencji ulokowania w planie miejscowym postanowień dotyczących skorzystania z jednej z form ochrony zabytków. Trybunał wskazał bowiem, że

zgodnie z art. 3 ustawy o ochronie zabytków, zabytkiem jest każdy obiekt odpowiadający cechom wskazanym w definicji legalnej „zabytku”, niezależnie od wpisania do rejestru czy ewidencji, i z tego względu zasługuje na zachowanie. W szczególności, zgodnie z art. 5 ustawy o ochronie zabytków, właściciel i posiadacz zobowiązani są do zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie. Natomiast objęcie tzw. ochroną konserwatorską, która umożliwia ingerencję administracji publicznej w zakresie i formach wskazanych w niniejszej ustawie, następuje na podstawie jednej z form ochrony zabytków wymienionych w art. 7 niniejszej ustawy. Przy czym ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 7 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków, odnosi się jedynie do wypadków wprowadzenia tzw. strefy ochrony konserwatorskiej, o której mowa w art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków. Polega to, w zależności od potrzeb, na wskazaniu w planie ograniczeń, zakazów i nakazów, mających na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Samo wskazanie obiektu w planie, o ile nie jest on wpisany do gminnej ewidencji zabytków bądź do rejestru zabytków, nie prowadzi do ograniczenia prawa własności, jak i nie skutkuje uznaniem danego obiektu za zabytek w rozumieniu ustawy o ochronie zabytków²⁰.

Przytoczona wypowiedź jest trudna do zaakceptowania z kilku względów. Po pierwsze, art. 145 u.o.z. *expressis verbis* mówi o „zabytkach” innych niż ujawnione w rejestrze zabytków (a niefiguruje w ewidencji gminnej, gdyż te były dopiero tworzone). W konsekwencji to wojewódzki konserwator właśnie na podstawie przepisu zawierającego definicję zabytku (art. 3 u.o.z.) wskazywał, że dana nieruchomość uwzględniana w planie miejscowym kwalifikowana jest jako zabytek (co nie oznacza dowolności działania wojewódzkiego konserwatora, gdyż istnieje możliwość weryfikacji postanowień planu miejscowego przez sąd administracyjny). Nie rozwiązuje to jednak jednoznacznie kwestii charakteru prawnego „wskazania” przez wojewódzkiego konserwatora zabytków „innego zabytku” niż ten, którym jest niewątpliwie nieruchomość wpisana do rejestru zabytków. Po drugie, nie można zgodzić się z poglądem Trybunału, że samo wskazanie obiektu w planie

²⁰ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lipca 2013 r., sygn. akt Ts 107/11, OTK ZU 4B/2013, poz. 319.

miejscowym, jeśli obiekt ten nie jest jednocześnie wpisany do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji, nie przesądza, że mamy do czynienia z zabytkiem w rozumieniu ustawy o ochronie zabytków. Warto w tym miejscu przywołać stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), który wyroku z dnia 24 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2016/18, stwierdził, że

Prawidłowa wykładnia art. 145 u.o.z. prowadzi do wniosku, że organ gminy ma obowiązek uwzględnić w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zabytek nieruchomy wskazany przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Jednak nieskorzystanie przez wojewódzkiego konserwatora zabytków z kompetencji w tym przepisie przewidzianej nie oznacza, że organ gminy nie może samodzielnie ustanowić ochrony dla danego obiektu w ramach uprawnień planistycznych wynikających z przepisów art. 1 ust. 2 pkt 4, art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. oraz art. 4 pkt 6, art. 7 pkt 4, art. 18 ust. 2 pkt 3 i art. 19 ust. 1 u.o.z.²¹.

Zapratrywanie to jest jak najbardziej przekonujące, ponieważ ustalenia ochrony w planie miejscowym ustawodawca klasyfikuje wyraźnie jako formę ochrony zabytku, a nie jakiegokolwiek obiektu²².

Kolejnym rozstrzygnięciem w analizowanej grupie wypowiedzi Trybunału jest postanowienie TK z dnia 3 grudnia 2015 r.²³, w którym Trybunał nie uwzględnił zażalenia na postanowienie sądu konstytucyjnego z dnia 7 maja 2015 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej²⁴. W niniejszej sprawie skarżący żądał kontroli konstytucyjności art. 7 pkt 1 art. 9 ust. 1 i 2 oraz art. 50 u.o.z. W opinii skarżącego przywołane postanowienia ustawy o ochronie zabytków „dopuszczają [...] wpisanie nieruchomości do rejestru zabytków, a tym samym istotne obciążenie, czy też ograniczenie prawa własności (być może nawet wywłaszczenie w szerokim znaczeniu), bez możliwości ubiegania się przez właściciela o słuszne odszkodowanie lub ekwiwalentne przedmioty własności” i tym samym naruszają przysługujące mu prawo własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP) w związku z prawem do odszkodowania za dokonane wywłaszczenie (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP), w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, a także w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). Skarga ta obarczona była jednak błędami uniemożliwiającymi jej dalsze rozpoznanie. Po pierwsze, zważywszy na model skargi konstytucyjnej przyjęty przez polskiego ustrojodawcę w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, wskazanie przez skarżącego, że ma ona „wymiar po-

²¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2016/18.

²² Więcej informacji na temat normy kompetencyjnej dla organu jednostki samorządu terytorialnego do przyjęcia w planie miejscowym ustaleń ochrony można znaleźć w części poświęconej analizie sprawy o sygn. akt SK 132/20.

²³ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt Ts 53/15, OTK ZU 6B/2015, poz. 677.

²⁴ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2015 r., sygn. akt Ts 53/15, OTK ZU 6B/2015, poz. 676.

nadjednostkowy”, zdecydowanie nie aktualizowało przesłanki skargi jako indywidualnego instrumentu ochrony konstytucyjnych wolności lub praw, który nie może być wnoszony w interesie ogółu. Po drugie, skarżący, formułując zarzut naruszenia prawa do ochrony własności w związku z brakiem możliwości uzyskania słusznego odszkodowania za ograniczenie prawa własności po wpisaniu nieruchomości będącej jego własnością do rejestru zabytków, uczynił przedmiotem kontroli przepisy dotyczące wpisu do rejestru nieruchomości. Stan taki nie odpowiada jednemu z wymogów skutecznego zainicjowania postępowania przed TK, mianowicie zaskarżenia przepisów, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej wydał wyrok, ostateczną decyzję lub inne ostateczne rozstrzygnięcie, orzekające o tych wolnościach i prawach²⁵. *In casu* ani organy administracji publicznej, ani sądy administracyjne nie rozstrzygały o odszkodowaniu za ograniczenie prawa własności (jako formę wywłaszczenia) w związku z wpisem nieruchomości do rejestru zabytków. Ostateczny wyrok NSA z dnia 18 września 2014 r.²⁶, wydany w sprawie skarżącego, dotyczył bowiem zgodności z prawem decyzji o wpisie do rejestru zabytków nieruchomości działki skarżącego.

Warto podkreślić, że w przywołanym judykacie Trybunał *obiter dictum* odniósł się do charakteru zarzutu polegającego na kontestowaniu braku „właściwej procedury wywłaszczeniowej”, która dawałaby prawo do „słusznego odszkodowania” czy „wymiany rzeczy na inną o tej samej wartości”, wyraźnie wskazując, że należy go lokować w sferze zaniechania prawodawczego niepodlegającego kognicji sądu konstytucyjnego²⁷. Taki pogląd Trybunału może wywoływać konfuzję w konfrontacji z ustaleniami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (ETPC), poczynionymi w wyroku w sprawie *Potomska i Potomski przeciwko Polsce*²⁸. ETPC wywiódł, że właściciel obiektu uznanego za zabytek – poprzez nałożenie wymogów ochrony i konserwacji oraz ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości – nie może swobodnie realizować prawa własności. Jednocześnie jednak polska regulacja dotycząca ochrony zabytków nie przewiduje żadnej formy rekompensaty – ani w postaci przymusowego wykupu obiektu zabytkowego, ani też zamiany na inną nieruchomość, co wedle ETPC przesądza o naruszeniu prawa własności zagrożowanego w art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.²⁹ (dalej: Konwencja). Trzeba w tym miejscu podkreślić, że postanowienia konwencyjne,

²⁵ Zob. np. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2005 r., sygn. akt Ts 176/04, OTK ZU nr 3/B/2005, poz. 134 oraz z dnia 5 stycznia 2001 r., sygn. akt Ts 83/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 91.

²⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt II OSK 629/13.

²⁷ Na temat braku kognicji Trybunału Konstytucyjnego względem zaniechania prawodawczego zob. w szczególności postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/17, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123 i powołane tam orzeczenia.

²⁸ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 29 marca 2011 r. w sprawie 33949/05.

²⁹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

w świetle art. 188 pkt 2 Konstytucji RP, mogą stanowić wzorzec kontroli konstytucyjności³⁰. Należy więc oczekiwać, że wobec braku przepisów dających podstawę do roszczeń o odszkodowanie za ograniczenie prawa własności w wyniku wpisu jej przedmiotu do rejestru zabytków³¹, w sytuacji zainicjowania w przyszłości kontroli konstytucyjności przez inny podmiot, Trybunał może mieć okazję do weryfikacji swojego poglądu ujawnionego w postanowieniu z dnia 3 grudnia 2015 r. Ocena konstytucyjności w analizowanym zakresie³² byłaby możliwa, gdyby wnioskodawca o legitymacji ogólnej posłużył się argumentacją przemawiającą za tym, że brak stosownej procedury dochodzenia odszkodowania za ograniczenie prawa własności rzeczy w związku z jej wpisem do rejestru zabytków stanowi tzw. pominięcie legislacyjne, którego merytoryczną ocenę Trybunał dopuszcza:

określona regulacja może być uznana za zawierającą unormowanie niepełne w sytuacji, gdy z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne z punktu widzenia przedmiotu i celu tej regulacji. Ocena, czy ustawodawca dopuścił się pominięcia prawodawczego, wymaga więc *a casu ad casum* zbadania danego unormowania w kontekście wzorców i wartości konstytucyjnych, które ze względu na naturę tej regulacji muszą zostać poszerzone o daną kategorię podmiotów lub zachowań. To znaczy, że z norm konstytucyjnych da się odtworzyć wzorzec instytucji prawnej kształtowanej w akcie normatywnym, lecz instytucja w akcie tym ukształtowana konstytucyjnemu wzorcowi nie odpowiada³³.

³⁰ Z wyjątkiem postępowań inicjowanych w trybie skargi konstytucyjnej, gdzie zgodnie z treścią art. 79 Konstytucji RP podstawą skargi może być wyłącznie naruszenie przez zaskarżone przepisy konstytucyjnych wolności lub praw. Językowe reguły wykładni tego przepisu wskazują jednoznacznie, że podstawą kontroli w trybie skargi konstytucyjnej mogą być wyłącznie postanowienia Konstytucji RP, natomiast przepisy Konwencji nie mogą stanowić wzorca kontroli w takim postępowaniu (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lutego 2002 r., sygn. akt SK 11/01, OTK ZU 1A/2002, poz. 2).

³¹ Należy nadmienić, że polski ustawodawca w reakcji na przywołany wyrok ETPC przyjął ustawę z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 1595). Nowelizacja ta wprowadziła wymóg uzyskania zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków na rozporządzenie nieruchomością, na której znajduje się zabytkowy cmentarz (art. 13 ust. 5 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1899 ze zm.). Założeniem, jakie przyświecało tej zmianie, było działanie profilaktyczne, uniemożliwiające powstanie w przyszłości stanów faktycznych analogicznych do tego, który poprzedzał złożenie do ETPC wniosku w sprawie *Potomski i Potomska*. Nie wydaje się jednak, aby taki zabieg legislacyjny mógł zrealizować przywołany cel, skoro przepis wyraźnie wskazuje na nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego będące cmentarzami ujętymi w wojewódzkiej ewidencji zabytków, natomiast w realiach sprawy *Potomski i Potomska* skarżący nabyli w roku 1974 nieruchomość, która już w 1970 r. została wykreślona z rejestru cmentarzy, a do rejestru zabytków została ona wpisana dopiero w roku 1987.

³² W doktrynie wyrażono pogląd o niekonstytucyjności takiego stanu prawa. Zob. A. Młynarska-Sobaczewska, *Ochrona zabytków jako ograniczenie prawa własności rzeczy zabytkowej. Uwagi na tle orzeczenia ETPC w sprawie Potomscy przeciwko Polsce z dnia 29 marca 2011 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 2, s. 190.

³³ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70; zob. także postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2019 r., sygn. akt K 5/16, OTK ZU A/2019, poz. 66.

Ostatnim z analizowanych rozstrzygnięć Trybunału decydujących o odmowie nadania sprawie dalszego biegu jest postanowienie z dnia 19 stycznia 2016 r.³⁴ Sprawa ta została zainicjowana wnioskiem ogólnokrajowej władzy organizacji pracodawców, która – obok przepisów innych ustaw – zakwestionowała art. 19 ust. 1b u.o.z. Przywołany przepis przewiduje obowiązek uwzględnienia w uchwale rady gminy określającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń³⁵ wymogów ochrony zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i ich otoczenia; ochrony zabytków nieruchomości znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków; wniosków i rekomendacji audytów krajobrazowych oraz plany ochrony parków krajobrazowych.

Przesłanką dla takiej decyzji procesowej Trybunału był fakt, że pismo inicjujące niniejsze postępowanie pochodziło od podmiotu korzystającego z ograniczonej rzeczowo zdolności wnioskowej³⁶, a wnioskodawca, argumentując na rzecz niekonstytucyjności, wskazał, że art. 19 ust. 1b u.o.z. ogranicza samodzielność gmin w realizacji zadań własnych z zakresu ładu przestrzennego. Sąd konstytucyjny uznał tym samym, że wnioskodawca formułuje wątpliwości konstytucyjne w interesie gmin, co w żaden sposób nie dotyczy „spraw objętych zakresem działania” wnioskodawcy i wyklucza *per se* możliwość skutecznego żądania kontroli konstytucyjności art. 19 ust. 1b u.o.z. z perspektywy zasady pomocniczości.

Jednocześnie należy podkreślić, że przedstawiony Trybunałowi problem konstytucyjny byłby możliwy do merytorycznego rozstrzygnięcia, z zastrzeżeniem dopełnienia przesłanek formalnych, po przedłożeniu stosownego wniosku przez podmioty o legitymacji ogólnej, np. grupę posłów na Sejm lub Prezydenta RP albo organ stanowiący gminy. Trzeba przypomnieć, że jakkolwiek organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mają również ograniczoną legitymację wnioskową w postępowaniu przed TK, to w świetle ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁷ (dalej: u.s.g.) do zadań własnych gminy zaliczane są sprawy ładu przestrzennego (art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g.) oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami (art. 7 ust. 1 pkt 9 u.s.g.), natomiast na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy „uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”. Bezdyskusyjnie przesądza to o możliwości kwestionowania przez organ stanowiący gminy art. 19 ust. 1b u.o.z. z punktu widzenia zasady pomocniczości, organizującej relacje państwo – samorząd terytorialny.

³⁴ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 stycznia 2016 r., sygn. akt Tw 21/15, OTK ZU B/2016, poz. 57.

³⁵ Zob. art. 37a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 503 ze zm. (dalej: u.p.z.p.).

³⁶ Zob. art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji RP.

³⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.

Postępowania umorzone przez Trybunał Konstytucyjny

Przyjęcie sprawy do merytorycznego rozpoznania po etapie kontroli wstępnej nie przesądza o tym, że TK wyda wyrok w sprawie. W przypadku stwierdzenia przeszkody formalnej na etapie służącym merytorycznemu rozpoznaniu skargi Trybunał postanowieniem umarza postępowanie, albowiem pozytywny wynik wstępnej kontroli skargi – przewidzianej art. 61 u.TK – nie przesądza definitywnie o dopuszczalności późniejszego jej rozpoznania co do *meritum*³⁸. Taki scenariusz procesowy zaktualizował się wobec dwóch spraw zainicjowanych skargami konstytucyjnymi.

Sprawa o sygn. akt SK 3/15 została wszczęta pismem procesowym spółki, której nieruchomości została ujęta w 2011 r. w gminnej ewidencji zabytków, o czym skarżąca została poinformowana w styczniu 2012 r. Po wyczerpaniu drogi sądowej skarżąca skierowała zarzuty niekonstytucyjności wobec art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z. w zakresie, w jakim wyłącza on prawo do ochrony własności i innych praw majątkowych w ramach sprawiedliwej procedury przed organami władzy publicznej. Wzorcami kontroli były art. 2 w zw. z art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 3, art. 21 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji RP.

W kolejnym punkcie *petitum* skargi przedmiot kontroli został dodatkowo wzbogacony o § 18 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem, którego postanowienia stanowiły komponent kwestionowanej normy. Do niniejszego postępowania dołączył Rzecznik Praw Obywatelskich, argumentując, że zaskarżone przepisy ustawy o ochronie zabytków i rozporządzenia naruszają gwarancje ochrony własności (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP) poprzez nieproporcjonalne ograniczenie prawa do ochrony własności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), naruszające zasadę zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP).

Trybunał, po analizie formalnoprawnej skargi, dnia 7 listopada 2016 r. wydał postanowienie o umorzeniu tego postępowania³⁹. Jako przyczyny wskazał nieadekwatność wzorców: art. 45 ust. 1 Konstytucji RP odnosi się bowiem do postępowania przed sądem, a nie – jak w sprawie skarżącej – postępowania przed organami administracyjnymi; art. 21 ust. 1 Konstytucji ma charakter ustrojowy i nie wynika z niego wolności i prawa konstytucyjne chronione w trybie skargi; art. 64 ust. 3 Konstytucji RP odnosi się do ograniczenia prawa własności, a zarzuty skarżącej oscylują wokół braku sprawiedliwej procedury ochrony prawa własności; art. 2 Konstytucji RP jako przepis ustrojowy nie może być samodzielnym wzorcem kontroli w zakresie, w jakim wywodzi się z niego zasadę sprawiedliwości proceduralnej.

³⁸ Zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2018 r., sygn. akt SK 5/14, OTK ZU A/2018, poz. 66.

³⁹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2016 r., sygn. akt SK 3/15, OTK ZU A/2016, poz. 84.

Nieadekwatność art. 78 Konstytucji RP do oceny zarzutów skarżącej TK uzasadnił tym, że gwarancja możliwości zaskarżenia dotyczy wyłącznie orzeczeń i decyzji, a wpis do gminnej ewidencji zabytków nie jest żadnym z nich. Wobec tego przywołany wzorzec nie jest właściwy do oceny konstytucyjności. Taka ocena Trybunału budzi wątpliwości w perspektywie istoty zarzutów skarżącej, która wskazuje, że zarządzenie wójta (burmistrza, prezydenta) wywołuje skutki materialnoprawne i powinna istnieć ścieżka odwoławcza. Trzeba pamiętać, że Konstytucja RP nie przesądza, co jest „orzeczeniem” w rozumieniu jej art. 78 ust. 1, co „ma na celu objęcie konstytucyjną gwarancją szerokiego spektrum rozstrzygnięć, niezależnie od nazwy nadawanej im przez ustawy zwykłe (wyrok, postanowienie, zarządzenie, nakaz zapłaty, mandat karny, uchwała) oraz ich przedmiotu”⁴⁰.

Mimo że TK zdecydował o umorzeniu postępowania w sprawie o sygn. akt SK 3/15, problem konstytucyjny w niej zakotwiczony odżył przed Trybunałem po wniesieniu do sądu konstytucyjnego pytania prawnego NSA, które zainicjowało sprawę o sygn. akt P 12/18. Pytający sąd zmodyfikował przy tym wzorce kontroli, punkt ciężkości kładąc na zarzucie nieproporcjonalnej ingerencji w prawo własności⁴¹.

Wobec tego warto dodać, że jakkolwiek Trybunał dostrzegł na kanwie sprawy SK 3/15, iż skarżąca spółka nie kwestionuje treści normatywnej zaskarżonych przepisów, ale ich „niekompletność” z punktu widzenia ochrony praw właściciela nieruchomości podlegającej wpisowi do gminnej ewidencji zabytków, i prowadził w uzasadnieniu postanowienia rozważania dotyczące niepodlegającego kognicji Trybunału zaniechania prawodawczego i objętego kontrolą pominięcia, to nie wypracował żadnego wniosku procesowego dotyczącego charakteru tych zarzutów, co mogło być prognostykiem dla losów sprawy P 12/18 w tym zakresie.

Drugą skargą konstytucyjną, która nie doczekała się merytorycznego rozstrzygnięcia⁴² przez TK, jest sprawa o sygn. akt SK 31/18, której inicjatorem była spółka kwestionująca art. 17 ust. 2 u.o.z. Skarżąca spółka prowadziła działalność deweloperską i przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy postępowanie w tej sprawie zostało zawieszona z uwagi na przygotowywany nowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Nowy plan przewidywał utworzenie parku kulturowego obejmującego również nieruchomość strony skarżącej. Ze względu na liczne ograniczenia w sposobie zagospodarowania i korzystania z nieruchomości strona skarżąca wniosła o odszkodowanie z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, na której planowała budowę budynków mieszkalnych wielorodzinnych i ich sprzedaż. Wykorzystawszy przysługującą jej drogę sądową, skarżąca zwró-

⁴⁰ P. Grzegorzczak, K. Weitz, *Komentarz do art. 78 Konstytucji*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz Art. 1-86*, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 1789.

⁴¹ Szerzej na ten temat w części poświęconej niniejszej sprawie (s. 107-109).

⁴² Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 marca 2022 r., sygn. akt SK 31/18, OTK ZU A/2022, poz. 20.

ciła się do TK o zbadanie konstytucyjności art. 17 ust. 2 u.o.z. w zakresie, w jakim „różnicuje zakres kompensacji w przypadku, gdy do ograniczenia praw tożsamych przedmiotowo dochodzi w różny sposób”.

Argumentując na rzecz zasadności zarzutu naruszenia zasady równości w ochronie prawa własności, skarżąca wskazała, że przepis ten różnicuje zakres kompensacji w przypadku, gdy do ograniczenia praw tożsamych przedmiotowo dochodzi w różny sposób. Zdaniem skarżącej do niekonstytucyjnie nierównego traktowania doszło w jej sprawie przez brak bezpośredniego odesłania w art. 17 ust. 2 u.o.z. do art. 129 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁴³ (dalej: P.o.ś), który daje podstawę do roszczenia odszkodowawczego w związku z obniżeniem wartości nieruchomości, na której został utworzony park kulturowy. Tymczasem art. 131-134 P.o.ś., do których kwestionowany przepis ustawy o ochronie zabytków odsyła, takiego zakresu roszczeń odszkodowawczych nie przewiduje. Podstawami kontroli skarżąca uczyniła art. 32 w zw. z art. 21, w zw. z art. 64 i w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Ten sposób formułowania zarzutu niekonstytucyjności, polegający na kontestowaniu braku pożądanej przez skarżącego normy, Trybunał sklasyfikował jednak jako zaniechanie prawodawcze, które nie podlega jego kognicji. Trzeba także podkreślić, że sam TK zwrócił stronie skarżącej uwagę, że nie wyjaśniła, dlaczego jej zdaniem stan konstytucyjności wymaga, aby odesłać właśnie do art. 129 P.o.ś., skoro w systemie prawa funkcjonuje wiele innych rozwiązań normatywnych uwzględniających przesłankę „ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości” jako podstawę roszczenia odszkodowawczego. Deficyty w warstwie argumentacyjnej przesądziły więc o nieuznaniu zarzutu jako pominięcia legislacyjnego, co było powodem odstąpienia od merytorycznego rozpoznania skargi.

Merytorycznie w trzech sprawach

Polski sąd konstytucyjny merytorycznie rozstrzygnął trzy sprawy zainicjowane na kanwie ustawy o ochronie zabytków, poglądy Trybunału w dwóch sprawach⁴⁴ zostały dość obszernie przeanalizowane w literaturze⁴⁵, natomiast z powodu tego,

⁴³ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, tekst jedn. Dz. U. poz. 1973 ze zm.

⁴⁴ Sprawy o sygnaturach akt K 20/07 oraz Kp 2/15.

⁴⁵ W odniesieniu do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r. w sprawie o sygn. akt K 20/07 (OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 102) zob. w szczególności: M. Drela, *Obowiązek finansowania prac archeologicznych przez inwestora. Glosa do wyroku TK z dnia 8 października 2007 r.*, K 20/07, „Państwo i Prawo” 2008, nr 11, s. 138-142; K. Zalańska, *Wyrok TK z dnia 8 października 2007 r.*, K 20/07, „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa” 2008, nr 2, s. 57-68; M. Trzciniński, *Glosa do wyroku TK z 8.10.2007 r.*, K 20/07, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 2, s. 167-174; A. Jagielska-Burduk, *Własność zabytków w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r.*, w: B. Guzik, N. Buchowska, P. Wiliński (red.), *Prawo wobec wyzwań współczesności*, t. 6, Uni-Druk Wydawnictwo i Drukarnia, Poznań 2010, s. 57-64. Natomiast w sprawie o sygn. akt Kp 2/15 zob. A. Górska, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 2016 roku (sygn. akt Kp 2/15, OTK ZU nr A/2016, poz. 23)*, „Santander

że trzeci wyrok TK zapadł w dniu 11 maja 2023 r.⁴⁶, komentarze środowiska naukowego są dopiero oczekiwane.

Pierwszy z wyroków zapadł w wyniku wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o uznanie niekonstytucyjności art. 31 ust. 1 u.o.z. w świetle art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3, w zw. z art. 73 Konstytucji RP. Trybunał, wydając dnia 8 października 2007 r. wyrok⁴⁷, podzielił pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, że regulacja nakazująca inwestorowi poniesienie całokształtu kosztów przeprowadzenia badań archeologicznych koniecznych dla ochrony zabytku, przy jednoczesnym braku zaangażowaniu podmiotów publicznych, na których spoczywa konstytucyjne zobowiązanie zachowania dóbr kultury i w konsekwencji zapewnienia dostępu do nich (*argumentum ex art. 5, art. 6 i art. 73 Konstytucji RP*), narusza art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Sąd konstytucyjny wywiódł, że wszystkie obowiązki i koszty związane z ochroną zabytków, a zatem zapewnieniem publicznego dostępu do zachowanych dóbr kultury, zostają przerzucone wyłącznie na właścicieli rzeczy zaliczonych do kategorii zabytków. Tym samym zaskarżona regulacja nieproporcjonalnie – wychodząc poza to, co konieczne – ogranicza prawo własności inwestora, który z reguły jest właścicielem danej nieruchomości. Negatywnej oceny Trybunału nie zniwelowały rozważania dotyczące możliwości współfinansowania przez władze publiczne w drodze dotacji celowej prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku (zob. art. 73 u.o.z.). Sąd konstytucyjny podkreślił bowiem, że mechanizmem dotacji objęte być mogą tylko zabytki wpisane do rejestru, dotacja może być wykorzystana na niektóre prace (art. 77 u.o.z.), a użyte przez ustawodawcę sformułowanie, że dotacja „może być udzielona”, nie daje gwarancji jej uzyskania (art. 74 ust. 1 u.o.z.).

Drugie merytoryczne rozstrzygnięcie Trybunał podjął w dniu 25 maja 2016 r.⁴⁸ w wyniku zgłoszenia przez Prezydenta RP wątpliwości konstytucyjnych w trybie kontroli prewencyjnej wobec: 1) art. 1 pkt 6 ustawy z 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach⁴⁹ (dalej: ustawa zmieniająca), w części dodającej art. 14a ust. 2 do u.o.z. oraz 2) art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej, która dodała do ustawy o ochronie zabytków art. 50 ust. 4 pkt 1a.

Art and Culture Law Review” 2017, nr 1(3), s. 175-188; A. Lizak, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 2016 roku (sygn. akt Kp 2/15, OTK ZU nr A/2016, poz. 23)*, „Santander Art and Culture Law Review” 2017, nr 1(3), s. 159-174; N. Cabaj, *Konstytucyjne pojęcie dobra kultury. Glosa do wyroku TK z dnia 25 maja 2016 r., Kp 2/15*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 5, s. 136-142.

⁴⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2023 r., sprawie o sygn. akt P 12/18, OTK ZU A/2023, poz. 46.

⁴⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r., sygn. akt K 20/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 102.

⁴⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2016 r., sygn. akt Kp 2/15, OTK ZU A/2016, poz. 23.

⁴⁹ Ustawa z 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.

Wnioskodawca uznał, że pierwszy z kwestionowanych przepisów, który przewiduje nową formę ochrony zabytków – wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa, stanowi nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności i tym samym narusza art. 64 Konstytucji RP. Wskazał ponadto, że mechanizm wyłączenia statuowany w nowym art. 50 ust. 4 pkt 1a u.o.z. nie odpowiada konstytucyjnym wymogom stawianym instytucji odjęcia lub ograniczenia własności, co łamie art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Objętym wnioskiem przepisom postawiono nadto zarzut niedookreśloności niedopuszczalnej z perspektywy art. 2 Konstytucji RP.

Orzekając w pełnym składzie⁵⁰, Trybunał nie podzielił wątpliwości Prezydenta RP o zbyt ekstensywnym ingerowaniu w prawo własności przez nowy instrument ochrony zabytków – wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa. Sąd konstytucyjny uznał wprawdzie, że wpis ten wiąże się z nałożeniem ograniczeń na właściciela w zakresie: posiadania (art. 29 ust. 2 u.o.z.), używania (art. 37i, art. 45 ust. 2 u.o.z.) czy dysponowania (art. 50 ust. 1, art. 51 ust. 4 u.o.z.) ruchomym zabytkiem. Właściciel ma także obowiązek informować ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego m.in. o zmianach w strukturze i stanie prawnym zabytku, ewentualnych zagrożeniach, miejscu jego przechowywania (art. 28 ust. 2 u.o.z.) oraz o przywiezieniu zabytku na terytorium RP (art. 57 u.o.z.). Zdaniem Trybunału nowy instrument ochrony zabytków należy ocenić jako przydatny do realizacji celu, jaki przyświecał ustawie zmieniającej, mianowicie intensyfikacji mechanizmu ochrony zabytków ruchomych. Trzeba bowiem przypomnieć, że wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa dotyczy wyłącznie zabytków ruchomych o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego, a w stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej jedynym instrumentem ochrony zabytków ruchomych mógł być wpis do rejestru zabytków. Trybunał potwierdził również, że zakwestionowana regulacja jest niezbędna do ochrony porządku publicznego, którego elementem jest ochrona dóbr kultury, a w szczególności zabytków, i jednocześnie jest niezbędna dla ochrony wolności innych osób do korzystania z dóbr kultury zakwestionowanej w art. 73 Konstytucji RP. Zważywszy, że kwestionowany przepis dotyczy jedynie zabytków ruchomych o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego, sąd konstytucyjny uznał za proporcjonalną ich bardziej rygorystyczną ochronę.

W perspektywie oceny art. 50 ust. 4 pkt 1a u.o.z. Trybunał zniuansował zakres wykorzystywanych wzorców, w szczególności odczytawszy intencję wnioskodawcy, stwierdził, że adekwatnym wzorcem kontroli dla mechanizmu wyłączenia będzie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Dodany ustawą zmieniającą art. 50 ust. 4 pkt 1a u.o.z. przewiduje obligatoryjne przejęcie w drodze decyzji zabytku ruchomego wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa i jego przejście na własność Skarbu Państwa, z przeznaczeniem na cele kultury, za odszkodowaniem odpowiadającym wartości rynkowej tego zabytku. Sąd konstytucyjny podkreślił, że objęty zaskarżeniem mechanizm wyłączeniowy z art. 50 ust. 4 pkt 1a u.o.z. pozostaje w zgod-

⁵⁰ Przy trzech zdaniach odrębnych nie dotyczących wszakże *meritum* sprawy, lecz niuansów składu TK.

ności z zasadami wynikającymi z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Jest celowy i niezbędny, bowiem jego aktualizacja warunkowana jest brakiem możliwości zabezpieczenia przed jednym z zagrożeń dla zabytku enumeratywnie wskazanych w art. 50 ust. 1 u.o.z., a jego przeznaczenie po wyłączeniu możliwe jest wyłącznie na cele kultury. Trybunał uznał także, że oceniany przepis spełnia jednocześnie wymogi sprawiedliwości proceduralnej i kompensacyjnej, ponieważ wyłączenie następuje w drodze decyzji administracyjnej, która może być przedmiotem kontroli instancyjnej i sądowoadministracyjnej, a odjęcie własności powiązane jest ze słusznym odszkodowaniem, odzwierciedlającym wartość rynkową zabytku.

Sąd konstytucyjny nie podzielił zarzutu o niekomunikatywności zaskarżonych przepisów, przypominając, że postępowanie się przez ustawodawcę pojęciami nieodokreślonymi (*in casu*: „o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego”) nie przesądza o naruszeniu zasad prawidłowej legislacji⁵¹.

Trzeci wyrok Trybunału zapadł w wyniku rozpoznania – po niemal 5 latach od wniesienia – pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 czerwca 2018 r.⁵² Pytający sąd zakwestionował konstytucyjność art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z. w zakresie, w jakim ogranicza prawo własności nieruchomości poprzez dopuszczenie ujęcia nieruchomości jako zabytku nieruchomego w gminnej ewidencji zabytków, bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem takiego wpisu. NSA podał w wątpliwość, czy poziom ochrony zapewnianej właścicielowi spełnia konstytucyjne i konwencyjne standardy, zagwarantowane w art. 64 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz w art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji. Tym samym przed TK wrócił problem konstytucyjny ujawniony już w sprawie o sygn. akt SK 3/15, umorzony z przyczyn formalnych.

Jak podnosi pytający sąd, niedopuszczalne jest, że do ograniczenia prawa własności dochodzi

w ramach uproszczonej procedury, która ma charakter wewnętrzny, a właściciel nie bierze udziału w jakichkolwiek czynnościach postępowania administracyjnego. Przede wszystkim nie są mu znane motywy objęcia nieruchomości ewidencją gminną, tj. czy rzeczywiście nieruchomość stanowi „zabytek”; nie wie również, czy czynności wykonywane w postępowaniu są prawidłowe. Nie bez znaczenia pozostaje także fakt nieformalnego charakteru tych czynności i braku materiału bazowego („dowodów”).

Pierwotnym problemem, z którym musiał zmierzyć się Trybunał w niniejszej sprawie, było ustalenie charakteru prawnego wpisu do gminnej ewidencji zabytków i jego konsekwencji dla sfery uprawnień właścicielskich. Analiza doktryny i orzecznictwa pozwalała bowiem sądzić, co odnotował także sąd konstytucyjny, że doszło do polaryzacji stanowisk w tej mierze. Dominujący w rozważaniach dok-

⁵¹ Trybunał Konstytucyjny odwołał się w szczególności do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 października 2000 r., sygn. akt SK 5/99, OTK ZU nr 7/A/2000, poz. 254.

⁵² Sygn. akt P 12/18.

tryny i judykatury jest pogląd o ograniczeniu wykonywania prawa własności nieruchomości zabytkowej w związku z jej wpisem do gminnej ewidencji⁵³.

Natomiast na przeciwnym biegunie należało dostrzec zapatrywanie, że wpis do gminnej ewidencji nie ma wpływu na wykonywanie prawa własności wobec nieruchomości posiadających status zabytku⁵⁴, a to z uwagi na to, że polski prawodawca przyjął materialną definicję zabytku, natomiast obowiązki uzgodnień w wydawaniu decyzji, o których mowa np. w art. 19 ust. 1a pkt 2 u.o.z. czy art. 53 ust. 3 pkt 4 u.p.z.p., odnoszą się do sfery współdziałania organów administracyjnych, nie odnoszą się natomiast do działań *pro foro externo* administracji publicznej.

W wyroku z dnia 11 maja 2023 r. Trybunał Konstytucyjny przychylił się do pierwszej ze wskazanych koncepcji, uznając, że

niewątpliwie wpisanie nieruchomości skarżącej do gminnej ewidencji zabytków pociągnęło za sobą istotne ograniczenia w realizacji prawa właściciela do korzystania z nieruchomości (*ius utendi*) przez ograniczenie w prowadzeniu konkretnych robót budowlanych i w tym sensie z całą pewnością wyraziło się w praktyce ograniczeniem prawa własności.

Trybunał wskazał także, że na gruncie art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z.

właściciel nieruchomości, dowiadując się, że nieruchomość ma zostać wpisana do gminnej ewidencji zabytków, nie ma możliwości w postępowaniu administracyjnym zająć stanowiska oraz zakwestionować działań podejmowanych przez organ administracji gminnej w porozumieniu z konserwatorem.

Stan taki został uznany za niedopuszczalny w perspektywie fundamentalnego w demokratycznym państwie prawnym standardu możliwości ochrony i obrony swoich dóbr. Zdiagnozowane przez Trybunał niedostatki w regulacji procedury ujmowania nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków w celu przywrócenia stanu

⁵³ Tak m.in. M. Karcz-Kaczmarek, *Zaufanie do organów władzy publicznej w procedurze prowadzenia gminnej ewidencji zabytków*, w: M. Kasiński, M. Stahl, K. Właźlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 894; A. Michalak, A. Ginter, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 143; J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 134; E. Kowalska, *Własność zabytku a dyskrejonalna władza konserwatorska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2018, s. 202-206; A. Tomaszewska, *Ocena zgodności z Konstytucją przepisu ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami dotyczącego ujęcia nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2019, nr 1, s. 292. Zob. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2010 r., sygn. akt II OSK 1435/09; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia: 3 lipca 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 2652/12 i VII SA/Wa 2652/13; 22 maja 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 590/14; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 19 września 2017 r., sygn. akt II SA/OI 516/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Łd 638/14.

⁵⁴ Zob. A. Jakubowski, *Skutki prawne wpisu do gminnej ewidencji zabytków*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 1, *passim*; K. Zalasńska, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 76-78.

konstytucyjności wymagają ingerencji ustawodawcy. Trybunał wyraźnie bowiem podkreślił, że postępowanie w przywołanym zakresie

musi być oparte na możliwie jak najpełniejszych i najbardziej precyzyjnych regulacjach. Kryteria powinny być przejrzyste, ponieważ od nich zależy możliwa ingerencja w konstytucyjne wolności i prawa. Niebezpieczeństwo arbitralności organów wykonawczych j.s.t. prowadzić może do bezpodstawnego działania, zwłaszcza że definicja ustawowa „zabytku” tworzy szerokie pole administracyjnego uznania.

Dokonawszy testu proporcjonalności, sąd konstytucyjny stwierdził, że „osłabienie ochrony własności przez wyłączenie udziału właściciela w postępowaniu skutkującym wpisem nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków nie służy realizacji żadnych konstytucyjnie uzasadnionych wartości”, co w konsekwencji doprowadziło do uznania, że art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z. jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jednocześnie, dokonawszy dyskwalifikacji badanego przepisu w perspektywie wzorców kontroli konstytucyjności, Trybunał odstąpił od jego weryfikacji w świetle wzorca konwencyjnego i w tym zakresie, ze względu na zbędność postępowania, umorzył je.

Lis pendens

Aktualnie na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny oczekują dwie sprawy wniesione na kanwie ustawy o ochronie zabytków.

Przede wszystkim należy podkreślić, że analogiczny problem konstytucyjny jak w rozstrzygniętej już sprawie o sygn. akt P 12/18 został wywołany przed Trybunałem w wyniku kolejnego pytania prawnego NSA z 6 grudnia 2022 r., dotyczącego wpisu do wojewódzkiej ewidencji zabytków⁵⁵. Sąd pytający powziął wątpliwość, czy

art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2017 r. poz. 2187 ze zm.) w związku z § 14 i § 15 Rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz. U. Nr 113, poz. 661) w wersji ww. przepisów rozporządzenia obowiązującej do dnia 19 października 2019 r. w zakresie, w jakim ogranicza prawo własności nieruchomości poprzez dopuszczenie ujęcia nieruchomości jako zabytku nieruchomego w wojewódzkiej ewidencji zabytków, bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem takiego ograniczenia, jest zgodny z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.).

⁵⁵ Sprawa o sygn. akt P 2/23.

Uwzględniając charakter zarzutów kierowanych przez NSA wobec art. 22 ust. 2 u.o.z. oraz podobieństwo konstrukcji wpisów do gminnej i wojewódzkiej ewidencji zabytków, a następnie konfrontując je z uzasadnieniem negatoryjnego wyroku Trybunału w sprawie o sygn. akt P 12/18, można zasadnie zakładać, że kierunek oceny konstytucyjności w sprawie o sygn. akt P 2/23 wydaje się być zdeterminowany poczynionymi już przez sąd konstytucyjny ustaleniami w sprawie o sygn. akt P 12/18. Jednocześnie należy zaznaczyć, że merytoryczna wypowiedź Trybunału z 11 maja 2023 r. nie aktualizuje przesłanek *ne bis in idem* oraz *res iudicata*, których zaistnienie obliguje do umorzenia postępowania. Jakkolwiek bowiem na kanwie spraw o sygn. akt P 12/18 oraz P 2/23 mamy do czynienia z tożsamością podmiotu inicjującego postępowanie oraz przywołanych przez niego wzorców kontroli, to w obu sprawach odmienny jest przedmiot oceny konstytucyjności.

Drugą sprawą w TK, zainicjowaną na gruncie ustawy o ochronie zabytków i oczekującą na wypowiedź Trybunału, jest sprawa o sygn. akt SK 132/20, wszczęta skargą konstytucyjną osoby fizycznej z 24 września 2019 r., w wyniku której kontroli konstytucyjności poddano normę wywiedzioną z art. 7 pkt 4 w zw. z art. 19 ust. 1, w zw. z art. 145 u.o.z. Skarżący jest właścicielem zabudowanej nieruchomości, która ze względu na przynależność do historycznego układu urbanistycznego została objęta ochroną miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie figurując wcześniej ani w gminnej ewidencji zabytków, ani w rejestrze zabytków, nie została również wskazana przez wojewódzkiego konserwatora zabytków w trybie art. 145 u.o.z. W opinii skarżącego norma wywodzona z przywołanych przepisów ustawy o ochronie zabytków zbyt ekstensywnie ingeruje w jego prawo własności, a tym samym narusza art. 64 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Skarżący argumentuje, że w systemie prawnym funkcjonuje norma kreowana przez art. 7 pkt 4, art. 19 ust. 1 i art. 145 u.o.z., na podstawie której gminy uzyskały nieograniczone kompetencje do obejmowania nieruchomości ustaleniami ochrony w planie miejscowym.

Jakkolwiek TK nadał skardze dalszy bieg, kierując ją do merytorycznego rozpoznania, to analiza jej treści z uwagi na specyfikę postępowania w trybie skargi skłania do sformułowania poglądu, że skarżący błędnie wskazał normę kompetencyjną, z której wynika kontestowane przez niego uprawnienie gminy. Trzeba bowiem przypomnieć, że wymogiem skargi jest wskazanie jako przedmiot kontroli takich norm, które zdeterminowały (w sensie prawnym) ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie skarżącego, a w konsekwencji obalenie domniemania konstytucyjności wobec nich przez TK sanowałoby stan niekonstytucyjności. Tymczasem trudno uznać, że ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności za skarżonych art. 7 pkt 4 w zw. z art. 19 ust. 1 u.o.z. zmieni sytuację prawną inicjatora niniejszego postępowania. Trzeba bowiem przypomnieć, że objęcie budynku skarżącego ochroną w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – pomimo braku jego ujęcia w rejestrze zabytków czy gminnej ewidencji zabytków – jest wyrazem realizacji samodzielnych uprawnień plani-

stycznych gminy, wynikających z art. 1 ust. 2 pkt 4, art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g. oraz art. 7 ust. 1 pkt 9 u.s.g.⁵⁶ Wydaje się więc, że wadliwe wskazanie przedmiotu kontroli obarcza sprawę o sygn. akt SK 132/20 ryzykiem umorzenia postępowania.

Jedynie na marginesie warto dodać, że nie sposób zgodzić się z twierdzeniami skarżącego, że gmina posiada nieograniczone kompetencje do ujmowania w planie miejscowym zabytków innych niż wpisane do rejestru zabytków i gminnej ewidencji, gdyż art. 19 ust. 1 u.o.z. nakazuje je brać pod uwagę „w szczególności”. Skarżący wywodzi wręcz, że to obowiązująca regulacja nie stwarza w zasadzie żadnych ograniczeń co do pozostałych obiektów. Organ planistyczny – w myśl art. 20 u.o.z., skorelowanego z art. 17 pkt 6 lit. b) u.p.z.p. – ma bowiem obowiązek uzgodnić⁵⁷ postanowienia projektowanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z wojewódzkim konserwatorem zabytków, który – będąc wyspecjalizowanym organem administracji publicznej – zweryfikuje, po pierwsze, czy ustalenia projektu odnoszą się do obiektów, które można kwalifikować jako zabytki i, po drugie, czy zakładane w projekcie mechanizmy ich ochrony (np. ograniczenia w zakresie kolorystyki elewacji, kubatury, ilości kondygnacji nieruchomości sąsiednich) są dla tego celu odpowiednie.

Obowiązek wystąpienia o uzgodnienie spoczywa na organie wykonawczym gminy, który wyznacza wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków termin na przedstawienie uzgodnienia, który nie może być krótszy niż 14 dni i nie dłuższy niż 30 dni od dnia udostępnienia mu projektu planu (art. 25 u.p.z.p.). Niezwrócenie się do organu uzgadniającego skutkuje wadliwością tak przyjętego aktu⁵⁸.

⁵⁶ W literaturze podkreśla się, że kompetencja ta należy do tzw. władztwa planistycznego gminy, powiązanego z jej samodzielnością (W. Lis, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawna forma ochrony zabytków*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2020, s. 155-161 wraz z cytowanymi tam poglądami doktryny). Co więcej, argument przemawiający za tym, że uprawnienia organu stanowiącego gminy do objęcia ochroną zabytku w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mają źródło w innym akcie normatywnym niż u.o.z., można wywieść z art. 2 u.o.z., zgodnie z którym ustawa ta nie narusza w szczególności przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Konkretyzując zatem uprawnienia czy obowiązki organów ochrony zabytków realizujących zadania wyznaczone ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, trzeba jednocześnie uwzględnić władcze uprawnienia jednostek samorządu terytorialnego w ramach kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, w tym uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.).

⁵⁷ Uzgodnienie, odmiennie niż opinia do projektu uchwały (np. projektu studium uwarunkowań i zagospodarowania terenu – art. 11 pkt 5 lit. c) u.p.z.p.), jest dla organu stanowiącego gminy wiążące. Zob. P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Lexis Nexis, Warszawa 2008, s. 157; T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Kraków 2004, s. 69-70.

⁵⁸ M. Kotulski, *Organy ochrony zabytków w planowaniu przestrzennym*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 7-8, s. 120-129.

Wnioski

Przedstawiona rekonstrukcja problemów konstytucyjnych, jakie zostały ujawnione w pismach inicjujących kontrolę konstytucyjności ustawy o ochronie zabytków, daje podstawę do tego, aby sformułować wnioski wieńczące niniejsze opracowanie.

Jak wynika z danych statystycznych, od momentu wejścia w życie ustawy o ochronie zabytków zainicjowano 11 postępowań o kontrolę konstytucyjności. Stosunkowo niewielka liczba spraw przy uwzględnieniu liczby stanów faktycznych, w których jest stosowana⁵⁹, może przemawiać za jej wysoką próbą konstytucyjności.

Jakkolwiek w badanych sprawach do wszczęcia postępowania uruchomiono wszystkie tryby kwestionowania konstytucyjności, to prym wiodła skarga konstytucyjna, którą – z różnym skutkiem – wykorzystano 6 razy. Może to świadczyć o wysokiej świadomości prawnej podmiotów praw i wolności konstytucyjnych.

Niemal we wszystkich sprawach *clou* wątpliwości inicjatorów postępowania stanowi konflikt między dwiema wartościami konstytucyjnie chronionymi: własnością prywatną oraz wymogami ochrony dziedzictwa narodowego, którego komponentem są zabytki. Należy podkreślić, że zgłaszane zastrzeżenia konstytucyjne dotyczyły zarówno aspektów proceduralnej sprawiedliwości w ramach ochrony prawa własności, intensywności (braku proporcjonalności) ingerencji w prawo własności, jak i sprawiedliwości retrybucyjnej, związanej z odszkodowaniem za ograniczenie lub odjęcie prawa własności.

Na tle przywołanych spraw instrumenty ochrony zabytków i opieki nad zabytkami jawią się jako instytucje o dwojakiej naturze, niczym doktor Jekyll i pan Hyde z XIX-wiecznej powieści Roberta Louisa Stevensona⁶⁰. Z jednej strony należy je postrzegać w aspekcie negatywnym – jako ograniczenie – *per se* – w realizacji konstytucyjnie chronionego prawa własności. Nie oznacza to jednak, że jest to zawsze ograniczenie niekonstytucyjne z uwagi na konieczność zbadania, czy w odniesieniu do konkretnej regulacji aktualizują się przesłanki zastosowania klauzuli z art. 31 ust. 3 (tzw. granicy ograniczeń) i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

Z drugiej strony, zgoła inaczej będziemy kwalifikować wspomniane instrumenty, gdy za punkt wyjścia rozważań oberzemy art. 1⁶¹, art. 5, art. 6 i art. 73 ust. 1 Konstytucji RP. Jak podaje Trybunał, w szczególności trzy ostatnie z przywołanych postanowień ustawy zasadniczej „stanowią podstawę i uzasadnienie ograniczeń oraz zakreślają obszar działania państwa w zakresie strzeżenia dziedzictwa narodowego.

⁵⁹ Z danych statystycznych Narodowego Instytutu Dziedzictwa wynika, że na dzień 31 stycznia 2022 r. w Polsce w rejestrze zabytków figurowało 79 210 zabytków nieruchomości – zob. Rejestr zabytków nieruchomości, <https://dane.gov.pl/pl/dataset/1130,rejestr-zabytkow-nieruchomych> [dostęp: 14.07.2022].

⁶⁰ R. L. Stevenson, *Strange case of Dr Jekyll and Mr Hyde*, Longman, Greens and Co, Londyn 1886.

⁶¹ Za komponenty dobra wspólnego, o którym mowa w art. 1 Konstytucji RP, Trybunał uznał m.in. powszechny dostęp do dóbr kultury, sztuki i nauki (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 40/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 5), a także inwestycje w zakresie kultury i edukacji (jako dobro wspólne społeczności lokalnych (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lutego 2002 r., sygn. akt, K 39/00, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 4).

Prawo podmiotowe ukształtowane na podstawie art. 73 Konstytucji wyraża interes jednostki w zapewnieniu dostępu do dóbr kultury. Art. 5 i art. 6 Konstytucji kształtują obowiązki publicznoprawne w tym zakresie⁶². Instytucje służące ochronie zabytków jawić się wówczas będą jako pozytywny wyraz woli ustawodawcy wykonującego zadania wobec dziedzictwa narodowego i jednostek realizujących swoje prawo podmiotowe zakotwiczone w art. 73 ust. 1 Konstytucji RP.

Jak wspomniano, TK dokonuje oceny konstytucyjności zakwestionowanych regulacji, działając w ściśle wyznaczonych ramach, zdeterminowanych przedmiotem kontroli, zarzutami naruszenia konkretnych postanowień aktu hierarchicznie wyższego oraz argumentacją podmiotów inicjujących postępowanie. Dlatego może zdarzyć się tak, że – już *prima facie* – wadliwa konstytucyjnie regulacja nie zostanie usunięta z systemu prawa negatoryjnym wyrokiem Trybunału, gdyż pismo inicjujące postępowanie będzie obarczone wadami obligującymi Trybunał do umorzenia postępowania. Takie formalne zakończenie postępowania nie jest jednak objęte regułą *ne bis in idem*, stąd problem konstytucyjny może zostać „wskrzyszony” przed Trybunałem przez inny podmiot, w innym trybie postępowania, czego przykładem jest sprawa o sygn. akt P 12/18.

Bibliografia

- Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Kraków 2004.
- Cabaj N., *Konstytucyjne pojęcie dobra kultury. Glosa do wyroku TK z dnia 25 maja 2016 r., Kp 2/15*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 5, s. 136-142.
- Drela M., *Obowiązek finansowania prac archeologicznych przez inwestora. Glosa do wyroku TK z dnia 8 października 2007 r., K 20/07*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 11, s. 138-142.
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 6*, w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2019.
- Górska A., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 2016 roku (sygn. akt Kp 2/15, OTK ZU nr A/2016, poz. 23)*, „Santander Art and Culture Law Review” 2017, nr 1(3), s. 175-188.
- Grzegorzczak P., Weitz K., *Komentarz do art. 78 Konstytucji*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, t. 1: Komentarz Art. 1-86*, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Izdebski H., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 6, 70, 73*, Difin, Warszawa 2019.
- Jagielska-Burduk A., *Własność zabytków w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r.*, w: B. Guzik, N. Buchowska, P. Wiliński (red.), *Prawo wobec wyzwań współczesności*, t. 6, Uni-Druk Wydawnictwo i Drukarnia, Poznań 2010, s. 57-64.

⁶² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 20/07. Warto jednocześnie wspomnieć, że w doktrynie wyrażone zostały konkurencyjne poglądy na możliwość wywodzenia z art. 6 Konstytucji RP prawa podmiotowego. Zwolennikiem takiego kierunku wykładni jest H. Izdebski (zob. *ibidem*, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 6, 70, 73*, Difin, Warszawa 2019, s. 258-259; inaczej zob. np. M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 6*, w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2019, s. 300).

- Jakubowski A., *Skutki prawne wpisu do gminnej ewidencji zabytków*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 1, s. 74-97.
- Karcz-Kaczmarek M., *Zaufanie do organów władzy publicznej w procedurze prowadzenia gminnej ewidencji zabytków*, w: M. Kasiński, M. Stahl, K. Właźlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.
- Kotulski M., *Organy ochrony zabytków w planowaniu przestrzennym*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 7-8, s. 120-129.
- Kowalska E., *Własność zabytku a dyskrejonalna władza konserwatorska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2018, s. 202-206.
- Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Lexis Nexis, Warszawa 2008.
- Lis W., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawna forma ochrony zabytków*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2020.
- Lizak A., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 2016 roku (sygn. akt Kp 2/15, OTK ZU nr A/2016, poz. 23)*, „Santander Art and Culture Law Review” 2017, nr 1(3), s. 159-174.
- Michalak A., Ginter A., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Wolters Kluwer, 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.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1999 r., sygn. akt SK 31/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 262.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 stycznia 2001 r., sygn. akt Ts 83/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 91.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2005 r., sygn. akt Ts 176/04, OTK ZU nr 3/B/2005, poz. 134
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2009 r., sygn. akt Ts 189/09, OTK ZU 4B/2010, poz. 292.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lipca 2010 r., sygn. akt Ts 189/09, OTK ZU 4B/2010, poz. 293.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 19/10, OTK ZU 7A/2012, poz. 87.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2013 r., sygn. akt Ts 107/11, OTK ZU 4B/2013, poz. 318.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lipca 2013 r., sygn. akt Ts 107/11, OTK ZU 4B/2013, poz. 319.

- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/17, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2015 r., sygn. akt Ts 53/15, OTK ZU 6B/2015, poz. 676.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt Ts 53/15; OTK ZU 6B/2015, poz. 677.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 stycznia 2016 r., sygn. akt Tw 21/15, OTK ZU B/2016, poz. 57.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 2016 r., sygn. akt SK 24/15, OTK ZU A/2016, poz. 11.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2016 r., sygn. akt SK 3/15, OTK ZU A/2016, poz. 84.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2018 r., sygn. akt SK 5/14, OTK ZU A/2018, poz. 66.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2019 r., sygn. akt K 5/16, OTK ZU A/2019, poz. 66.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 marca 2022 r., sygn. akt SK 31/18, OTK ZU A/2022, poz. 20.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 grudnia 2022 r., sygn. akt II OSK 3843/19.
- Rejestr zabytków nieruchomości, <https://dane.gov.pl/pl/dataset/1130,rejestr-zabytkow-nieruchomych> [dostęp: 14.07.2022].
- Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem, Dz. U. Nr 113, poz. 661.
- Sługocki J., *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Stevenson R. L., *Strange case of Dr Jekyll and Mr Hyde*, Longman, Greens and Co, Londyn 1886.
- Tomaszewska A., *Ocena zgodności z Konstytucją przepisu ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami dotyczącego ujęcia nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2019, nr 1, s. 279-302.
- Trzcziński M., *Glosa do wyroku TK z 8.10.2007 r.*, K 20/07, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 2, s. 167-174.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. M. P. z 2022 r., poz. 560.
- Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, M. P. poz. 767.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.
- Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1899 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm.

ARTYKUŁY

Katarzyna Miaskowska-Daszkwicz

- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 503 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 840.
- Ustawa z 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.
- Ustawa z dnia 3 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393.
- Ustawa z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2017 r., poz. 1595.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 29 marca 2011 r. w sprawie 33949/05.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2010 r., sygn. akt II OSK 1435/09.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt II OSK 629/13.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2016/18.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 października 2000 r., sygn. akt SK 5/99, OTK ZU nr 7/A/2000, poz. 254.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lutego 2002 r., sygn. akt, K 39/00, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 4.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lutego 2002 r., sygn. akt SK 11/01, OTK ZU 1A/2002, poz. 2.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 2004 r., P 15/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 108.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 40/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 5.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r., sygn. akt K 20/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 102.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2016 r., sygn. akt Kp 2/15, OTK ZU A/2016, poz. 23.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2023 r., sygn. akt P 12/18, OTK ZU A/2023, poz. 46.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Łd 638/14.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 19 września 2017 r., sygn. akt II SA/OI 516/17.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 lipca 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 2652/12 i VII SA/Wa 2652/13.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 maja 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 590/14.
- Zalasińska K., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Zalasińska K., *Wyrok TK z dnia 8 października 2007 r., K 20/07*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa” 2008, nr 2, s. 57-68.