



## SOŁTYSIŃSKI KAWECKI & SZŁĘZAK

### PARTNERZY I OF COUNSEL

prof. zw. dr hab. STANISŁAW SOŁTYSIŃSKI  
dr ANDRZEJ W. KAWECKI  
dr hab. ANDRZEJ SZŁĘZAK  
dr RUDOLF OSTRIHANSKY – Partner Zarządzający  
DARIUSZ SKUZA  
JAROSŁAW BIEROŃSKI  
ROBERT GAWAŁKIEWICZ  
JANUSZ SIEKAŃSKI  
ZBYSZKO WIZNER  
KRZYSZTOF PAWLISZ  
SZYMON GOGULSKI  
TOMASZ KAŃSKI  
dr hab. EWA SKRZYDŁO-TEFELSKA  
SŁAWOMIR LUCZAK  
dr MARCIN OLECHOWSKI

ul. Jasna 26, 00-054 Warszawa  
tel. 48 22 608 70 00, fax 48 22 608 70 70  
www.skslegal.pl, office@skslegal.pl

ul. Mickiewicza 35, 60-837 Poznań  
tel. 48 61 856 04 20, fax 48 61 856 05 67  
office.poznan@skslegal.pl

ul. Chorzowska 50, 40-121 Katowice  
tel. 48 32 731 59 86, fax 48 32 781 51 70  
office.katowice@skslegal.pl

Pl. Solny 16, 50-062 Wrocław  
tel. 48 71 346 77 00, fax 48 71 346 77 09  
office.wroclaw@skslegal.pl

### PARTNERZY I OF COUNSEL

prof. zw. dr hab. AURELIA NOWICKA  
MIKOŁAJ SOWIŃSKI  
KRZYSZTOF KANTON  
RAFAŁ WASZKIEWICZ  
JACEK SIŃSKI  
KRZYSZTOF CICHOCKI  
AGATA SZELIGA  
RADOSŁAW WASZKIEWICZ  
LUKASZ BERAK  
PIOTR ANDRZEJAK  
SŁAWOMIR USS  
TOMASZ KONOPKA  
ROCH PAŁUBICKI  
JUSTYNA MŁODZIANOWSKA  
dr KATARZYNA MICHAŁOWSKA

Poznań, dnia 17 listopada 2014 roku

### Do Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej

#### Skarżąca:

A  
z siedzibą w K

S.K.A.

#### Uczestnicy:

1. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej,
2. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego,
3. Prokurator Generalny

- adresy i sposób reprezentacji w aktach sprawy -

Sygn. akt Ts 254/14

### PISMO SKARŻĄCEJ

Zastępując spółkę A S.K.A. (dalej określaną również jako: „**Skarżąca**”), na podstawie pełnomocnictwa (w aktach), w wykonaniu zarządzenia Sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 2014 r., niniejszym wyjaśniam, że:

- I. ostatecznym orzeczeniem o konstytucyjnych prawach podmiotowych Skarżącej jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej „NSA”) z dnia kwietnia 2014 r. (sygn. akt: ) (dalej „**Orzeczenie**”);
- II. z przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej określana jako: „**Konstytucja RP**”) wymienionych w pkt (B) petitum skargi konstytucyjnej z dnia 5 września 2014 r. wynikają następujące prawa podmiotowe Skarżącej:

Trybunał Konstytucyjny  
Rzeczypospolitej Polskiej  
Poznań, dnia 17 listopada 2014

1. z art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i art. 64 ust. 3 Konstytucji oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji RP wynika **prawo do sprawiedliwej procedury** będące elementem **prawa do sądu**;
2. z art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji RP wynika **prawo do traktowania praw majątkowych w sposób zgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i prawa przy ograniczaniu tych praw majątkowych**;
3. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 2 Konstytucji RP oraz art. 78 Konstytucji RP wynika **prawo do środka odwoławczego**;

III. zaskarżone przepisy naruszają następujące prawa podmiotowe Skarżącej:

1. przepis **art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami** (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 z późniejszymi zmianami, tj. w brzmieniu nadanym Ustawą z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, opublikowaną w Dzienniku Ustaw z 2010 r., nr 75, poz. 474; ww. ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. dalej określana jako: „Ustawa”) narusza:
  - a) **prawo do sprawiedliwej procedury** będące elementem **prawa do sądu** przez to, że:
    - i. Skarżąca nie mogła w postępowaniu sądowo-administracyjnym kwestionować merytorycznej bezzasadności działania organu ani uchybienia przepisom o postępowaniu dowodowym, a jedynie mogła wykazywać brak zawarcia porozumienia między organami, oraz
    - ii. równocześnie ustawodawca nie stworzył innej procedury, niż sądowo-administracyjna, która umożliwiłaby Skarżącej wykazywanie bezzasadności włączenia karty adresowej H do gminnej ewidencji zabytków lub uchybienie przepisom o postępowaniu dowodowym;
  - b) **prawo do traktowania praw majątkowych w sposób zgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i prawa przy ograniczaniu tych praw majątkowych** przez to, że:
    - i. włączenie karty adresowej obiektu Skarżącej do gminnej ewidencji zabytków było dokonane na podstawie przepisu nieokreślającego precyzyjnych przesłanek (wyłącznie na podstawie arbitralnej oceny organów wymienionych w art. 22 ust. 5 pkt 3 Ustawy), oraz
    - ii. włączenie karty adresowej obiektu Skarżącej do gminnej ewidencji zabytków było dokonane bez udziału i bez wiedzy Skarżącej (wyłącznie na podstawie uzgodnień pomiędzy wymienionymi w tym przepisie organami administracji);

Trybunał Konstytucyjny  
Rzeczypospolitej Polskiej  
Poznań, dnia 17 listopada 2014

- c) **prawo do środka odwoławczego** przez to, że:
- i. Skarżąca nie mogła wnieść odwołania od czynności organu w administracyjnym toku instancji, a więc nie mogła poddać pod ocenę organu drugiej instancji celowości objęcia H gminną ewidencją zabytków,
  - ii. a w konsekwencji Skarżąca nie mogła poddać kontroli sądów administracyjnych działania organu drugiej instancji;
2. przepis § 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 (Dz.U. Nr 113, poz. 661; dalej określane jako: „Rozporządzenie”) narusza:
- a) **prawo do sprawiedliwej procedury**, będące elementem **prawa do sądu** przez to, że:
- i. Skarżąca nie mogła odwołać się w postępowaniu sądowno-administracyjnym do środków dowodowych, które pozwoliłyby zakwestionować celowość objęcia H gminną ewidencją zabytków, a jedynie mogła żądać zbadania czy Prezydent Miasta K sprawdził, czy dane zawarte w karcie adresowej są wyczerpujące i zgodne ze stanem rzeczywistym, oraz
  - ii. Skarżąca nie mogła żądać zbadania w postępowaniu sądowno-administracyjnym uchybień popełnionych przez Prezydenta Miasta K przy stosowaniu § 18 Rozporządzenia, gdyż przepis ten nie określał, jakie konkretne czynności Prezydent Miasta K jest zobowiązany podjąć w ramach badania, czy dane zawarte w karcie adresowej są wyczerpujące i zgodne ze stanem rzeczywistym, oraz
  - iii. równocześnie ustawodawca nie stworzył innej procedury, niż sądowno-administracyjna, która umożliwiłaby Skarżącej domaganie się przeprowadzenia czynności dowodowych w sprawie zmierzających do zbadania merytorycznej zasadności objęcia H gminną ewidencją zabytków;
- b) **prawo do traktowania praw majątkowych w sposób zgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i prawa przy ograniczaniu tych praw majątkowych** przez to, że:
- i. Prezydent Miasta K włączył kartę adresową H do gminnej ewidencji zabytków bez konieczności ustalania i uzasadniania jakichkolwiek przesłanek celowości tej czynności, w szczególności bez oceny wartości obiektu jako zabytku, znaczenia dla kultury i celowości jego ochrony w formie wpisu do ww. ewidencji,
  - ii. Skarżąca nie mogła wziąć udział w jakichkolwiek czynnościach organu, nawet w sprawdzaniu przez Prezydenta Miasta K

*Trybunał Konstytucyjny  
Rzeczypospolitej Polskiej  
Poznań, dnia 17 listopada 2014*

- treści karty adresowej H i jej zgodności ze stanem rzeczywistym,
- iii. Skarżąca dowiedziała się o sytuacji prawnej H (objęciu gminną ewidencją zabytków) już po dokonaniu czynności (już po włączeniu karty adresowej do wspomnianej ewidencji);
- c) **prawo do środka odwoławczego** przez to, że:
- i. Skarżąca nie mogła wnieść odwołania, a więc nie była w stanie kwestionować czynności dowodowych Prezydenta Miasta K w środku odwoławczym,
- ii. a w konsekwencji Skarżąca nie mogła poddać kontroli sądów administracyjnych prawidłowości kontroli nad czynnościami dowodowymi organu pierwszej instancji sprawowanej przez organ drugiej instancji.

## UZASADNIENIE

### I. Ostateczne orzeczenie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji RP

Orzeczenie jest ostatecznym orzeczeniem o prawach podmiotowych Skarżącej, gdyż nie przysługuje od niego zwyczajny środek zaskarżenia. W przedmiotowej sprawie nie toczyło się postępowanie administracyjne, toteż nie zapadło orzeczenie organu administracji. Ostatecznym orzeczeniem nie może być również żaden z dwóch wymienionych w skardze konstytucyjnej wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K (dalej: „WSA”), albowiem w postępowaniu sądowo-administracyjnym skarga kasacyjna do NSA nie jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia i dopóki postępowanie przed NSA nie zostanie zakończone nie można mówić o spełnieniu przesłanki zapadnięcia ostatecznego orzeczenia o prawach lub wolnościach<sup>1</sup>.

Rozstrzygnięcie o konstytucyjnych prawach Skarżącej zawarte jest w pkt 2 petitum sentencji Orzeczenia (oddalenie skargi kasacyjnej), nie zaś w pkt 1 Orzeczenia (sprostowanie orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego) ani w pkt 3 Orzeczenia (koszty postępowania).

Ostatecznym orzeczeniem nie jest w szczególności wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K z dnia października 2011 r., , gdyż nie rozstrzygał jeszcze ostatecznie o prawach Skarżącej. Został wydany w chwili, gdy budynek nie

Trybunał Konstytucyjny  
Rzeczypospolitej Polskiej  
Poznań, dnia 17 listopada 2014

był jeszcze objęty ewidencją zabytków i skarga była przedwczesna. Po wydaniu tego wyroku Spółka, chcąc w ramach należytej staranności ustalić rzeczywisty stan faktyczny, wystąpiła w grudniu 2011 r. do Urzędu Miasta K z prośbą o udzielenie informacji, czy budynek H jest objęty wspomnianą ewidencją. Otrzymała odpowiedź (pismem z dnia stycznia 2012 r.), że karta adresowa zabytku została opracowana października 2011 r. oraz że budynek jest objęty gminną ewidencją zabytków. Będąc postawioną wobec faktów dokonanych, Spółka wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. Doszło do wydania najpierw wyroku wspomnianego Sądu z dnia czerwca 2012 r., , a następnie (po wniesieniu skargi kasacyjnej) przywołanego wyżej Orzeczenia.

*Dowód: pismo Urzędu Miasta K z dnia stycznia 2012 r. wraz z poprzedzającym je pismem Skarżącej*

## II. Rodzaje praw podmiotowych Skarżącej

Orzeczenie dotyczy **tych właśnie praw** podmiotowych Skarżącej, które zostały wskazane w skardze konstytucyjnej i w pkt II niniejszego pisma. W Orzeczeniu orzeczono ostatecznie o następujących prawach podmiotowych Skarżącej określonych w Konstytucji RP:

- a) prawie do sądu (prawie do sprawiedliwej procedury<sup>2</sup>, a więc takiej, która zapewniałaby stronie możliwość merytorycznej obrony jej praw). Skarżąca w postępowaniu sądowo-administracyjnym dążyła do podważenia czynności organu. Wykorzystała w tym celu postępowanie sądowo-administracyjne. Innej możliwości nie miała. Przepis art. 22 ust. 5 pkt 3 Ustawy wyłączał możliwość prowadzenia postępowania administracyjnego w sprawie o włączenie karty adresowej obiektu do gminnej ewidencji zabytków, a więc zwalniał organy z obowiązku prowadzenia postępowania dowodowego i wyłączał możliwość udziału strony w czynnościach organów. Przepis § 18 Rozporządzenia ograniczał obowiązki organu jedynie do nielicznych czynności technicznych związanych z badaniem treści karty adresowej zabytku. NSA nie mógł jednak przeprowadzić postępowania dowodowego (bo wykluczał to zasadniczo art. 106 § 3 p.p.s.a.). NSA nie

---

<sup>1</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 1997 r., Ts 1/97.

<sup>2</sup> Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał w swym orzecznictwie (np. wyrok z dnia 20 września 2006 r. sygn. akt SK 63/05), że na treść prawa do sądu składają się trzy uprawnienia, a mianowicie: a) prawo dostępu do sądu (prawo uruchomienia

*Trybunał Konstytucyjny  
Rzeczypospolitej Polskiej  
Poznań, dnia 17 listopada 2014*

mógł też zbadać dochowania przez organy administracji przepisów o postępowaniu dowodowym, bo organy były w praktyce zwolnione z konieczności przeprowadzenia czynności dowodowych. Prawo do sądu stało się **prawem pustym**;

- b) prawie do traktowania praw majątkowych w sposób zgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i prawa przy ograniczaniu tych praw majątkowych. Orzeczenie dotyczyło obiektu, wobec którego przysługują Skarżącej prawa rzeczowe. Podstawami skargi kasacyjnej były przepisy, na podstawie których dokonano tych ograniczeń;
- c) prawie do środka odwoławczego. Orzeczenie zostało wydane w postępowaniu sądowno-administracyjnym, w którym Skarżąca kwestionowała czynność organu. Gdyby zakwestionowane przepisy przewidywały środek odwoławczy do organu drugiej instancji, Skarżąca mogłaby w skardze do sądu administracyjnego kwestionować czynności organu odwoławczego. Tym samym zaskarżone przepisy wpłynęły na możliwość dochodzenia sprawiedliwości przed sądami administracyjnymi.

Przepis art. 2 Konstytucji RP nie jest obojętny dla rozstrzygnięcia, gdyż wyraża zasadę państwa prawa. Zasada ta powinna być uwzględniana przy wykładni innych przepisów Konstytucji RP. W państwie prawa powinny istnieć takie rozwiązania ustawowe, które pozwalają na ochronę praw majątkowych przed arbitralnym ograniczeniem ze strony organów władzy publicznej. Ustawodawca może kształtować przesłanki ograniczenia praw majątkowych i procedurę, wedle której postępują organy władzy publicznej. Nie może jednak ustawodawca pozwolić, by organ władzy publicznej mógł dokonać ograniczenia prawa majątkowego na podstawie ogólnikowo sformułowanych przepisów bez powiadomienia osoby uprawnionej, a osoba ta nie mogła bronić swojego prawa ani w postępowaniu sądowym ani administracyjnym.

### **III. Sposób naruszenia praw podmiotowych Skarżącej**

Norma wynikająca z art. 22 ust. 5 pkt 3 Ustawy pozwala wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) na objęcie gminną ewidencją zabytków **dowolnego obiektu** nieruchomego, który organ w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków postanowi objąć ewidencją. W istocie

---

procedury), b) prawo do korzystania z rzetelnej procedury sądowej (zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności) oraz c) prawo do wyroku sądowego (prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia).

Trybunał Konstytucyjny  
Rzeczypospolitej Polskiej  
Poznań, dnia 17 listopada 2014

przepis art. 22 ust. 5 pkt 3 Ustawy nie przewiduje **żadnych** przesłanek ingerencji w prawa majątkowe, poza wolą i porozumieniem organów. § 18 Rozporządzenia nakazuje organowi (w sposób przez organ wybrany) ograniczyć się do zbadania jedynie tego, czy dane zawarte w karcie adresowej są wyczerpujące i zgodne ze stanem rzeczywistym, bez badania stanowiska stron czy nawet bez informowanie stron o zamiarze wydania założeń karty adresowej obiektu i jej włączenia do gminnej ewidencji zabytków. Skarżąca mogła teoretycznie jedynie wnieść skargę do sądu administracyjnego. Zrobiła to, jednakże nie mogła jednak w postępowaniu sądowo-administracyjnym wykazywać, że postępowanie organu było sprzeczne z kryteriami określonymi w prawie, bo ww. przepisy takich kryteriów nie określają. Skarżąca nie była w stanie też wykazywać uchybienia przepisom o postępowaniu dowodowym, bo ww. przepisy nie wymagają zebrania dowodów.

Postępowanie musi dawać realną możliwość ochrony praw podmiotowych. Ustawodawca musi stworzyć możliwość przeprowadzenia pełnego postępowania dowodowego przynajmniej przed jedną instancją administracyjną lub sądową. Procedura sądowo-administracyjna byłaby sprawiedliwa (zapewniałaby możliwość kontroli organu), gdyby organ administracji musiał wcześniej ustalić stan faktyczny, w postępowaniu dowodowym, z udziałem strony, a ograniczenie praw Skarżącej wprowadzono by na podstawie jasnych przepisów. Nie narusza standardów konstytucyjnych sam fakt ograniczenia sądu administracyjnego do, zasadniczo, badania zgodności z prawem czynności organu administracji, jeżeli ustawa precyzyjnie określa: (i) kiedy organ administracji może dokonać ingerencji w prawa podmiotowe wynikające z Konstytucji RP, (ii) jakie czynności dowodowe organ jest zobowiązany podjąć<sup>3</sup>, zapewniając udział stronie.

Naruszenie praw Skarżącej trwało zarówno w chwili objęcia obiektu H gminną ewidencją zabytków i trwa nadal<sup>4</sup>. Dopiero stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności przepisów zakwestionowanych w skardze umożliwi restytucję

<sup>3</sup> Uchwała pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09: „Należy szczególnie podkreślić, że - w świetle konstytucyjnego modelu sądowej kontroli działalności administracji publicznej - sąd administracyjny pierwszej instancji nie ma, co do zasady, kompetencji do dokonywania ustaleń stanu faktycznego będącego tłem sprawy administracyjnej (por. też art. 133 § 1 P.p.s.a.). Zadanie to należy do organu administracji publicznej. Elementem zaś kontroli legalności działania organu administracji publicznej jest powinność zbadania przez sąd, czy organ dokonując ustalenia stanu faktycznego nie naruszył przepisów proceduralnych pozwalających na urzeczywistnienie zasady prawdy obiektywnej. Naruszenie tego typu regulacji (m.in. art. 7, art. 77 § 1, art. 80 K.p.a.) powoduje nielegalność rozstrzygnięcia organu.”

<sup>4</sup> Obiekt nadal jest objęty ewidencją, zaś skarżącej nie przysługują środki prawne umożliwiające zmianę tegoż stanu.

*Trybunał Konstytucyjny  
Rzeczypospolitej Polskiej  
Poznań, dnia 17 listopada 2014*

konstytucyjności, poprzez wznowienie postępowania sądowo-administracyjnego na podstawie art. 272 § 1 p.p.s.a. Po wznowieniu postępowania sąd administracyjny rozpozna sprawę na nowo (art. 282 § 1 p.p.s.a.). Powinien uwzględnić utratę mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów, na podstawie których dokonano objęcia obiektu gminną ewidencją zabytków.

\* \* \*

Z tych względów w imieniu Skarżącej wnoszę jak na wstępie.

Michał Godłowski

radca prawny

Załączniki:

- odpis pisma Urzędu Miasta K z dnia stycznia 2012 r. wraz z poprzedzającym je pismem Skarżącej,
- pięć odpisów niniejszego pisma wraz z odpisami załączników.