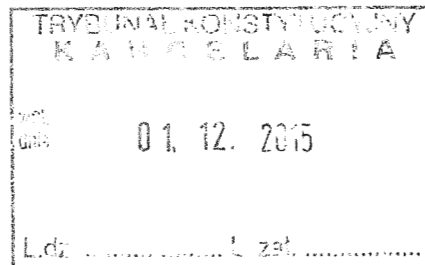




PG VIII TK 94/15

Kp 2/15



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej - złożonym w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji - o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 10 lipca 2015 roku o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach, której Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zarzuca:

- „1) niezgodność art. 1 pkt 6 w części dodawanego do ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r., poz. 1446 oraz z 2015 r., poz. 397 i 774) art. 14a ust. 2 – z art. 2 i art. 64 Konstytucji,
 - 2) niezgodność art. 1 pkt 20 lit. b w części dodawanego art. 50 ust. 4 ustawy, o której mowa w pkt 1, punktu 1a – z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji”
- na podstawie art. 56 pkt 5 w związku z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) -

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 10 lipca 2015 roku o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach w części, w jakiej dodawany jest art. 14a ust. 2 do ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t. j.: Dz. U. z 2014 r., poz. 1446 ze zm.), jest zgodny z art. 2 Konstytucji;**
- 2) art. 1 pkt 20 lit. b ustawy z dnia 10 lipca 2015 roku o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach w części, w jakiej dodawany jest pkt 1a do art. 50 ust. 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jest zgodny z art. 2 oraz nie jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;**
- 3) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w zw. z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.**

UZASADNIENIE

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej również: Prezydent RP lub Wnioskodawca) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego, w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji RP, z wnioskiem o zbadanie zgodności wymienionych na wstępie niniejszego stanowiska przepisów ustawy z dnia 10 lipca 2015 roku o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach

(dalej: ustawa o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami lub nowela z dnia 10 lipca 2015 roku) ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnej kontroli.

Zdaniem Wnioskodawcy, art. 1 pkt 6 noweli z dnia 10 lipca 2015 roku, w części dodawanego do ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t. j.: Dz. U. z 2014 roku, poz. 1446 z późn. zm.) [dalej: ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami lub u.o.z.o.z.] art. 14a ust. 2, jest niezgodny z art. 2 i art. 64 Konstytucji.

Uzasadniając wniosek, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wyliczył obowiązki, które, zgodnie z przepisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ciążą na właścicielu zabytku ruchomego wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa (dalej również: Lista) oraz wskazał, że najdalej idącą konsekwencją wpisania takiego zabytku na Listę jest możliwość przejęcia go na własność Skarbu Państwa.

Wnioskodawca stwierdził, że „[k]westionowany przepis art. 14a ust. 2 wskazując przesłanki dokonywania wpisu zabytku ruchomego na Listę Skarbów Dziedzictwa i tym samym określając zakres ewentualnych przejęć na własność Skarbu Państwa – ma istotny wpływ na korzystanie z konstytucyjnego prawa do własności, stąd wymóg by spełniał on wymagania poprawnej legislacji” (uzasadnienie wniosku, s. 5).

Według Prezydenta RP, przepis art. 14a ust. 2, który ma zostać wprowadzony do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nowelą z dnia 10 lipca 2015 roku, narusza zasadę przyzwoitej legislacji i wywiedzionej z niej zasadę określoności przepisów prawa w zakresie wskazania cech zabytku ruchomego podlegającego wpisowi na Listę Skarbów Dziedzictwa. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wskazał, iż „sposób ustalania występowania cech zabytku uzasadniających zakwalifikowanie go do objęcia nową formą ochrony jest nieprecyzyjny i nadmiernie skomplikowany, a ponadto umożliwiający zbyt

daleko posuniętą dowolność organu administracji w podejmowaniu decyzji o wpisie na Listę Skarbów Dziedzictwa” (*op. cit.*, s. 7). Prezydent RP zwrócił uwagę, że w ustawie nie przewidziano „szczegółowej procedury ustalania cech zabytku, która uwzględniałaby prawa i interesy dysponentów w trakcie postępowania związanego z wpisem, w szczególności w zakresie ustalania wieku przedmiotów oraz ich wartości” (*ibidem*).

Wnioskodawca, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, podniósł, iż „by ingerencja we wskazaną materię była dokonywana wyłącznie ustawą (art. 64 ust. 3 Konstytucji), chodzi zdaniem Trybunału, nie tylko o ustawową formę, ale także o to, by rozstrzygnięcie danej sprawy zostało dokonane w sposób, który nie wymaga odwołania się do skomplikowanych zabiegów interpretacyjnych, wymagających uwzględnienia innych aktów normatywnych czy też uzupełniających lub korygujących rezultat językowej wykładni ustawy. Tylko kompletność i precyzja unormowania ustawowego nie pozwoli bowiem organom stosującym prawo na dowolność w nadawaniu ostatecznego kształtu ograniczeniom czy na wyznaczanie ich zakresu” (*op. cit.*, s. 8).

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zakwestionował także konstytucyjność art. 1 pkt 20 lit. b noweli z dnia 10 lipca 2015 roku - w części dodawanego do art. 50 ust. 4 ustawy do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami - punktu 1a.

W ocenie Wnioskodawcy, „[k]westionowany przepis art. 50 ust. 4 pkt 1a zobowiązujący ministra KiDN do przejęcia zabytku ruchomego na własność Państwa narusza art. 2 Konstytucji w zakresie zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz zasady zaufania do państwa i prawa. Sformułowanie przepisu nie pozwala bowiem jednoznacznie ustalić, kiedy niemożność usunięcia zagrożenia dla zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa następuje i czy na ustalenie wystąpienia tej niemożności ma wpływ zachowanie właściciela lub posiadacza

zabytku, to jest czy niemożność powstała jako wyraz jego woli, czy też na jej powstanie nie miał wpływu lub wyraźnie się jej sprzeciwiał.

[...]

Kwestionowany przepis nie spełnia wymagań poprawnej legislacji, odnoszących się w sposób szczególny do przepisów ograniczających konstytucyjne wolności i prawa. Nie zapewnia też jednolitej wykładni i jednolitego stosowania prawa. Każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom” (uzasadnienie wniosku, s. 10).

Prezydent RP uważa, że brzmienie art. 50 u.o.z.o.z. nie pozwoli dysponentowi zabytku ruchomego wpisanego na Listę na precyzyjne ustalenie, w jakich sytuacjach dopuszczalna jest ingerencja organów państwa w prawo własności.

Wnioskodawca stwierdza nadto, iż „[z]askarżone unormowanie ingeruje w nieproporcjonalny sposób w istotę prawa własności i zostało skonstruowane wyjątkowo nieprecyzyjnie. Dodatkowo ustawa nie określa procedury przejmowania zabytku na własność Skarbu Państwa. Utrudnia to dysponentom korzystanie z przysługujących im praw, wywołuje niepewność w stosunkach prawnych i zmusza do oczekiwania na ukształtowanie się jednolitego orzecznictwa. Z powyższych względów przepis stanowi nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjnie chronione prawo własności” (*op. cit.*, s. 11).

Zdaniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, „[p]rzymusowe pozbawienie własności właściciela [zabytku ruchomego – przyp. wł.] jest zaś nie tylko ograniczeniem, ale wkroczeniem w istotę tego prawa, co w oczywisty sposób wykracza poza proporcjonalność ograniczenia. Jeżeli bowiem ograniczenie własności jest niedopuszczalne, jeśli jest nieproporcjonalne (przekracza miary art. 31 ust. 3 Konstytucji), to tym bardziej niedopuszczalne jest całkowite pozbawienie własności. Zaznaczyć należy, że sam art. 64 ust. 3

Konstytucji wyklucza możliwość przekroczenia przez ograniczenie własności <istoty własności>. Trudno zaś wyobrazić sobie bardziej wyraziste ograniczenie własności niż jej pozbawienie” (*op. cit.*, s. 12).

Prezydent RP wskazał, że „[p]rzepis zobowiązujący ministra KiDN do obligatoryjnego przejęcia zabytku ruchomego na własność Skarbu Państwa cechuje nadmierny rygoryzm i brak poszanowania przez ustawodawcę podstawowych praw właścicieli zabytkowych przedmiotów. Możliwe jest, iż zabytek mający dla organu ochrony zabytków określoną pieniężną wartość (euro), dla właściciela jest bezcenny” (*ibidem*).

Zdaniem Wnioskodawcy, zasadnym byłoby przyjęcie rozwiązania zobowiązującego organ ochrony zabytków do podejmowania działań ułatwiających usunięcie zagrożenia dla zabytku ruchomego, co wymusiłoby współdziałanie tego organu z posiadaczem zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa, zaś „[p]rzy współudziale organu ochrony zabytków zmniejszenie istniejącego zagrożenia dla zabytku umożliwiłoby pozostawienie tego zabytku we władaniu jego dotychczasowego dysponenta” (*op. cit.*, s. 13).

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zauważył, iż wprowadzany do u.o.z.o.z. - ustawą o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami - art. 37a ust. 1 stanowi, że zabytek wpisany na Listę Skarbów Dziedzictwa przechowuje się „w pomieszczeniu wyposażonym w zabezpieczenia techniczne na wypadek kradzieży, pożaru i innych zagrożeń lub mającym zapewnioną bezpośrednią stałą ochronę fizyczną w rozumieniu ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz. U. z 2014 r., poz. 1099), zwana dalej <stałą ochroną fizyczną>” (*ibidem*). Projekt zabezpieczeń technicznych, o których mowa w cytowanej powyżej normie prawnej, musi być uzgodniony z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (dalej również: minister KiDN). Wnioskodawca wskazał, że właściciel lub posiadacz może „wystąpić o dotację celową na wyposażenie pomieszczenia i jest im ona (obligatoryjnie – art. 83a ust. 1) udzielana - <we wnioskowanej wysokości do

100% nakładów koniecznych na wyposażenie pomieszczenia w zabezpieczenia techniczne>” (*ibidem*). W ocenie Wnioskodawcy, taka treść wprowadzanego do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami art. 83a ust. 2 nie gwarantuje, że udzielona dotacja zapewni w całości pokrycie kosztów wyposażenia pomieszczenia. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej stwierdził, iż przechowywanie zabytku wpisanego na Listę w nieodpowiednich warunkach może spowodzić dla niego zagrożenie, o którym mowa w art. 50 ust. 1 u.o.z.o.z., co z kolei może doprowadzić do przejęcia go na własność Skarbu Państwa na mocy decyzji ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Według Prezydenta RP, „[c]hoćby zaistnienie powyższej sytuacji miało czysto teoretyczny charakter, to sama jej formalna dopuszczalność dyskwalifikuje regulację umożliwiającą przejmowanie cennych zabytków na własność Skarbu Państwa na podstawie decyzji ministra KiDN” (*ibidem*).

W konkluzji Wnioskodawca stwierdził, że „[i]stnieje możliwość, iż nagromadzenie w kwestionowanych przepisach legislacyjnych mankamentów powoduje, że naruszona została formalna zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), jak również zasada proporcjonalności i określoności ustawowych ograniczeń konstytucyjnie chronionych praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji), jak też prawa własności (art. 64 Konstytucji)” (uzasadnienie wniosku, s. 14).

Zakwestionowany art. 1 pkt 6 noweli z dnia 10 lipca 2015 roku w zakresie, w jakim wprowadzany jest do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami art. 14a ust. 2, ma następujące brzmienie: „Na Listę Skarbów Dziedzictwa wpisuje się zabytek ruchomy o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego, zaliczany do jednej z kategorii, o których mowa w art. 64 ust. 1, na podstawie decyzji wydanej przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony

dziedzictwa narodowego, z urzędu albo na wniosek właściciela zabytku ruchomego.”.

Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności - zaskarżonego w pkt 1 *petitum* wniosku - przepisu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami należy krótko odnieść się do regulacji tego aktu prawnego, dotyczących Listy Skarbów Dziedzictwa.

Z uzasadnienia projektu noweli z dnia 10 lipca 2015 roku wynika, że jej celem „jest ustanowienie nowej formy ochrony zabytków ruchomych przy założeniu, że dotyczyć będzie ona zabytkowych dóbr kultury o szczególnym znaczeniu dla dziedzictwa narodowego, a więc tych, które wraz ze związanymi z nimi <wartościami duchowymi, zjawiskami historycznymi i obyczajowymi uznawane są za godne ochrony prawnej dla dobra społeczeństwa i jego rozwoju oraz przekazania następnym pokoleniom, z uwagi na zrozumiałe i akceptowane wartości historyczne, patriotyczne, religijne, naukowe i artystyczne, mające znaczenie dla tożsamości i ciągłości rozwoju politycznego, społecznego i kulturalnego, dowodzenia prawd i upamiętniania wydarzeń historycznych, kultywowania poczucia piękna i wspólnoty cywilizacyjnej> (J. Pruszyński, uzasad. wyroku z dnia 8 października 2007 TK 20/07, OTKZU 2007, seria A, nr 9, poz. 102., sent. Dz. U. Nr 192, poz. 1394).

[...]

Stąd przedkładana inicjatywa utworzenia Listy Skarbów Dziedzictwa i możliwość umieszczania na niej, tak w trybie wnioskowym, jak i z urzędu, zabytków ruchomych, wprowadzenia instrumentów ochrony z zakresu nadzoru konserwatorskiego, wzmocnionych o uprawnienia kontrolne Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, przy jednoczesnym respektowaniu treści pozostałych regulacji konstytucyjnych, a w szczególności art. 31 Konstytucji i wynikającej z

niego zasady proporcjonalności w wyważaniu interesu prywatnego i publicznego”¹.

Zgodnie z wprowadzającym art. 14a ust. 1 u.o.z.o.z., Listę Skarbów Dziedzictwa ma prowadzić minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Z kolei zaskarżona - w pkt 1 *petitum* wniosku - regulacja przewiduje wpisanie na Listę, na podstawie decyzji wydanej przez ministra KiDN, zabytku ruchomego o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego, który jest zaliczany do jednej z kategorii, o której mowa w art. 64 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wprowadzany do u.o.z.o.z art. 14a ust. 2 dopuszcza wpis zabytku ruchomego na Listę z urzędu lub na wniosek jego właściciela.

We wprowadzającym art. 14b ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przewidziano instytucję skreślenia zabytku ruchomego z Listy Skarbów Dziedzictwa. Zgodnie z ust. 1 i 2 wskazanej jednostki redakcyjnej, z Listy podlega skreśleniu, na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, zabytek ruchomy, który przestał być zaliczany do jednej z kategorii, o której mowa w art. 64 ust. 1 u.o.z.o.z.

Na właściciela lub posiadacza zabytku ruchomego wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa, zgodnie z nowelą z 10 lipca 2015 roku, ma zostać nałożone szereg obowiązków, które zostały szczegółowo wymienione we wniosku Prezydenta RP (uzasadnienie wniosku, s. 3-5).

Jako wzorce kontroli zakwestionowanego - w pkt 1 *petitum* wniosku - przepisu w zakresie, w jakim wprowadza do ustawy o ochronie zabytków i opieki nad zabytkami art. 14a ust. 2, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wskazał art. 2 i art. 64 Konstytucji.

¹ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach znajduje się na stronie internetowej www.sejm.gov.pl, druk sejmowy 3112.

W ocenie Wnioskodawcy, zaskarżony przepis - we wskazanym w *petitum* wniosku zakresie - narusza zasadę określoności przepisów prawa, która wynika z zasady poprawnej legislacji, wywodzonej z art. 2 ustawy zasadniczej.

Odnosnie do zasady określoności prawa Trybunał Konstytucyjny obszernie wypowiedział się w wyroku z dnia 28 października 2009 roku, sygn. akt Kp 3/09, w którym, podsumowując swoje dotychczasowe orzecznictwo, wskazał, że „na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji.

Przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi słowy, nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych [...]. Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jest to możliwe pod warunkiem skonstruowania przez prawodawcę precyzyjnych norm prawnych.

Jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo

oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo (por. wyroki o sygn. K 24/00 i sygn. K 41/02 oraz wyrok z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127). Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań, jest naruszeniem Konstytucji (por. wyroki o sygn. K 6/02 i sygn. K 41/02).

Stosunkowo najłatwiej jest zdiagnozować kryteria poprawności przepisów prawa. Poprawność oznacza bowiem zgodność przepisu z wymogami prawidłowej legislacji, których wyrazem są *Zasady techniki prawodawczej*. Są to wymogi co do technicznej strony legislacji i mają wtórny charakter wobec dwóch pierwszych kryteriów, tzn. wymóg poprawności służyć ma zapewnieniu takiego wysłownienia norm prawnych, które gwarantować będą ich precyzyjność i jasność. Jak zaznaczył Trybunał w wyroku z 21 marca 2001 r. (sygn. K 24/00), *Zasady techniki prawodawczej* stanowią prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego².

Aby odpowiedzieć na pytanie, czy wprowadzany do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami art. 14a ust. 2 u.o.z.o.z. narusza zasadę określoności prawa, należy ustalić, czy jest on sformułowany w sposób jasny, precyzyjny i czy jest zrozumiały dla jego adresatów.

Trzeba bowiem pamiętać, iż „[z] zasady określoności prawa wynika, że każdy przepis aktu prawotwórczego (normatywnego) [...], zwłaszcza zaś dotyczący wolności i praw jednostki lub przewidujący możliwość stosowania wobec niej sankcji, powinien być sformułowany w sposób poprawny, jasny i

² OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138.

precyzyjny, tym samym zapewniający przewidywalność skutków jego zastosowania”³.

Wnioskodawca wiąże naruszenie zasady określoności prawa z tym, że wprowadzany art. 14a ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie wskazuje dostatecznie precyzyjnie cech zabytku ruchomego podlegającego wpisowi na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz jest zbyt skomplikowany.

W tym miejscu przypomnieć wypada, że, zgodnie z wprowadzaniem do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami art. 14a ust. 2, na Listę Skarbów Dziedzictwa wpisany zostaje taki zabytek ruchomy, który po pierwsze - ma szczególną wartość dla dziedzictwa kulturowego, i po drugie – zalicza się do jednej z kategorii, o której mowa w art. 64 ust. 1 u.o.z.o.z.

Nie można uznać, że narusza zasadę określoności prawa przyjęta we wprowadzaniem do u.o.z.o.z. art. 14a ust. 2 technika legislacyjna, polegająca na odesłaniu do innego przepisu tego samego aktu prawnego. Nie rodzi wszak żadnych problemów - i nie jest też skomplikowane - sięgnięcie przez osobę dokonującą interpretacji kwestionowanego przepisu do innej normy prawnej, która jest zawarta w tej samej ustawie, czyli właśnie do art. 64 ust. 1 u.o.z.o.z.

W art. 64 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zostały wymienione następujące kategorie zabytków:

- 1) zabytki archeologiczne, które mają więcej niż 100 lat, wchodzące w skład zbiorów archeologicznych lub które zostały pozyskane w wyniku badań archeologicznych bądź przypadkowych odkryć;
- 2) elementy stanowiące integralną część zabytków architektury, wystroju wnętrz, pomników, posągów i dzieł rzemiosła artystycznego, które mają więcej niż 100 lat;
- 3) wykonane ręcznie dowolną techniką i na dowolnym materiale dzieła malarstwa, nieobjęte kategoriami wskazanymi w pkt 4 i 5, które mają więcej

³ W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, tom V, teza 38 do art. 2 Konstytucji, s. 49.

niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 150 000 euro oraz nie są własnością ich twórców;

- 4) wykonane ręcznie na dowolnym materiale akwarele, gwasze i pastele, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 30 000 euro oraz nie są własnością ich twórców;
- 5) mozaiki, nieobjęte kategoriami wskazanymi w pkt 1 i 2, oraz rysunki wykonane ręcznie przy użyciu dowolnej techniki i na dowolnym materiale, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 15 000 euro oraz nie są własnością ich twórców;
- 6) oryginalne dzieła grafik i matryce do ich wykonania oraz oryginalne plakaty, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 15 000 euro oraz nie są własnością ich twórców;
- 7) oryginalne rzeźby, posągi lub ich kopie wykonane tą samą techniką co oryginał, nieobjęte kategorią wskazaną w pkt 1, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 50 000 euro oraz nie są własnością ich twórców;
- 8) fotografie, filmy oraz ich negatywy, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 15 000 euro oraz nie są własnością ich twórców;
- 9) pojedyncze lub znajdujące się w zbiorach inkunabuły i manuskrypty oraz mapy i partytury muzyczne, liczące więcej niż 50 lat, które nie są własnością ich twórców;
- 10) pojedyncze lub znajdujące się w zbiorach książki, które mają więcej niż 100 lat i ich wartość jest wyższa niż 50 000 euro;
- 11) mapy drukowane, które mają więcej niż 200 lat;
- 11a) kolekcje i przedmioty z kolekcji zoologicznych, botanicznych, mineralnych lub anatomicznych, których wartość jest wyższa niż 50 000 euro;
- 12) kolekcje o znaczeniu historycznym, paleontologicznym, etnograficznym lub numizmatycznym, których wartość jest wyższa niż 50 000 euro;
- 13) środki transportu, które mają więcej niż 75 lat i ich wartość jest wyższa niż 50 000 euro;

14) inne kategorie, niewymienione w pkt 1-13, obejmujące zabytki, które mają więcej niż 50 lat i ich wartość jest wyższa niż 50 000 euro.

Art. 64 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zawiera „czternaście kategorii rodzajowych, w tym trzynaście sprecyzowanych rodzajowo i ostatnia, czternasta, która ma charakter ogólny, uzupełniająca w stosunku do pozostałych trzynastu pozycji. Odnośnie do każdej z tych kategorii istotne są dwa kryteria weryfikacyjne, a mianowicie wartość zabytku oraz jego wiek.

W celu sprawdzenia, czy dany zabytek mieści się w jednej z tych kategorii, w pierwszej kolejności spróbować należy zaliczyć go do jednej z trzynastu nazwanych przedziałów klasyfikacyjnych. Jeśli próba ta zakończy się niepowodzeniem, ustalić należy, czy wywieziony bezprawnie zabytek ma więcej niż 50 lat i wartość większą niż 50 000 euro”⁴.

Kategorie zabytków, wymienione w art. 64 ust. 1 u.o.z.o.z., zostały opisane w sposób dostatecznie jasny i precyzyjny. Zaliczenie danego zabytku ruchomego do określonej kategorii nie powinno nastręczać żadnych trudności. W pkt 1 – 13 analizowanego przepisu wszak jednoznacznie wskazano kryteria, które winien spełniać dany zabytek, aby mógł zostać zaliczony do określonej kategorii, to jest: rodzaj zabytku ruchomego, jego wiek (oprócz pkt 11a i 12) i wartość (oprócz pkt 1,2,9 i 11). W pkt 14 art. 64 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jako kryteria zaliczenia zabytku ruchomego do tej kategorii, wymienione jedynie wiek i wartość zabytku.

Wobec powyższego, odesłanie we wprowadzanym art. 14a ust. 2 u.o.z.o.z. do art. 64 ust. 1 tej ustawy nie narusza zasady określoności prawa.

Zabytek ruchomy, aby zostać wpisany na Listę Skarbów Dziedzictwa musi także posiadać szczególną wartość dla dziedzictwa kulturowego.

⁴ R. Golat, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Zakamycze 2004, Lex/el. nr 73906, komentarz do art. 64 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Ustawodawca użył w zakwestionowanym przepisie niedookreślonego i ocennego pojęcia, jakim niewątpliwie jest określenie „szczególna wartość”. Użycie takiego sformułowania nie powoduje jednak, że wprowadzany do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami art. 14a ust. 2 narusza zasadę określoności prawa.

W wyroku z dnia 16 stycznia 2006 roku, sygn. akt SK 30/05, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[w] orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rzeczywiście przyjmuje się, że z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wynika zakaz formułowania przepisów niejasnych i nieprecyzyjnych (zob. wyroki TK: z 12 września 2005 r., sygn. SK 13/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 91; z 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1; z 3 czerwca 2003 r., sygn. K 43/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 49; z 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 27/01, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 93; z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217; z 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254; z 4 października 2000 r., sygn. P 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 189; z 15 września 1999 r., sygn. K. 11/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 116). Nie jest to jednak tożsame po pierwsze z wykluczeniem dopuszczalności posługiwania się zwrotami niedookreślonymi przez ustawodawcę, po drugie zaś z wykluczeniem konstytucyjności sytuacji, gdy to na orzekające sądy spada powinność doprecyzowania pojęć niedookreślonych przez ustawodawcę. Jak trafnie wskazano w uchwale TK z 6 listopada 1991 r., sygn. W. 2/91 (OTK w 1991 r., poz. 20), <posługiwania się w prawie (...) pojęciami nieostrymi nie można *a priori* traktować jako uchybienia legislacyjnego. Często bowiem skonstruowanie określonej normy prawnej przy ich pomocy stanowi jedyne rozsądne wyjście. Na straży właściwego stosowania takiej normy stoją przede wszystkim normy procesowe, nakazujące wskazanie przesłanek, jakie legły u podstaw zastosowania w konkretnej sprawie normy prawnej skonstruowanej przy użyciu tego rodzaju nieostrego pojęcia>”⁵ oraz podzielił pogląd wyrażony przez

⁵ OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2.

S. Zabłockiego, zgodnie z którym „posługiwanie się przez ustawodawcę pojęciami ogólnymi – oznaczające konieczność nadawania im konkretnej treści przez organ stosujący prawo – jest nieodzowne w wypadkach, gdy stosowanie określonej instytucji prawnej oparte jest na kryteriach ocennych. Brak definicji takich pojęć spowodowany jest zazwyczaj tym, że dla dokonania konkretnych ocen brane jest pod uwagę wiele okoliczności, które różnić się będą w zależności od sprawy, a ujęcie ich w sposób ogólny i wyczerpujący w jednym katalogu byłoby niemożliwe. Wszelkie zaś próby w tym zakresie musiałyby prowadzić do nadmiernej kazuistyki przepisów prawa, co w istocie zaprzeczałoby ich abstrakcyjnemu charakterowi”⁶.

Należy zauważyć, że wprowadzany do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami art. 14a ust. 2 dotyczy specyficznej materii, jaką jest kwestia związana ze wskazaniem takiej cechy zabytku ruchomego, której wystąpienie powoduje konieczność wpisania go na Listę Skarbów Dziedzictwa, co z kolei skutkuje określonymi konsekwencjami dla jego właściciela lub posiadacza. W tej materii nie można posłużyć się precyzyjnymi - kazuistycznymi - określeniami, gdyż jest to po prostu niemożliwe. Dlatego ustawodawca, chcąc uszczegółwić określoną wcześniej, chociażby w art. 64 ust. 1 u.o.z.o.z., kategorię zabytków, musi posłużyć się pojęciem nieostrym. A trzeba mieć na względzie, że ustawodawca, posługując się w kwestionowanym przepisie pojęciem „szczególna wartość”, miał na celu ograniczenie ilości zabytków ruchomych, które miałyby zostać wpisane na Listę Skarbów Dziedzictwa. Wydaje się, iż użycie pojęcia „szczególna wartość” było jedynym rozsądnym sposobem dokonania takiego ograniczenia. Słowo „szczególne” oznacza bowiem, że coś jest niezwykle, wyjątkowe. Odczytując więc zakwestionowany przepis, należy stwierdzić, że chodzi w nim tylko o takie zabytki ruchome, które mają wyjątkowe znaczenie dla dziedzictwa kulturowego narodu.

⁶ *Ibidem.*

Pojęcie „dziedzictwa kulturowego” nie ma definicji legalnej. Definicja tego pojęcia została sformułowana przez J. Pruszyńskiego, który stwierdził, iż jest to „zasób rzeczy nieruchomych i ruchomych wraz ze związanymi z nim wartościami duchowymi, zjawiskami historycznymi i obyczajowymi uznawany za godny ochrony prawnej dla dobra społeczeństwa i jego rozwoju oraz przekazania następnym pokoleniom, z uwagi na zrozumiałe i akceptowane wartości historyczne, patriotyczne, religijne, naukowe i artystyczne, mające znaczenie dla tożsamości i ciągłości rozwoju politycznego, społecznego i kulturalnego, dowodzenia prawd i upamiętniania wydarzeń historycznych, kultywowania poczucia piękna i wspólnoty cywilizacyjnej”⁷.

Wydaje się, że sformułowana przez J. Pruszyńskiego definicja pojęcia „dziedzictwa kulturowego” może być wykorzystana w procesie interpretacji zakwestionowanego przepisu. Oczywiście jest przecież, że na Listę Skarbów Dziedzictwa powinny być wpisane tylko takie zabytki, które mają wyjątkowe znaczenie dla społeczeństwa i przyszłych pokoleń.

A zatem należy uznać, iż ocena, czy dany zabytek ruchomy ma „szczególną wartość dla dziedzictwa kulturowego”, może zostać dokonana w procesie stosowania prawa, a użycie w zakwestionowanym przepisie tego sformułowania nie narusza konstytucyjnej zasady określoności prawa.

Zastrzeżenia Prezydenta RP budzi również fakt, iż nie została określona szczególna procedura ustalania cech zabytku. Tego zastrzeżenia także nie można podzielić.

Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa następuje na podstawie decyzji ministra KiDN, co oznacza, iż w postępowaniu w tym przedmiocie mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej również: k.p.a.) oraz ustawy z dnia 25 lipca 2002 roku

⁷ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, Kraków 2001, tom I, s. 50.

Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j.: Dz. U z 2014 roku, poz. 1647) [dalej: Prawo o ustroju sądów administracyjnych].

W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wprost wskazano, że „[p]odstawą wpisania na Listę będzie decyzja ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Taka forma rozstrzygnięcia zapewni zainteresowanym (właścicielom i innym dysponentom zabytku) odpowiedni poziom ochrony ich interesów, określony instytucjami ogólnej procedury administracyjnej i sądownoadministracyjnej”⁸. Powyższe stwierdzenie projektodawców należy podzielić. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego i Prawa o ustroju sądów administracyjnych w wystarczający sposób chronią bowiem interesy właścicieli i posiadaczy zabytków ruchomych.

K.p.a. zawiera regulacje dotyczące postępowania dowodowego, co niewątpliwie gwarantuje poczynienie prawidłowych ustaleń, czy dany zabytek ruchomy spełnia wszystkie warunki nakazujące wpisanie go na Listę Skarbów Dziedzictwa.

Trzeba także zauważyć, że, zgodnie z art. 100 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, minister KiDN nadaje uprawnienia rzeczoznawcy w określonej dziedzinie opieki nad zabytkami, które uprawniają do wydawania ocen i opinii między innymi dla organów ochrony zabytków.

„Jeżeli rzeczoznawca sporządza ekspertyzę na zlecenie organu prowadzącego dane postępowanie administracyjne, wówczas ekspertyza ta ma charakter opinii biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a. Jeżeli natomiast taka ekspertyza przygotowywana jest na zlecenie strony, wówczas należy ją traktować po prostu jako równoprawny element materiału dowodowego, podlegający rozpatrzeniu oraz swobodnej ocenie na mocy art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. - zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2007 r. (II SA/Bd 807/07,

⁸ *Vide* – przypis nr 1.

LEX nr 491844) czy wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2008 r. (VI SA/Wa 321/08, LEX nr 511410)”⁹.

Opinia rzeczoznawcy stanowi zatem środek dowodowy w postępowaniu administracyjnym, o którym to środku jest mowa w art. 75 § 1 k.p.a.

Właściciel lub posiadacz zabytku ruchomego ma prawo zapoznać się z opinią rzeczoznawcy, sporządzania notatek kopii i odpisów (art. 73 § 1 k.p.a.). Może też uczestniczyć w przesłuchaniu rzeczoznawcy i zadawać mu pytania oraz składać wyjaśnienia co do treści opinii, a zatem może się z nią nie zgodzić i ją kwestionować (art. 79 § 1 i 2 k.p.a.).

Wreszcie właściciel lub posiadacz zabytku ruchomego może zaskarżyć decyzję ministra KiDN do sądu administracyjnego.

W związku z powyższym należy uznać, że przepisy ustaw w należyty sposób chronią interes właściciela lub posiadacza zabytku ruchomego w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie wpisu zabytku ruchomego na Listę Skarbów Dziedzictwa.

Mając na względzie całokształt przedstawionych wyżej okoliczności, trzeba stwierdzić, iż wprowadzany do ustawy o opiece nad zabytkami i ochronie zabytków art. 14a ust. 2 jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności prawa.

Jako kolejny wzorzec kontroli kwestionowanej w pkt 1 *petitum* wniosku regulacji, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wskazał art. 64 ustawy zasadniczej.

Odnosząc się w uzasadnieniu wniosku do ewentualnego naruszenia przez kwestionowany przepis art. 64 Konstytucji, Prezydent RP ograniczył się jedynie do wyliczenia obowiązków ciążących na właścicielu zabytku ruchomego

⁹ P. Antoniak, M. Cherka, F. M. Elżanowski, K. A. Wąsowski, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, M. Cherka (red), P. Antoniak, F. M. Elżanowski, K. A. Wąsowski, Lex/el 2010, nr 83290, komentarz do art. 100 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, teza 2.

wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, wskazał, iż ingerencja w prawo własności winna być dokonywana wyłącznie ustawą.

Wnioskodawca nie podał zatem żadnych argumentów, dlaczego – w Jego ocenie – wprowadzany do u.o.z.o.z. art. 14a ust 2 narusza art. 64 Konstytucji. Niemożliwe jest ustalenie w jaki sposób kwestionowany przepis ogranicza prawo własności oraz z jakiego powodu Prezydent RP uważa, iż ta ewentualna ingerencja w prawo własności jest dokonywana aktem prawnym innej rangi niż ustawa. Wreszcie lektura wniosku nie pozwala na ustalenie, dlaczego kwestionowana regulacja narusza konstytucyjną zasadę równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych.

Art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) [dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 roku], który, zgodnie z art. z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) [dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 2015 roku], ma zastosowanie w niniejszej sprawie, stanowi, że wniosek winien zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu niezgodności konkretnego przepisu z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 października 2010 roku, sygn. akt P 10/10, podkreślił, iż „przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...], lecz zawsze muszą być argumentami <nadającymi się> do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny”¹⁰.

Konsekwencją braku uzasadnienia naruszenia określonego wzorca kontroli jest umorzenie postępowania w tym zakresie.

W tej sytuacji postępowanie w zakresie badania zgodności wprowadzanego nowelą z dnia 10 lipca 2015 roku do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami art. 14a ust. 2 z art. 64 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie

¹⁰ OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78.

art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 roku w zw. z art. 134 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 2015 roku - z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Drugi z zakwestionowanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przepisów ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, to jest jej art. 1 pkt 20 lit. b, wprowadza do ust. 4 art. 50 u.o.z.o.z. pkt 1a.

Po wejściu w życie zmian wprowadzanych nowelą z dnia 10 lipca 2015 roku, art. 50 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami miałyby następujące brzmienie: „1. W przypadku wystąpienia zagrożenia polegającego na możliwości zniszczenia, uszkodzenia, kradzieży, zaginięcia lub nielegalnego wywiezienia za granicę zabytku ruchomego wpisanego do rejestru albo na Listę Skarbów Dziedzictwa, odpowiednio wojewódzki konserwator zabytków może wydać, a minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego wydaje, decyzję o zabezpieczeniu tego zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia.

2. Czasowe zajęcie zabytku ruchomego polega na przekazaniu go, w zależności od rodzaju zabytku, do muzeum, archiwum lub biblioteki.

3. W przypadku wystąpienia zagrożenia dla zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, polegającego na możliwości jego zniszczenia lub uszkodzenia, starosta, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, może wydać decyzję o zabezpieczeniu tego zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia. Przepisy o gospodarce nieruchomościami stosuje się odpowiednio.

4. Jeżeli nie jest możliwe usunięcie zagrożenia, o którym mowa w ust. 1 lub 3:

1) zabytek ruchomy może być przejęty przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, w drodze decyzji, na własność Skarbu Państwa, z przeznaczeniem na cele kultury, oświaty lub turystyki, za odszkodowaniem odpowiadającym wartości rynkowej tego zabytku;

1a) zabytek ruchomy wpisany na Listę Skarbów Dziedzictwa zostaje przejęty przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w drodze decyzji, na własność Skarbu Państwa, z przeznaczeniem na cele kultury, za odszkodowaniem odpowiadającym wartości rynkowej tego zabytku;

2) zabytek nieruchomy może być na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków wywłaszczony przez starostę na rzecz Skarbu Państwa lub gminy właściwej ze względu na miejsce położenia tego zabytku, w trybie i na zasadach przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami.”.

Wprowadzany do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami art. 50 ust. 4 pkt 1a przewiduje zatem, że minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego przejmuje na własność Skarbu Państwa, wydając decyzję administracyjną, zabytek ruchomy wpisany na Listę Skarbów Dziedzictwa wtedy, gdy nie jest możliwe usunięcie zagrożenia polegającego na możliwości jego:

- a) zniszczenia,
- b) uszkodzenia,
- c) kradzieży,
- d) zaginięcia,
- e) nielegalnego wywiezienia za granicę.

Przejęty zabytek ruchomy może być przeznaczony wyłącznie na cele kultury, zaś poprzedni jego właściciel musi otrzymać odszkodowanie odpowiadające wartości rynkowej zabytku.

Wnioskodawca wskazał, że - w Jego ocenie – zakwestionowana norma prawna narusza, wynikające z art. 2 Konstytucji, zasady:

- ochrony zaufania do państwa i prawa,
- pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego,
- poprawnej legislacji (określoności prawa).

Z zasady ochrony zaufania do państwa i prawa wynika, iż „[u]stawodawca ma konstytucyjny obowiązek określenia koniecznej interwencji w sferę prywatności obywateli w sposób precyzyjny, ograniczający zakres swobody organów władzy publicznej (zob. K 4/04 z 20 VI 2005, OTK ZU 2005, seria A, nr 6, poz. 64, s. 814)”¹¹.

Z kolei zasada pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego), którą niekiedy wyprowadza się z zasady ochrony zaufania do państwa i prawa¹², „wymaga przydania prawu cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną i aktualną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych swoich działań. Jednostka powinna, w myśl tej zasady, mieć możliwość przewidzenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego prawa, jak i oczekiwać, że prawodawca nie zmieni tych regulacji w sposób arbitralny”¹³.

Zasadę określoności prawa omówiono wcześniej.

Ze stanowiskiem Prezydenta RP co do niezgodności zakwestionowanego przepisu z wymienionymi powyżej zasadami, które wynikają z art. 2 Konstytucji, nie można się zgodzić. Wprowadzany pkt 1a do art. 50 ust. 4 pkt u.o.z.o.z. jest bowiem precyzyjny, jasny i zrozumiały dla jego adresatów.

Zaskarżony przepis w sposób jednoznaczny określa, kiedy dopuszczalne jest przejęcie zabytku na własność Skarbu Państwa. Następuje to w momencie, gdy nie jest już możliwe usunięcie wskazanych zagrożeń. Oznacza to, iż odjęcie własności zabytku ruchomego jest dopuszczalne wyłącznie w sytuacji, w której wyczerpane zostały wszelkie możliwe, dostępne, środki do usunięcia określonego zagrożenia. Inaczej rzecz ujmując, można stwierdzić, że przejęcie własności

¹¹ W. Sokolewicz, *op. cit.*, teza 29 do art. 2, s. 34-35.

¹² *Vide – op. cit.*, teza 30 do art. 2, s. 36.

¹³ *Ibidem.*

Skarbu Państwa jest możliwe tylko wtedy, gdy jest to jedyna szansa uratowania zabytku ruchomego przed kradzieżą, zniszczeniem, uszkodzeniem, zaginięciem lub nielegalnym wywiezieniem za granicę. Właściciel lub posiadacz zabytku ruchomego wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa może więc przewidzieć, kiedy ewentualnie zostanie pozbawiony własności zabytku. Należy także podkreślić, że ustalenie czy zagrożenie może być usunięte, czy nie, będzie odbywało się w postępowaniu administracyjnym, w którym będzie można wykorzystywać różnego rodzaju dowody, takie jak zeznania świadków czy opinie biegłych lub oględziny pomieszczeń.

Zwrócić należy uwagę, że sformułowania użyte przez ustawodawcę do nazwania poszczególnych zagrożeń dla zabytku ruchomego nie są ani specjalistyczne ani skomplikowane. Pojęcia te są używane w języku potocznym i powinny być zrozumiałe dla każdego. Większość bowiem osób używa słów: „kradzież”, „zniszczenie”, „uszkodzenie”, „zaginięcie”, „nielegalny wywóz za granicę” i rozumie co one oznaczają.

Z brzmienia zaskarżonego przepisu jasno wynika, iż przyczyny powstania zagrożenia dla zabytku ruchomego wpisanego na Listę lub powody niemożności ich usunięcia, nie mają żadnego znaczenia dla zastosowania przez ministra KiDN instytucji określonej we wprowadzanym do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami art. 50 ust. 4 pkt 1a. Ustawodawca nie wprowadził bowiem do tego przepisu żadnych dodatkowych przesłanek, od których uzależnione byłoby przejęcie zabytku ruchomego wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa na własność Skarbu Państwa. Zaskarżona norma posługuje się však sformułowaniem „jeżeli nie jest możliwe usunięcie zagrożenia” bez wskazania żadnych dodatkowych okoliczności. Gdyby ustawodawca chciał uzależnić możliwość odjęcia własności zabytku ruchomego wpisanego na Listę od zachowania jego właściciela lub posiadacza, to zawarłby to w przepisie ustawy.

W związku powyższym należy uznać, iż art. 1 pkt 20 lit. b ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie narusza zasad

wynikających z art. 2 Konstytucji, które zostały wskazane przez Prezydenta RP. Właściciel lub posiadacz zabytku ruchomego wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa, po zapoznaniu się z tym przepisem, może bez większych trudności, posługując się wyłącznie wykładnią językową, odczytać, kiedy i w jakich okolicznościach minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego może wydać decyzję o przejęciu zabytku ruchomego na własność Skarbu Państwa.

Na wstępie dalszej części rozważań należy zaznaczyć, że wprowadzany pkt 1a do art. 50 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przewiduje możliwość wywłaszczenia zabytku ruchomego. Spowoduje on zatem odjęcie własności, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, iż „[w]ywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”.

W wyroku z dnia 24 marca 2015 roku, sygn. akt K 19/14, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „art. 21 ust. 2 Konstytucji odnosi się do instytucji wywłaszczenia. Obejmuje więc przede wszystkim przymusowe wyzucie z własności nieruchomości, w wyniku postępowania administracyjnego, na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Wywłaszczenie należy do sfery prawa publicznego, jest instytucją wyjątkową i stanowi szczególną formę ingerencji w sferę własności. Ingerencja ta powinna mieć miejsce tylko w sytuacjach koniecznych, uzasadnionych celami publicznymi, których nie można zrealizować za pomocą innych dostępnych środków prawnych. Art. 21 ust. 2 Konstytucji stanowi normę szczegółową, która określa przesłanki i wskazuje na tryb przymusowego wyzucia z prawa własności, przewidując tym samym wyjątek od ogólnej zasady ochrony własności. Konstytucja uzależnia dopuszczalność wywłaszczenia od spełnienia szeregu przesłanek, co wskazuje na gwarancyjną funkcję jej unormowań”¹⁴.

¹⁴ OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 32.

W *petitum* wniosku, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie powołał art. 21 ust. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli art. 1 pkt 20 lit. b ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który, co należy ponownie podkreślić, przewiduje wywłaszczenie zabytku ruchomego.

Również z uzasadnienia wniosku wynika, że Prezydent RP nie kwestionuje tego, że wywłaszczenie (odjęcie własności) zabytku ruchomego następuje na cele publiczne za słusznym odszkodowaniem, albowiem w ogóle nie odniósł się do tej kwestii. Przyjąć należy zatem, iż Wnioskodawca nie kwestionuje tego, że przeznaczenie przejętego zabytku ruchomego na cele kultury spełnia konstytucyjny wymóg – wskazany w art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej – wywłaszczenia wyłącznie na cele publiczne, a odszkodowanie odpowiadające wartości rynkowej jest słusznym odszkodowaniem, czyli sprawiedliwym i ekwiwalentnym.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie zarzucił więc naruszenia przez ustawodawcę istoty prawa własności, lecz uważa, iż „zakwestionowany przepis stanowi nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjnie chronione prawo własności”¹⁵. Wnioskodawca stwierdził także, iż w ustawie nie została określona procedura przejęcia zabytku ruchomego na własność Skarbu Państwa.

Zdaniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wprowadzany pkt 1a do art. 50 ust. 4 do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Art. 64 składa się z trzech jednostek redakcyjnych i ma następujące brzmienie: „Art. 64. 1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.

¹⁵ Uzasadnienie wniosku, s. 11.

2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.”.

Art. 64 Konstytucji „wyraża [...] prawo podmiotowe jednostki”¹⁶ oraz „ujmuje trzy zasadnicze zagadnienia: sformułowanie gwarancji prawa własności (i innych praw majątkowych) - ust. 1, ustanowienie zasady <równej dla wszystkich> ochrony tych praw (ust. 2) oraz wskazanie przesłanek dopuszczalnego ograniczania prawa własności”¹⁷.

Z kolei art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej stanowi, że „[o]graniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Należy stwierdzić, iż zakwestionowany przepis nie ogranicza prawa własności, gdyż odejmuje on to prawo i pozbawia właściciela własności, tym samym w oczywisty sposób narusza jego istotę, czego przecież zabrania art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej. Naruszenie zaś istoty prawa własności ma swoje umocowanie w innym przepisie Konstytucji, mianowicie w jej art. 21 ust. 2. Ten przepis ustawy zasadniczej jest przepisem, który powinien być wzorcem kontroli każdego przepisu dotyczącego instytucji wywłaszczenia. Wskazane zaś przez Wnioskodawcę jako wzorce kontroli art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji są nieadekwatne, gdyż nie są przydatne do zbadania, czy zakwestionowany przepis spełnia konstytucyjne przesłanki dopuszczalności wywłaszczenia, czy też ich nie spełnia.

¹⁶ L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom III*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tom III, teza 6 do art. 64, s. 5-6.

¹⁷ *Ibidem*, s. 6.

Pomimo powyższej konkluzji, należy krótko odnieść się do zarzutów Prezydenta RP stawianych kwestionowanej normie prawnej.

Po pierwsze należy podnieść, iż wprowadzany do art. 50 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami pkt 1a ma na celu zachowanie zabytków ruchomych dla przyszłych pokoleń, ma na celu ochronę zabytków ruchomych przed ich najprawdopodobniej bezpowrotną utratą. Trzeba też zauważyć, że strzeżenie dziedzictwa narodowego jest jedną z funkcji państwa¹⁸. Przewidziany w art. 5 Konstytucji „[w]ymóg <strzeżenia dziedzictwa narodowego> to wymóg ochrony wszystkich czynników natury materialnej i duchowej zaistniałych w historii państwa i społeczeństwa polskiego, świadczących o jego tożsamości, równej pozycji wśród innych narodów, a także stanowiących zaczyn dalszego rozwoju”¹⁹. Art. 6 ust. 1 ustawy zasadniczej nakazuje z kolei władzom publicznym stwarzać warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. Wreszcie art. 73 Konstytucji przyznaje każdemu wolność korzystania z dóbr kultury. Z uwagi na to, że „z art. 6 [Konstytucji – przyp. wł.] wynika uznanie dóbr kultury za istotną wartość konstytucyjną, a to uzasadnia wprowadzanie ograniczeń dyktowanych potrzebą ochrony i zachowania tych dóbr”²⁰.

W związku z powyższym trzeba uznać, że ustawodawca, wprowadzając do art. 50 ust. 4 u.o.z.o.z. pkt 1a, realizuje nałożony na władze publiczne w art. 5 Konstytucji obowiązek ochrony zabytków ruchomych o szczególnym znaczeniu dla dziedzictwa kulturowego, jak również podejmuje działania mające na celu spełnienie zadania, o którym mowa w art. 6 ustawy zasadniczej, oraz

¹⁸ Vide – W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Lex/el 2013, nr 428258, komentarz do art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁹ P. Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, tom V, teza 10 do art. 5 Konstytucji, s. 5.

²⁰ L. Garlicki, *op. cit.*, teza 9 do art. 73, s. 9.

umożliwienie poszczególnym osobom korzystanie z konstytucyjnej wolności, wynikającej z art. 73 Konstytucji.

W wyroku z dnia 8 października 2007 roku, sygn. akt. K 20/07, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż art. 5, art. 6 i art. 73 ustawy zasadniczej „stanowią podstawę i uzasadnienie ograniczeń oraz zakreślają obszar działania państwa w zakresie strzeżenia dziedzictwa narodowego. 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 zakresie.

[...]

Cel, jakim jest ochrona zabytków, nie może być w żadnej mierze kwestionowany. Za oczywiste należy uznać, że konieczność ochrony zabytków leży w interesie publicznym”²¹.

Należy też podkreślić, że przewidziane w art. 1 pkt 20 lit. b noweli z dnia 10 lipca 2015 roku wyłączenie zabytku ruchomego wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa nie następuje od razu, czyli bezpośrednio po wystąpieniu zagrożenia określonego w tym przepisie. Pierwszym krokiem podejmowanym przez organ ochrony zabytków, jakim jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, jest wydanie decyzji o zabezpieczeniu takiego zabytku ruchomego w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia. Zgodnie z art. 50 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, czasowe zajęcie polega na przekazaniu zabytku ruchomego do muzeum, archiwum lub biblioteki. Decyzja o zabezpieczeniu zabytku ruchomego ogranicza zatem prawo własności jego właściciela, pozbawiając go możliwości posiadania go, nie odejmuje jednak własności. W czasie, gdy zabytek pozostaje zabezpieczony i umieszczony w bezpiecznych warunkach, uniemożliwiających jego utratę, właściciel może podjąć odpowiednie działania mające na celu

²¹ OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 102.

usunięcie zagrożenia. Dopiero wtedy, kiedy usunięcie zagrożenia nie jest możliwe, następuje przejęcie zabytku ruchomego na własność Skarbu Państwa.

Istotne jest, iż, zgodnie z wprowadzonym do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami art. 83a ust. 1, właściciel lub posiadacz zabytku ruchomego wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa otrzyma na swój wniosek dotację celową z budżetu państwa na wyposażenie pomieszczenia, w którym zabytek będzie przechowywany, w zabezpieczenia techniczne na wypadek kradzieży, pożaru lub innych zagrożeń. Stosownie zaś do ust. 2 omawianego przepisu, dotacja ta musi zostać udzielona ze środków budżetu państwa i to w wysokości wnioskowanej przez właściciela lub posiadacza zabytku ruchomego. Omawiana norma jednoznacznie stanowi, że właściciel lub posiadacz zabytku ruchomego winien otrzymać zwrot poniesionych kosztów w takiej wysokości, o jaką wnosi. Ustawodawca, określając górny pułap wysokości nakładów koniecznych poniesionych na wyposażenie pomieszczenia, w którym znajduje się zabytek ruchomy wpisany na Listę, w środki techniczne, wskazał bowiem 100%.

Warto też zwrócić uwagę, że, zgodnie z wprowadzonym do u.o.z.o.z. art. 37a ust. 3, właściciel lub posiadacz zabytku ruchomego wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa może najpierw otrzymać dotację, a dopiero później zapewnić jego przechowywanie w pomieszczeniu wyposażonym w odpowiednie zabezpieczenia techniczne.

Ponadto projekt zabezpieczeń technicznych zabytku ruchomego wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa właściciel lub posiadacz uzgadnia z ministrem KiDN.

W związku z powyższym twierdzenie Wnioskodawcy, iż organ ochrony zabytków nie jest zobowiązany do działania wspomagającego właściciela zabytku ruchomego lub jego posiadacza do zapobieżenia lub usunięcia zagrożenia, jest nieuprawnione.

W świetle powyższego, jeszcze raz trzeba stwierdzić, że przewidziane w kwestionowanym przepisie odjęcie własności ma uzasadnienie konstytucyjne i spełnia konstytucyjne przesłanki.

Z tych względów, należało zająć stanowisko jak w *petitum*.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernard
Zastępca Prokuratora Generalnego