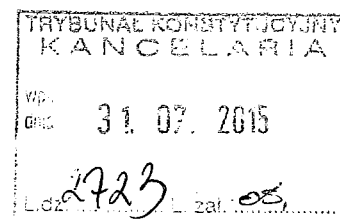




Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, dnia 31 lipca 2015 r.



Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

WNIOSEK

Na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach.

Ustawie tej zarzucam:

- 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 w 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.

UZASADNIENIE

Na posiedzeniu w dniu 10 lipca 2015 r. Sejm – po rozpatrzeniu poprawek Senatu – uchwalił ostateczny tekst ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach. Uchwalona ustawa jest efektem prac parlamentu nad poselskim projektem (druk sejmowy nr 3112) wniesionym do łaski marszałkowskiej we wrześniu 2013 r.

W uzasadnieniu projektu stwierdzono, iż celem przedłożenia jest zapewnienie możliwości prowadzenia bardziej skutecznej polityki ochrony

zabytków w skali całego kraju poprzez ustanowienie specjalnych instrumentów ochrony najcenniejszych dóbr kultury, które znajdują się w zbiorach publicznych i poza nimi.

Projektodawca wystąpił z inicjatywą utworzenia Listy Skarbów Dziedzictwa jako kolejnej formy ochrony zabytków ruchomych. Zgodnie z projektem zabytek ruchomy, czyli rzecz ruchoma (także jej część lub zespół rzeczy ruchomych) będąca dziełem człowieka lub związana z jego działalnością i stanowiąca świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową (art. 3 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; Dz. U. z 2014 r. poz. 1446, z późn. zm.; *dalej: ustawa o zabytkach*) – przynależeć powinna do jednej z dwóch (rozłącznych) kategorii zabytków ruchomych. Zabytek ruchomy może zostać wpisany do rejestru na podstawie decyzji wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków na wniosek właściciela tego zabytku (pierwsza kategoria), albo jako zabytek ruchomy o szczególnej wartości dziedzictwa kulturowego zostać wpisany na Listę Skarbów Dziedzictwa na podstawie decyzji wydanej przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (*dalej: minister KiDN*), z urzędu albo na wniosek właściciela zabytku ruchomego.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej określając zadania i cele państwa wymienia obok strzeżenia dziedzictwa narodowego także obowiązek stwarzania warunków upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju (art. 5 i art. 6 ust. 1 Konstytucji). Ponadto jedną z podstawowych wolności każdego jest wolność korzystania z dóbr kultury (art. 73 Konstytucji).

Należy zatem aprobować działania ustawodawcy chroniące wielowiekowy dorobek kultury duchowej i materialnej narodu polskiego oraz innych narodów zamieszkujących teren Rzeczypospolitej, pod jednym wszakże warunkiem, iż działania te dokonywane są w zgodzie z postanowieniami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W trakcie prac parlamentarnych nad projektem poselskim, jak również po uchwaleniu ustawy i przekazaniu jej do podpisu Prezydentowi RP – zgłaszane były zastrzeżenia co do zgodności z Konstytucją poszczególnych jej postanowień.

W opinii Prokuratora Generalnego do projektu ustawy, jak również w stanowiskach Fundacji XX. Czartoryskich w Krakowie oraz Instytutu Badań nad Sztuką (IRSA) z siedzibą w Krakowie – wskazywano zgodnie, iż dokonywanie z urzędu wpisu zabytku ruchomego na Listę Skarbów Dziedzictwa (bez zgody lub nawet przy wyraźnym sprzeciwie właściciela lub posiadacza zabytku), jak również wynikające z faktu wpisu istotne ograniczenia i obowiązki dysponentów przedmiotów stanowiących zabytki ruchome – stanowić mogą nadmierną ingerencję w prawo własności, a tym samym mogą

być oceniane przez pryzmat określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności.

Poddanie ustawy ocenie Trybunału Konstytucyjnego jest zasadne, ponieważ ocena rozwiązań wprowadzanych ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. wymaga w pierwszej kolejności zestawienia obowiązku państwa w zakresie strzeżenia dziedzictwa narodowego – z prawem każdego do własności oraz z konstytucyjnymi wymogami dotyczącym jakości stanowionego prawa w demokratycznym państwie prawnym.

Zarzut niezgodności art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. (w części dodawanego do ustawy o zabytkach art. 14a ust. 2) – z art. 2 i art. 64 Konstytucji

Zgodnie z brzmieniem dodawanego do ustawy o zabytkach art. 14a ust. 2 – 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.

Lista Skarbów Dziedzictwa prowadzona w formie elektronicznej będzie dostępna publicznie wraz z danymi i fotografiami pozwalającymi na identyfikację wpisanych zabytków (art. 23a ustawy o zabytkach w brzmieniu nadawanym ustawą z dnia 10 lipca 2015 r.).

Pomijając możliwość braku zgody dysponenta na dokonanie wpisu zabytku na Listę Skarbów Dziedzictwa należy wskazać na ograniczenia z tym wpisem związane, jak również na katalog obowiązków, których niewykonanie sprowadza na dysponenta istotne i dotkliwe konsekwencje.

Właściciel lub posiadacz zabytku (*osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna posiadająca tytuł prawny do korzystania z zabytku, wynikający z prawa własności, albo ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego*) wpisane na Listę Skarbów Dziedzictwa:

- art. 28 ust. 2 – zobowiązany jest zawiadomić ministra KiDN o:
 - 1) uszkodzeniu, zniszczeniu, zaginięciu lub kradzieży zabytku, niezwłocznie po powzięciu wiadomości o wystąpieniu zdarzenia;
 - 2) zagrożeniu dla zabytku, niezwłocznie po powzięciu wiadomości o wystąpieniu zagrożenia;
 - 3) zmianie miejsca przechowywania zabytku ruchomego w terminie miesiąca od dnia nastąpienia tej zmiany;
 - 4) zmianach dotyczących stanu prawnego zabytku, nie później niż w terminie miesiąca od dnia ich wystąpienia lub powzięcia o nich wiadomości.

Niewykonanie powyższych obowiązków informacyjnych stanowi wykroczenie zagrożone karą grzywny (art. 113). W razie popełnienia wykroczenia można orzec nawiązkę do wysokości dwudziesto-

krotnego minimalnego wynagrodzenia na wskazany cel społeczny związany z opieką nad zabytkami.

- art. 29 ust. 3 i 4 – zobowiązany jest do udostępnienia zabytku w celu przeprowadzenia badań przez ministra KiDN w miejscu, w którym zabytek ten się znajduje (w razie odmowy udostępnienia przedmiotu minister KiDN może wydać decyzję nakazującą jego udostępnienie na czas niezbędny do wykonania badań, jednak nie dłuższy niż 3 miesiące);
- art. 36 ust. 1a – zobowiązany jest do uzyskania pozwolenia ministra KiDN na prowadzenie przy zabytku prac konserwatorskich, prac restauratorskich oraz badań konserwatorskich;
- art. 36 ust. 4a – zobowiązany jest do przeprowadzenia na swój koszt badań konserwatorskich, jeżeli minister KiDN uzależni wydanie pozwolenia od ich przeprowadzenia (egzemplarz dokumentacji badań jest przekazywany nieodpłatnie ministrowi KiDN);
- art. 36a – zobowiązany jest do zapewnienia prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich oraz badań konserwatorskich przy zabytku przez osoby spełniające wymagania określone przez ministra KiDN w akcie wykonawczym do ustawy;
- art. 37a ust. 1 – zobowiązany jest do przechowywania zabytku w pomieszczeniu wyposażonym w zabezpieczenia techniczne na wypadek kradzieży, pożaru i innych zagrożeń lub mających zapewnić bezpośrednią stałą ochronę fizyczną w rozumieniu ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (na wyposażenie pomieszczenia przyznawana jest dotacja celowa z budżetu państwa – art. 83a);
- art. 37a ust. 5 – zobowiązany jest do zapewnienia w trakcie transportu zabytku stałej ochrony fizycznej oraz warunków zbliżonych do występujących w miejscu stałego przechowywania tego zabytku;
- art. 43 ust. 2 – zobowiązany jest do wstrzymania prac wykonywanych przy zabytku bez pozwolenia lub w sposób odbiegający od zakresu i warunków określonych w pozwoleniu (stosowną decyzję o wstrzymaniu prac konserwatorskich, restauratorskich lub badań konserwatorskich wydaje minister KiDN);
- art. 45 ust. 2 – zobowiązany jest do przywrócenia zabytku do stanu poprzedniego, jeżeli nastąpiły określone w ustawie zmiany stanu faktycznego powstałe jako skutek działań podjętych bez pozwolenia lub w sposób odbiegający od zakresu i warunków określonych w pozwoleniu (stosowną decyzję o przywróceniu zabytku do stanu poprzedniego wydaje minister KiDN);
- art. 49 ust. 1a – zobowiązany jest przeprowadzić prace konserwatorskie przy zabytku, jeżeli ich wykonanie jest niezbędne ze względu na zagrożenie zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem tego zabytku

(stosowną decyzję nakazującą przeprowadzenie prac konserwatorskich wydaje minister KiDN);

- art. 50 ust. 4 pkt 1a w związku z ust. 1 – zabytek ruchomy wpisany na Listę Skarbów Dziedzictwa zostaje przejęty (obligatoryjnie) przez ministra KiDN w drodze decyzji, na własność Skarbu Państwa, z przeznaczeniem na cele kultury, za odszkodowaniem odpowiadającym wartości rynkowej tego zabytku (wydanie decyzji o przejęciu zabytku na własność Skarbu Państwa jest obligatoryjne, jeżeli nie jest możliwe usunięcie zagrożenia polegającego na możliwości zniszczenia zabytku, jego uszkodzenia, kradzieży, zaginięcia lub nielegalnego wywiezienia za granicę).

Przejęcie na własność Skarbu Państwa zabytku ruchomego na podstawie decyzji organu administracji rządowej bez wątpienia stanowi najsurowszą formę ingerencji w prawo własności (art. 64 Konstytucji), ponieważ całkowicie je znosi.

Kwestionowany 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.

Z podstawowej zasady demokratycznego państwa prawnego, o której mowa w art. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny wywiódł m.in. zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, z której z kolei wyprowadził zasadę poprawnej (przyzwoitej) legislacji. Zasada ta stanowiła dopiero źródło do wyprowadzenia szczegółowej zasady określoności przepisów prawa (np. wyrok TK z dnia 11 stycznia 2000 r., *sygn. K 7/99*). Z konstytucyjnej zasady określoności przepisów prawa wynika obowiązek ustawodawcy zachowania należytej poprawności, precyzji i jasności przepisów prawnych. Przepisy powinny być konstruowane poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Z zasady tej wynika zatem również zakaz formułowania przepisów niejasnych i nieprecyzyjnych. (wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., *sygn. K 24/00*).

Przepis art. 14a ust. 2 powyższych wymogów nie spełnia w zakresie wskazania cech zabytku ruchomego podlegającego wpisowi na Listę Skarbów Dziedzictwa. Z brzmienia przepisu wynika bowiem, iż musi być to zabytek ruchomy o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego, zaliczany do jednej z kategorii, o których mowa w art. 64 ust. 1 ustawy o zabytkach.

Art. 64 ust. 1 ustawy o zabytkach wyszczególnia warunki, jaki dany zabytek musi spełniać, aby mogła zostać, w przypadku jego bezprawnego wywozu za granicę, skutecznie uruchomiona procedura restytucyjna. Restytucja zabytków polega na podejmowaniu czynności przez właściwe organy państwa członkowskiego Unii Europejskiej, na wniosek innego państwa członkowskiego,

z terytorium którego wywieziono niezgodnie z prawem zabytek, mających na celu odnalezienie, zabezpieczenie i umożliwienie odzyskania tego zabytku.

Zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy o zabytkach postępowanie dotyczące restytucji (wskutek przywołania w art. 14a ust. 2 również postępowanie dotyczące wpisu na Listę Skarbów Dziedzictwa) może być prowadzone w odniesieniu do zabytku zaliczanego do jednej z następujących kategorii:

- 1) zabytków archeologicznych, które mają więcej niż 100 lat, wchodzą w skład zbiorów archeologicznych lub zostały pozyskane w wyniku badań archeologicznych bądź przypadkowych odkryć;
- 2) elementów stanowiących integralną część zabytków architektury, wystroju wnętrz, pomników, posągów i dzieł rzemiosła artystycznego, które mają więcej niż 100 lat;
- 3) wykonanych ręcznie dowolną techniką i na dowolnym materiale dzieł malarstwa, nieobjętych kategoriami wskazanymi w pkt 4 i 5, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 150 000 euro oraz nie są własnością ich twórców;
- 4) wykonanych ręcznie na dowolnym materiale akwareli, gwaszy i pastelii, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 30 000 euro oraz nie są własnością ich twórców;
- 5) mozaik, nieobjętych kategoriami wskazanymi w pkt 1 i 2, oraz rysunków wykonanych 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) oryginalnych dzieł grafiki i matryc do ich wykonania oraz oryginalnych plakatów, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 15 000 euro oraz nie są własnością ich twórców;
- 7) oryginalnych rzeźb, posągów lub ich kopii wykonanych tą samą techniką co oryginał, nieobjętych 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) fotografii, filmów oraz ich negatywów, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 15 000 euro oraz nie są własnością ich twórców;
- 9) pojedynczych lub znajdujących się w zbiorach inkunabułów i manuskryptów oraz map i partytur muzycznych, liczących więcej niż 50 lat, które nie są własnością ich twórców;
- 10) pojedynczych lub znajdujących się w zbiorach książek, które mają więcej niż 100 lat i ich wartość jest wyższa niż 50 000 euro;
- 11) map drukowanych, które mają więcej niż 200 lat;
- 11a) kolekcji i przedmiotów z kolekcji zoologicznych, botanicznych, mineralnych lub anatomicznych, których wartość jest wyższa niż 50 000 euro;
- 12) kolekcji o znaczeniu historycznym, paleontologicznym, etnograficznym lub numizmatycznym, których wartość jest wyższa niż 50 000 euro;

- 13) środków transportu, które mają więcej niż 75 lat i ich wartość jest wyższa niż 50 000 euro;
- 14) innych kategorii, niewymienionych w pkt 1-13, obejmujących zabytki, które mają więcej niż 50 lat i ich wartość jest wyższa niż 50 000 euro.

Katalog zabytków zawarty w art. 64 ust. 1 ustawy o zabytkach stanowi bezpośrednią transpozycję klasyfikacji narodowych dóbr kultury zawartych w załączniku do Dyrektywy Rady 93/7/EWG z dnia 15 marca 1993 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium Państwa Członkowskiego (Dz. U. UE.L.1993.74.74, z późn. zm.).

W uzasadnieniu do projektu ustawy zawartym w druku sejmowym nr 3112 nie wyjaśniono przyczyn, dla których przepisy dyrektywy z 1993 r. wprowadzone do polskiego porządku prawnego w związku ze zbliżającym się członkostwem Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej stanowiąc mają obecnie podstawę dla kreowania nowej formy ochrony polskich zabytków ruchomych w postaci wpisu na Listę Skarbów Dziedzictwa. Załącznik do dyrektywy określa – na potrzeby jej stosowania – niektóre kategorie narodowych dóbr kultury, o których mowa w art. 36 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a zatem takie narodowe dobra kultury, do których odnosi się procedura zwrotu dóbr kultury.

„Na katalog zabytków określony w art. 64 ust. 1 ustawy o zabytkach składa się czternaście kategorii rodzajowych, w tym trzynaście sprecyzowanych rodzajowo i ostatnia, czternasta, która ma charakter ogólny, uzupełniający 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 jednego z trzynastu nazwanych przedziałów klasyfikacyjnych. Jeśli próba ta zakończy się niepowodzeniem, ustalić należy, czy zabytek ma więcej niż 50 lat i wartość większą niż 50 000 euro. Jeśli nie to uruchomienie w stosunku do niego procedury restytucyjnej nie wchodzi w grę. Jeżeli chodzi o dokładne ustalenie wieku i wartości zabytku, to niewątpliwie w wielu przypadkach konieczne będzie uzyskiwanie stosownych opinii, wydawanych przez rzeczoznawców – art. 100 ustawy o zabytkach.” (R. Golać „Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz”, Zakamycze 2004, s. 116-117).

Przedstawiony powyżej 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. Należy wskazać na brak określenia szczególnej 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.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego na 77. posiedzeniu Senatu w dniu 25 czerwca 2015 r. (*stenogram s. 133-134*) poinformował senatorów, iż Lista Skarbów Dziedzictwa obejmować będzie kilkanaście najważniejszych dzieł, i dalej: „*Jeżeli ktoś, podejmie próbę zwiększenia liczby obiektów umieszczonych na liście, to musi być świadomy jednego: to naprawdę będzie kosztowało. Mówiąc wprost, te najwyższe standardy mogą dotyczyć tylko tych obiektów, które mają najwyższą klasę artystyczną i które dla naszego dziedzictwa narodowego, również dziedzictwa światowego są po prostu kluczowe. (..) Ja nie widzę możliwości, żeby to była lista na przykład stu iluś obiektów.*”

Literalna wykładnia przepisów wprowadzanych do ustawy o zabytkach ustawą nowelizującą z dnia 10 lipca 2015 r. taką możliwość dopuszcza.

Kwestionowany przepis ustawy upoważniający ministra KiDN do wpisu zabytków na Listę Skarbów Dziedzictwa nie zawiera ograniczenia ilościowego, które mogłoby uzasadnić tezę, iż wpisanych zabytków będzie zaledwie kilkanaście. Wręcz przeciwnie, niezdefiniowane przez ustawodawcę pojęcie „*szczególna wartość dla dziedzictwa kulturowego*” – jako cecha wpisywanego zabytku, jak również odesłanie do właściwości narodowych dóbr kultury wymienionych w załączniku do Dyrektywy Rady 93/7/EWG – powodują niemożność ustalenia liczby zabytków jakie w przyszłości mogą zostać wpisane na Listę Skarbów Dziedzictwa. Przepis nie wyklucza by wpisanych zabytków było sto lub znacznie więcej – faktycznie pozostawiając tę kwestię uznaniu ministra KiDN.

Podstawową rolę w ustalaniu sensu przepisu prawnego odgrywa jego literalne brzmienie. Dla organu stosującego prawo nie są wiążące opinie, deklaracje lub propozycje wykładni zgłaszane w trakcie procesu prawodawczego.

Tam, gdzie ustrojodawca wymaga, 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 (wyroki TK: z dnia 26 kwietnia 1995 r., *sygn. K 11/94*, z dnia 12 stycznia 2000 r., *sygn. P 11/98*, z dnia 21 marca 2001 r., *sygn. K 24/00*, z dnia 30 października 2001 r., *sygn. K 33/00*, z dnia 26 kwietnia 2004 r., *sygn. K 50/02*).

Wszelkie rozważania czy działania prawodawcze dotyczące kwestii definiowania pojęcia „zabytki” powinny uwzględniać opinię prof. dr hab. Jana Pruszyńskiego: *„Do zasobu chronionego zaliczamy nie tylko dzieła sztuki od dawna znane i otaczane opieką, obiekty kultu i czci oraz relikty nieistniejących kultur i cywilizacji, ale coraz częściej przedmioty użytkowe seryjnie produkowane w nieodległej przeszłości. Ścisłe określenie tego, co jest zabytkiem, co zaś nim nie jest, stanowi jeden z trudniejszych problemów oceny i zależy od poziomu świadomości historycznej społeczeństwa, znajomości przeszłych wydarzeń oraz ich związku z teraźniejszością, a ponadto akceptacji ochrony i jej przesłanek. Nie wdając się w głębsze rozważania filologiczne, podkreślimy powiązanie przedmiotu zasługującego na zachowanie z pamięcią indywidualną: osobą właściciela, jego następcy i dopiero w dalszej kolejności z innymi osobami lub ogółem społeczeństwa. Pozbawienie zabytku tych związków to odebranie mu immanentnej wartości.”* (J. Pruszyński „Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna”, Zakamycze 2001, tom I, s. 78-79).

Zarzut niezgodności art. 1 pkt 20 lit b ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. (w części dodawanego w art. 50 w ust. 4 ustawy o zabytkach punktu 1a) – z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji

Dodawany przez ustawę z dnia 10 lipca 2015 r. do ustawy o zabytkach przepis art. 50 ust. 4 pkt 1a zobowiązuje ministra KiDN do wydania decyzji o przejęciu na własność Skarbu Państwa zabytku ruchomego wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa – jeżeli nie jest możliwe usunięcie zagrożenia dla tego zabytku polegającego na możliwości jego zniszczenia, uszkodzenia, kradzieży, zaginięcia lub nielegalnego wywiezienia za granicę. Odszkodowanie odpowiadać ma wartości rynkowej przejętego zabytku.

Analogiczny przepis dotyczący zabytku ruchomego wpisanego do rejestru prowadzonego przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, w przypadku wystąpienia niemożności usunięcia zagrożeń, przewiduje fakultatywne przejęcie zabytku na własność Skarbu Państwa (*„zabytek ruchomy może być przejęty”*), z przeznaczeniem na cele kultury, oświaty lub turystyki, za odszkodowaniem odpowiadającym wartości rynkowej tego zabytku (art. 50 ust. 4 pkt 1 ustawy o zabytkach).

Przepisy umożliwiające trwałe pozbawienie praw do zabytku zamieszczone w art. 50 ust. 4 ustawy o zabytkach kreują instrumenty reglamentacyjne o szczególnym stopniu ingerencyjności. Znajdą one zatem zastosowanie wyłącznie w sytuacjach, w których realizacja zadań z zakresu ochrony konserwatorskiej absolutnie nie jest możliwa do przeprowadzenia w innym trybie (M. Cherka (red.), P. Antoniak, F.M. Elżanowski, K.A. Wąsowski, *Komentarz do art.50 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami - LEX*).

Tezę tę potwierdza także wykładnia systemowa – należy bowiem pamiętać, że instytucje umożliwiające trwałe pozbawienie praw do zabytku

wpisanego do rejestru są ostatnimi z instrumentów nadzoru konserwatorskiego, normowanych w rozdziale 4 ustawy o zabytkach („*Nadzór konserwatorski*”).

Zatem przejęcie zabytku ruchomego na własność Skarbu Państwa powinno poprzedzać zabezpieczenie tego zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia (art. 50 ust. 1 ustawy o zabytkach). Czasowe zajęcie zabytku ruchomego polega na przekazaniu go, w zależności od rodzaju zabytku, do muzeum, archiwum lub biblioteki.

Granica czasowa pomiędzy tymi dwoma rozwiązaniami nie jest ściśle określona, gdyż zabezpieczenie zabytku następuje do czasu usunięcia zagrożenia. Organ wydający decyzję o przejęciu zabezpieczonego zabytku na własność Skarbu Państwa powinien zatem sam uznać, biorąc pod uwagę okoliczności konkretnego przypadku, że usunięcie zagrożenia stało się niemożliwe, wobec czego dalsze zwlekanie z podjęciem decyzji w sprawie przejęcia byłoby niecelowe (**R. Gola** „Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz”, Zakamycze 2004, s. 91-92).

Kwestionowany 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 ochrony 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.

Dysponent zabytku ruchomego wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa na podstawie decyzji organu administracji rządowej wydanej (co możliwe) bez jego zgody – po zaznajomieniu się z brzmieniem art. 50 ustawy o zabytkach może mieć uzasadnione wątpliwości, w jakich okolicznościach dopuszczalna będzie ingerencja władz państwowych w wykonywanie gwarantowanego mu konstytucyjnie prawa własności, z możliwością odjęcia własności włącznie.

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. Trybunał Konstytucyjny podkreślał wielokrotnie w swoich orzeczeniach, że istotny brak precyzji przepisów prawnych, powodujący ich niejasność, prowadzi często do braku określoności tych przepisów, gdyż nie można na ich gruncie skonstruować precyzyjnych norm prawnych. Niejasność przepisów i nieprecyzyjność norm prawnych - podważają zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. "Teoretycznie wyróżnione i nazwane zasady na tle konkretnych stanów

faktycznych splatają się ze sobą; niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo" - stwierdził Trybunał w wyroku z 20 listopada 2002 r. (*sygn. K 41/02*). Taki stan normatywny oznacza naruszenie zasady przyzwoitej legislacji oraz bezpieczeństwa prawnego obywatela, a przez to, naruszenie zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, tj. zasad tkwiących w fundamentalnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji.

Ustawodawca zaniedbał konstytucyjny obowiązek ochrony praw podmiotowych obywateli. Zaskarżone 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.

Akt prawny poprzedzający ustawę o zabytkach, to znaczy ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, w art. 34 ust. 3 stanowił, iż szczegółowy tryb postępowania przy przejmowaniu na własność Państwa zabytków ruchomych, organizację i sposób powoływania komisji odszkodowawczych oraz sposób ustalania wartości przedmiotów określi w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych.

Abstrahując od przystawiania treści rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki (Dz. U. 1963 r. Nr 32, poz. 183) – do standardów prawa stanowionego w państwie demokratycznym nie sposób nie dostrzec obecnego pominięcia ustawodawcy polegającego na niewskazaniu szczegółowego trybu postępowania przy przejmowaniu zabytków ruchomych na własność Skarbu Państwa, w szczególności w zakresie trybu określania wartości przejmowanych przedmiotów.

Zgodnie z treścią art. 64 ust. 3 Konstytucji, "własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności". Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że wskazany przepis pełni podwójną rolę (m.in. wyrok z dnia 25 maja 1999 r. *sygn. SK 9/98*). Po pierwsze - stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę wprowadzania ograniczeń prawa własności. Po drugie - zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności z pewnością stanowią - formalne, jak i materialne - kryterium kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń, nie będąc jednakże wszystkimi konstytucyjnymi obwarowaniami zawężającymi w tym

zakresie jego swobodę. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ocena konstytucyjnej dopuszczalności ustawowego ograniczania prawa własności (i innych praw majątkowych) musi zarówno uwzględniać wymagania przewidziane w art. 64 ust. 3, jak i opierać się na skonfrontowaniu danej regulacji z przesłankami konstruującymi ogólną zasadę wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zarówno art. 31 ust. 3 zdanie drugie, jak i art. 64 ust. 3 Konstytucji statuuje bezwzględny zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności, przy czym w tym drugim wzorcu omawiany zakaz został odniesiony wprost do prawa własności. Bez wątpienia do podstawowych składników prawa własności (ukształtowanych w historii rozwoju tego prawa) zalicza się przede wszystkim: możliwość korzystania z przedmiotu własności, pobierania pożytków i innych dochodów oraz rozporządzania tym przedmiotem własności (zob. art. 140 k.c.). Jeśli zatem w wyniku jakiegoś ograniczenia prawa własności dojdzie do zniweczenia któregoś z tych składników, tak iż „prawo to zostanie wydrążone z rzeczywistej treści i przekształci się w pozór prawa”, to zasadnym będzie wniosek, że naruszona została istota własności. Przymusowe pozbawienie własności właściciela 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.

Przepis 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.

Zasada proporcjonalności wiąże ustawodawcę, gdy ustanawia on ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności lub praw. Ustawodawca postępuje w zgodzie z zasadą proporcjonalności, gdy spośród dopuszczalnych środków działania wybiera możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być one zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż to jest niezbędne wobec założonego i usprawiedliwionego konstytucyjnie celu.

U podstaw wprowadzenia konstrukcji przewidzianej w art. 50 ust. 4 pkt 1a ustawy o zabytkach legło nieuzasadnione przekonanie, że relacja pomiędzy właścicielem lub posiadaczem zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa a organem administracji rządowej uprawnionym do odjęcia własności tego zabytku – musi mieć zawsze antagonistyczny charakter. Nie

rozważono możliwości aktywizacji organu ochrony zabytków poprzez zobowiązanie go do podejmowania działań wspomagających (ułatwiających) usunięcie zagrożenia. Przyjęcie takiej regulacji byłoby zasadne, ponieważ minister KiDN nie może ale musi przejąć zabytek na własność Skarbu Państwa. Przy współdziałaniu organu ochrony zabytków zmniejszenie istniejącego zagrożenia dla zabytku umożliwiłoby pozostawienie tego zabytku we władaniu jego dotychczasowego dysponenta.

Jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 października 2000 r. (*sygn. P 8/99*) „własność rodzi nie tylko uprawnienia, ale i obowiązki, zwłaszcza obowiązki legitymowane nakazami interesu publicznego. Wykonywanie tych obowiązków łączyć się może z koniecznością ponoszenia odpowiednich nakładów finansowych. (...) Wynika stąd możliwość nałożenia na właściciela pewnych szczególnych powinności, ale (...) służyć one mają realizacji interesu publicznego, a nie przeniesieniu na osobę będącą właścicielem powinności władz publicznych”, tym bardziej gdy ustawodawca, nakładając obowiązki na właścicieli, nie zapewnił im możliwości uzyskania jakiegokolwiek rekompensaty ze strony władz publicznych.

Ustawa o zabytkach w art. 5 pkt 4 zobowiązuje właściciela lub posiadacza do zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie. Ustawa nowelizująca z dnia 10 lipca 2015 r. w art. 37a precyzuje, iż właściciel lub posiadacz zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa zobowiązany jest do przechowywania zabytku „w pomieszczeniu wyposażonym w zabezpieczenia techniczne na wypadek kradzieży, pożaru i innych zagrożeń lub mającym zapewnioną bezpośrednią stałą ochronę w rozumieniu ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia”.

Projekt zabezpieczeń jest uzgadniany z ministrem KiDN. Właściciel lub posiadacz mogą 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”. Sposób sformułowania przepisu określającego wysokość dotacji nie zapewnia, iż udzielona dotacja zapewni w całości pokrycie kosztów wyposażenia pomieszczenia zgodnie z ustawą. Przechowywanie cennego zabytku w nieodpowiednich warunkach spowodzić może zagrożenie jego zniszczenia, uszkodzenia lub kradzieży – co uzasadni wydanie decyzji o zabezpieczeniu tego zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia, które w razie niemożności usunięcia zagrożenia – zastąpione zostanie decyzją o przejęciu zabytku na własność Skarbu Państwa.

Choćby 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.

Cel, jakim jest ochrona zabytków, nie może być w żadnej mierze kwestionowany. Za oczywiste należy uznać, że konieczność ochrony zabytków leży w interesie publicznym. Państwo, realizując zadanie strzeżenia dziedzictwa narodowego, dysponuje różnorodnym instrumentarium. Jednocześnie jednak musi, podobnie jak w wypadku realizacji innych zadań, uwzględniać ograniczenia jego władztwa, wynikające z gwarantowanych konstytucyjnie praw obywateli. Istnieje 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).

Mając na względzie podniesione w uzasadnieniu wniosku wątpliwości, wnoszę o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach.



Bronisław Komorowski