



SOŁTYSIŃSKI KAWECKI & SZLĘZAK

PARTNERZY I OF COUNSEL

prof. zw. dr hab. STANISŁAW SOŁTYSIŃSKI
dr ANDRZEJ W. KAWECKI
dr hab. ANDRZEJ SZLĘZAK
dr RUDOLF OSTRIHANSKY – Partner Zarządzający
DARIUSZ SKUZA
JAROSŁAW BIEROŃSKI
ROBERT GAWALKIEWICZ
JANUSZ SIEKAŃSKI
ZBYSZKO WIZNER
KRZYSZTOF PAWLISZ
SZYMON GOGULSKI
TOMASZ KAŃSKI
dr hab. EWA SKRZYDŁO-TEFELSKA
SŁAWOMIR ŁUCZAK
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 SZEŁIGA
RADOSŁAW WASZKIEWICZ
ŁUKASZ BERAK
PIOTR ANDRZEJAK
SŁAWOMIR USS
TOMASZ KONOPKA
ROCH PAŁUBICKI
JUSTYNA MŁODZIANOWSKA
dr KATARZYNA MICHAŁOWSKA

ODPIS

Poznań, dnia 9 września 2014 roku

Do Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej

Skarżąca:

A S.K.A.
z siedzibą w K przy
(kod pocztowy:), KRS

zastępowany

przez radców prawnych: Jacka Sińskiego,
Michała Godlewskiego i Tomasza Duchniaka,
wykonujących zawód w kancelarii Sołtysiński,
Kawecki & Szlęzak Kancelaria Radców
Prawnych i Adwokatów Spółka Komandytowa
z siedzibą w Warszawie przy ul. Jasnej 26 (kod
pocztowy: 00-054)

Uczestnicy:

1. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej,
ul. Wiejska 4/6/8, 00-902 Warszawa,
2. Minister Kultury i Dziedzictwa
Narodowego, ul. Krakowskie
Przedmieście 15/17, 00-071 Warszawa,
3. Prokurator Generalny, ul. Rakowiecka
26/30, 02-538 Warszawa.

Pismo wolne od opłaty sądowej

SKARGA KONSTYTUCYJNA

Zastępując spółkę A S.K.A. (dalej określaną również jako: „Skarżąca” lub „Spółka”), na podstawie załączonego pełnomocnictwa, wnosimy i wywodzimy co następuje.

PRZEDMIOT SKARGI

(A) Zaskarżamy:

- (i) 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”) oraz
- (ii) § 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”).

(B) Przepisy Konstytucji RP, których naruszenie zarzuca się w niniejszej skardze to:

- (i) 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,
- (ii) art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP i w zw. z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP,
- (iii) art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji RP,
- (iv) art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 2 Konstytucji RP oraz art. 78 Konstytucji RP.

(C) Zaskarżonym przepisom zarzucamy:

- (v) niezgodność art. 22 ust. 5 pkt 3 Ustawy z art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 64 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji RP – w zakresie, w jakim wyłącza prawo do ochrony prawa własności i innych praw majątkowych w ramach sprawiedliwej procedury przed organami władzy publicznej,
- (vi) niezgodność § 18 Rozporządzenia z art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 64 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji RP – w zakresie, w jakim wyłącza prawo do ochrony prawa własności i innych praw majątkowych w ramach sprawiedliwej procedury przed organami władzy publicznej,
- (vii) niezgodność art. 22 ust. 5 pkt 3 Ustawy i § 18 Rozporządzenia z art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP i art. 21 ust. 1 Konstytucji RP – w zakresie, w jakim przepisy te nie przewidują poinformowania osób uprawnionych przez organ administracji o czynności sporządzenia karty zakresowej zabytku nieruchomości oraz o włączeniu tej karty do gminnej ewidencji zabytków, mimo że te czynności wpływają na prawo własności i inne prawa majątkowe osób uprawnionych,
- (viii) niezgodność art. 22 ust. 5 pkt 3 Ustawy i § 18 Rozporządzenia z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 2 Konstytucji RP oraz art. 78 Konstytucji RP w zakresie w jakim przepisy te pozbawiają osoby uprawnione realnej możliwości

udziału w merytorycznym postępowaniu zmierzającym do objęcia należącej doń nieruchomości gminną ewidencją zabytków, mimo że postępowanie takie dotyczy praw podmiotowych osób uprawnionych.

PODSTAWY SKARGI

- (D) Jako ostateczne orzeczenie rozstrzygające o prawach Skarżącej, wskazujemy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej „NSA”) z dnia kwietnia 2014 r. (sygn. akt:) (dalej „**Orzeczenie**”), doręczony pełnomocnikowi Skarżącej w dniu 10 czerwca 2014 r. (kopia w załączeniu)
- (E) Wydanie tego ostatecznego orzeczenia łączy się z **naruszeniem**:
- (i) **prawa do sprawiedliwej procedury, wynikającej z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i art. 2 Konstytucji RP,**
 - (ii) **prawa do sądu,** wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP,
 - (iii) **prawa własności (prawa do traktowania własności przez organy władzy publicznej w sposób zgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i prawa),** wyrażonego w art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP,
 - (iv) **prawa do środka odwoławczego,** wyrażonego w art. 78 Konstytucji RP.
- (F) W/w orzeczenie **narusza** wymienione wyżej w pkt (E) konstytucyjne prawa i wolności Skarżącej **w ten sposób, iż** pozbawiło Skarżącą realnej możliwości udziału w merytorycznym postępowaniu zmierzającym do włączenia należącej doń nieruchomości gminną ewidencją zabytków, mimo że postępowanie takie dotyczy prawa podmiotowego Skarżącej.
- (G) **O ostatecznym charakterze** Orzeczenia, o którym mowa powyżej, przesądza to, iż od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego nie przysługuje żaden środek odwoławczy. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 270, j.t.) (dalej „**p.p.s.a.**”) nie przewiduje dalszych środków odwoławczych od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zgodnie z art. 173 i 194 § 1 p.p.s.a. środki odwoławcze przysługują od orzeczeń wydanych przez wojewódzkie sądy administracyjne. P.p.s.a. nie zawiera natomiast przepisu, zgodnie z którym przysługiwałby środek odwoławczy od orzeczeń wydanych przez Naczelny Sąd Administracyjny¹. W sprawie nie toczyło się postępowanie administracyjne, gdyż o włączeniu obiektu do gminnej ewidencji zabytków organ decyduje w drodze czynności materialno-technicznej. Przed wniesieniem niniejszej skargi konstytucyjnej Skarżąca wykorzystała wszystkie dostępne w zwyczajnym toku instancyjnym środki odwoławcze (skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego, skarga kasacyjna do NSA). Skarżącej nie przysługuje żaden inny środek prawny do dochodzenia swoich praw, a niniejsza skarga stanowi ostatnią szansę ich dochodzenia; por. postanowienie TK z dnia 21 marca 2000 r., sygn. SK 6/99.
- (H) W/w Orzeczenie **w sposób ostateczny** kształtuje **prawa i obowiązki** Skarżącej. Skarżąca nie ma innego środka prawnego, który umożliwiłaby „wykreślenie” przedmiotowego obiektu z gminnej ewidencji zabytków.

¹ B. Dauter (red.), w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wolters Kluwer 2013, komentarz do art. 173 ustawy, Nb 13 oraz powołane tam orzecznictwo.

- (J) Zakwestionowane w niniejszej skardze przepisy (pkt A) stanowią **podstawę wydania ostatecznego orzeczenia** (pkt D). **Po pierwsze**, przepisy te są wskazane w uzasadnieniu Orzeczenia. **Po drugie**, gdyby nie obowiązywały te przepisy, NSA musiałby uwzględnić skargę kasacyjną Skarżącej, gdyż nie byłoby żadnej podstawy prawnej dla objęcia obiektu Skarżącej gminną ewidencją zabytków. Oznacza to, iż ostateczne orzeczenie – przy tym samym przedmiocie i zakresie sprawy – byłoby inne w wypadku nieobowiązywania normy prawnej o treści wskazanej przez Skarżącą².

Na wypadek, w którym Trybunał Konstytucyjny określiłby inny, niż dzień ogłoszenia orzeczenia, termin utraty mocy obowiązującej zaskarżonego aktu normatywnego, wnoszę o wyraźne potwierdzenie w sentencji orzeczenia Trybunału o przysługiwaniu Skarżącej uprawnień określonych w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP.

Nadto wnosimy o zasądzenie ma rzecz Skarżącej od Sejmu RP oraz od Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na podstawie art. 24 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zwrotu kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wedle norm przepisanych.

UZASADNIENIE

I.

Uzasadnienie niniejszej skargi zawiera: (i) zwięzłe przedstawienie **stanu faktycznego**, w którym zostało wydane ostateczne Orzeczenie kształtujące prawa Skarżącej (pkt II), (ii) analizę **normy**, leżącej u jego podstawy (pkt III), (iii) analizę wskazywanych **wzorców konstytucyjnych** (pkt IV), (iv) a na końcu **analizę konstytucyjności** normy wynikającej z zaskarżonych przepisów w świetle wskazanych wcześniej kryteriów oceny (pkt V).

II.

1. Spółka A S.K.A. jest użytkownikiem wieczystym nieruchomości, stanowiącej własność Skarbu Państwa, obejmującej działki gruntu o numerach ewidencyjnych: i , położonej w K przy , oddanej w użytkowanie wieczyste do 2089 r., zabudowanej m.in. budynkiem H , stanowiącym odrębny od gruntu przedmiot własności (i będącym własnością Spółki), dla której to nieruchomości Sąd Rejonowy w K Wydział Ksiąg Wieczystych, prowadzi księgę wieczystą numer („Nieruchomość”).

² Por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. Ts 139/00.

Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z wnioskiem o wpisanie H do gminnej ewidencji zabytków oraz rejestru zabytków.

7. Pismem z dnia marca 2011 r. Wojewódzki Konserwator Zabytków „w związku z zamiarem wyburzenia” na podstawie art. 22 ust. 5 pkt 3 Ustawy zwrócił się do Miejskiego Konserwatora Zabytków w K z wnioskiem o włączenie ww. nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków K i w załączeniu do ww. pisma przedłożył wskazane powyżej pismo SARP z marca 2011 r.
8. W dniu marca 2011 r. Miejski Konserwator Zabytków w K skierował do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków pisemną prośbę o ujęcie w wojewódzkiej ewidencji zabytków m.in. obiektu H Do tego pisma załączono karty ewidencyjne obiektów zabytkowych (w tym również kartę dot. H).

Pismem z dnia marca 2011 r. Wojewódzki Konserwator Zabytków poinformował Urząd Miasta K , Wydział Kultury i Dziedzictwa Narodowego, o przyjęciu załączonych kart obiektów zabytkowych i potwierdził, że stanowią one podstawę do wykonania kart gminnej ewidencji zabytków oraz sporządzania lub aktualizowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, programu opieki nad zabytkami oraz ewentualnych decyzji o warunkach zabudowy, wskazując w tym zakresie za podstawę art. 22 ust. 4 Ustawy.

9. W karcie adresowej zabytku – stwierdzono, że ochronie podlega bryła, wystrój elewacji, plastyczna dekoracja wnętrza w postaci mozaiki w sąsiedztwie wejścia głównego oraz miękko poprowadzona klatkę schodowa.
10. Spółka, po bezskutecznym wezwaniu Prezydenta Miasta K do usunięcia naruszeń prawa, wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K (dalej: „WSA”). Postawiła Prezydentowi Miasta K zarzut naruszenia treści przepisów art. 22 ust. 4 Ustawy poprzez dokonanie czynności polegającej na założeniu karty adresowej zabytku i dokonanie wpisu w systemie informatycznym pomimo braku rozporządzenia wykonawczego, będącego podstawą do dokonywania takiej czynności, oraz art. 24 ust. 1 Ustawy w zw. z § 32 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej poprzez przyjęcie, że

obowiązujące jest rozporządzenie Ministra Kultury w sprawie prowadzenia rejestru zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem z dnia 14 maja 2004 r. Wyrokiem z dnia października 2011 r. WSA oddalił skargę Spółki (sygn.), wskazując, że skarga jest przedwczesna, ponieważ na skutek pisma Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia marca 2011 r. nie doszło do dokonania wpisu w systemie informatycznym zwanym gminną ewidencją zabytków, a ww. pismo z .03.2011 r. potwierdza, że karty zabytków przyjęte przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków stanowią dopiero podstawę do wykonania kart gminnej ewidencji zabytków w rozumieniu art. 22 ust. 4 Ustawy. Ww. wyrok WSA jest prawomocny.

11. W dniu grudnia 2011 r. Skarżąca wystąpiła do Urzędu Miasta w K z zapytaniem, czy budynek został wpisany do gminnej ewidencji zabytków Miasta K w formie karty adresowej zabytku nieruchomego. W odpowiedzi, pismem z dnia stycznia 2012 r., Urząd Miasta K poinformował Spółkę, że budynek H posiada kartę adresową zabytku nieruchomego opracowaną w dniu października 2011 r. i jest ujęty w gminnej ewidencji zabytków.
12. O fakcie stworzenia ww. karty adresowej zabytku nieruchomego dla H oraz o włączeniu tejże karty do gminnej ewidencji zabytków w dacie dokonywania tych czynności (ani też przed ich dokonaniem) **Skarżąca nie była poinformowana**. Utworzenie karty adresowej zabytku nie zostało poprzedzone postępowaniem administracyjnym ani innymi czynnościami, w ramach których Spółka mogła zgłaszać wnioski dowodowe, przedstawić swoje stanowisko oraz poznać przyczyny uzasadniające włączenie karty adresowej ww. budynku do gminnej ewidencji zabytków.
12. Po bezskutecznym wezwaniu Prezydenta Miasta K do usunięcia naruszenia prawa, polegającego na założeniu karty adresowej nieruchomego H oraz na włączeniu tej karty do gminnej ewidencji zabytków, Spółka złożyła skargę do WSA. Skarżąca zarzuciła kwestionowanym czynnościom Prezydenta Miasta K naruszenie przepisów:
 - art. 22 ust. 5 pkt 3 Ustawy – poprzez dokonanie włączenia karty adresowej zabytku nieruchomego do gminnej ewidencji zabytków bez porozumienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków;

- § 18 Rozporządzenia – poprzez niedokonanie sprawdzenia, czy dane zawarte w karcie adresowej są wyczerpujące i zgodne ze stanem faktycznym;
- art. 8 kpa w zw. z art. 22 ust. 4 Ustawy – poprzez dokonanie czynności w sposób niebudzący zaufania uczestników do władzy publicznej;
- art. 21 i art. 64 Konstytucji RP – poprzez ograniczenie uprawnień właścicielskich;
- art. 78 Konstytucji RP oraz art. 15 k.p.a. – poprzez niezachowanie zasady dwuinstancyjności.

13. Rozpoznając złożoną skargę, WSA uznał, że zaskarżona czynność, polegająca na założeniu karty adresowej zabytku nieruchomego w K oraz włączeniu tej karty do gminnej ewidencji zabytków, w oparciu o art. 22 ust. 4 i 5 pkt 3 Ustawy, stanowi czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków (w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), gdyż w wyniku jej podjęcia przez organ administracji publicznej powstają skutki prawne zwłaszcza w zakresie obowiązków i ograniczeń związanych z utrzymaniem obiektów zabytkowych, czy też możliwością ich rozbudowy lub rozbiórki.

WSA oddalił jednak skargę Spółki. W wyroku Sąd I Instancji stanął na stanowisku, że na skutek wymiany korespondencji pomiędzy Miejskim Konserwatorem Zabytków a Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, dokonanej pismami z marca 2011 r., marca 2011 r. i marca 2011 r., doszło do porozumienia wymaganego przepisem art. 22 ust. 5 pkt 3 Ustawy. Zdaniem WSA, powyższe porozumienie „*stanowiło podstawę do dokonania czynności rejestracji zabytku nieruchomego, o jakim mowa w art. 22 ust. 5 pkt 3*” Ustawy.

Nadto, WSA uznał, że w sprawie nie doszło do naruszenia § 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, ponieważ, w ocenie Sądu, z przesłanych przez Miejskiego Konserwatora Zabytków do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków przy piśmie z dnia marca 2011 r. kart wynika, że zawarto w nich szczegółowe dane o obiektach, które mają być ujęte w gminnej ewidencji zabytków – w tym m.in. materiały graficzne, informacje umożliwiające określenie zabytku,

czasu powstania oraz stanu jego zachowania. Analizując wymogi stawiane § 18 rozporządzenia WSA skupił się zatem wyłącznie na spełnieniu przez Miejskiego Konserwatora Zabytków wąskich wymogów formalnych – tj. co do ustalenia, czy dane w karcie adresowej, określone w § 17 rozporządzenia, w karcie adresowej zabytku nieruchomego – budynku rzeczywiście zostały zawarte. Nie była natomiast przedmiotem analizy WSA kwestia, czy organy ustaliły, że budynek w istocie spełniał przesłanki zabytku nieruchomego, co pozwalałoby na procedowanie zgodnie z § 18 ww. rozporządzenia, oraz ewentualnie na podstawie, jakich dowodów poczyniono takie ustalenia.

WSA nie podzielił również zarzutu naruszenia art. 8 kpa oraz art. 21 i art. 64 Konstytucji, kwitując to zagadnienie zdawkowym stwierdzeniem, że *„działania podjęte przez organ nie naruszyły wymogów proceduralnych określonych w art. 22 ust. 4 i 5”* Ustawy, które przewidują ograniczenie prawa własności poprzez ujęcie zabytku nieruchomego w gminnej ewidencji zabytków w trybie wyznaczenia przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Nadto WSA uznał, że ww. przepisy nie zostały naruszone, ponieważ *„o dokonanej wpisie strona skarżąca została poinformowana pismem z dnia stycznia 2012 r.”* (tj. pismem skierowanym do Spółki, w odpowiedzi na zapytanie Spółki, i to po ponad dziewięciu miesiącach od daty włączenia karty adresowej budynku do gminnej ewidencji zabytków Miasta K).

Nadto, WSA stanął na stanowisku, że zarzut naruszenia art. 78 Konstytucji w zw. z art. 15 kpa z powodu niezachowania zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż w art. 22 ust. 5 pkt 3 Ustawy nie został przewidziany tryb wydawania decyzji administracyjnych.

14. Od ww. wyroku WSA skargę kasacyjną do NSA złożyła Spółka. W skardze kasacyjnej Skarżąca zarzuciła wyrokowi WSA naruszenie art. 22 ust. 5 pkt 3 Ustawy poprzez niewłaściwe jego zastosowanie polegające na przyjęciu, że w okolicznościach faktycznych sprawy doszło do porozumienia pomiędzy Prezydentem Miasta K z wojewódzkim konserwatorem zabytków, oraz § 18 ww. rozporządzenia polegające na przyjęciu, że w okolicznościach faktycznych sprawy doszło do sprawdzenia, czy dane zawarte w karcie adresowej są wyczerpujące i zgodne ze stanem faktycznym.

Wyrokiem z dnia kwietnia 2014 r. (oznaczonym w niniejszej skardze także jako „**Orzeczenie**”) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną Spółki (sygn.

). NSA podzielił stanowisko sądu administracyjnego I instancji, że wymiana korespondencji pomiędzy organami stanowiła „porozumienie”, o którym mowa w art. 22 ust. 5 pkt 3 Ustawy, i to niezależnie od tego, który podmiot zainicjował wymianę korespondencji. NSA uznał zatem, że zarzut naruszenia tego przepisu jest niezasadny. NSA uznał również, że oparcie korespondencji pomiędzy organami na nieodpowiednim (zdaniem Spółki) dokumencie w postaci karty obiektów zabytkowych, a nie na karcie adresowej zabytku nieruchomego, nie oznacza, że do ww. porozumienia nie doszło.

Wreszcie, odnosząc się do zarzutu naruszenia § 18 Rozporządzenia, NSA stwierdził, że zarzut ten nie jest uzasadniony, ponieważ przepis ten „*nie określa jakichkolwiek wymogów, ani też sformalizowanego trybu sprawdzenia zgodności danych*”, a co za tym idzie, zdaniem NSA, nie można skutecznie czynić zarzutu naruszenia ww. przepisu.

Podsumowując, w związku z włączeniem karty adresowej budynku H do gminnej ewidencji zabytków toczyło się postępowanie sądowo-administracyjne ze skargi Spółki, zakończone wydaniem Orzeczenia. W postępowaniu tym badano przede wszystkim, czy: (i) dokonano wymaganych uzgodnień z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków oraz (ii) treść karty adresowej. Z uwagi na brzmienie przepisów art. 22 ust. 5 pkt 3 Ustawy sądy administracyjny **nie dokonały badania**, czy w toku podejmowanych czynności przez Prezydenta Miasta K Spółce **zapewniono środki ochrony prawnej**, takie jak np. możliwość przedstawienia własnego stanowiska, złożenia wniosków dowodowych, uzyskania od organu władzy publicznej uzasadnienia dokonanych czynności.

- Dowody:** - odpis umowy sprzedaży z dnia marca 2011 r., zawartej w formie aktu notarialnego przed K N notariuszem w W (Rep.),
- kopia pisma z dnia marca 2011 r. Prezesa Stowarzyszenia Architektów Polskich – Zarządu w K do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków,
 - kopia pisma z dnia marca 2011 r. Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków do Miejskiego Konserwatora Zabytków w K ,
 - kopia pisma z dnia marca 2011 r. Miejskiego Konserwatora Zabytków w K do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków,

5. Nowelizacja wprowadziła daleko idące zmiany przede wszystkim w gminnej ewidencji zabytków.
6. Przed wejściem w życie ww. nowelizacji gminna ewidencja zabytków prowadzona była wyłącznie dla celów wewnętrznych i miała znaczenie porządkujące. Gminna ewidencja zabytków stanowiła podstawę do sporządzania gminnych programów opieki nad zabytkami. Jak się wskazuje w doktrynie⁴, przed wejściem w życie Nowelizacji gminna ewidencja zabytków (podobnie jak pozostałe rodzaje ewidencji) „*pozwalala na analizę i inwentaryzację istniejącej substancji kulturowej.*”

Przed Nowelizacją gminna ewidencja zabytków nie stanowiła samodzielnej podstawy do kształtowania sytuacji prawnej podmiotów spoza systemu organów administracji publicznej. Gminna ewidencja zabytków „*nie mogła stanowić dla organów konserwatorskich samodzielnej podstawy do zastosowania względem objętego nią obiektu działań o charakterze władczym (w tym: wydawania uzgodnień czy udzielania pozwoleń, o których mowa w art. 36 Ustawy). Umieszczenie w ewidencji nie było bowiem równoznaczne z poddaniem nadzorowi konserwatorskiemu. Nadzorowi temu podlegały wyłącznie obiekty objęte jedną z prawnych form ochrony konserwatorskiej, o których mowa w art. 7 komentowanej ustawy. Obiekt ujęty w ewidencji zabytków takiej ochronie podlegał zatem o tyle, o ile został jednocześnie uwzględniony w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego – zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 marca 2007 r. (IV SA/Wa 163/07, LEX nr 335145).*”⁵ (podkr. wł.)

7. W odniesieniu do gminnej ewidencji zabytków Nowelizacja wprowadziła następujące istotne zmiany:
 - (A) wprowadzono obowiązek uwzględnienia m.in. w decyzji o warunkach zabudowy ochrony zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków. (art. 1 pkt 4 Nowelizacji; obecnie art. 19 ust. 1a. pkt 2 Ustawy);
 - (B) wprowadzono obowiązek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy przed jej wydaniem z wojewódzkim konserwatorem

⁴ P. Antoniak, [w:] M. Cherka, Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Komentarz do art. 22 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, pkt 5, wersja elektroniczna komentarza w programie LEX (przeoglądane dnia 13 sierpnia 2014 r.).

⁵ P. Antoniak, *ibidem*.

zabytków w odniesieniu do zabytków ujętych w gminnej ewidencji zabytków (art. 4 Nowelizacji; obecnie art. 53 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym);

- (C) w stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, wprowadzono obowiązek dokonania uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków na etapie postępowania o wydanie pozwolenia na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego (art. 3 Nowelizacji; art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane).

Wziąwszy pod uwagę zakres skutków prawnych wprowadzonych Nowelizacją podnosi się, że w ich konsekwencji **gminna ewidencja zabytków zyskała w istocie status nienazwanej (tzn. niewymienionej w art. 7 Ustawy) prawnej formy ochrony zabytków⁶.**

8. Zgodnie z art. 22 ust. 4 Ustawy wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi gminną ewidencję zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomych z terenu gminy. Nowelizacja wprowadziła szczególny tryb ujmowania zabytków nieruchomych w gminnej ewidencji zabytków. O ile przed Nowelizacją gminna ewidencja zabytków stanowiła wyłącznie zbiór kart adresowych zabytków nieruchomych z terenu gminy, objętych wojewódzką ewidencją zabytków (miała zatem charakter wtórny wobec ewidencji wojewódzkiej), o tyle wskutek Nowelizacji w gminnej ewidencji zabytków możliwe stało się ujmowanie zabytków nieruchomych nie figurujących wcześniej w ewidencji wojewódzkiej.

Zgodnie z art. 22 ust. 5 pkt 3 Ustawy po Nowelizacji w gminnej ewidencji zabytków powinny być ujęte:

- 1) zabytki nieruchome wpisane do rejestru;
- 2) inne zabytki nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków;
- 3) **inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.**

W konsekwencji, Ustawa stwarza możliwość ujęcia w gminnej ewidencji zabytków nieruchomości, niewpisanych do rejestru zabytków oraz innych zabytków nieruchomych,

nieujętych w wojewódzkiej ewidencji zabytków. Co jednak szczególnie istotne, jedynym wymogiem stawianym przez Ustawę dla ujęcia takich nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków jest „wyznaczenie” takiego zabytku nieruchomego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) co powinno nastąpić „w porozumieniu” z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Jednocześnie Ustawa nie stawia żadnych szczególnych wymogów, jakich spełnienie umożliwiłoby „wyznaczenie” danej nieruchomości przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do ujęcia w gminnej ewidencji zabytków. W istocie, Ustawa nie precyzuje, na czym konkretnie owo „wyznaczenie” miałyby polegać.

Ponadto, z Ustawy nie wynika, w jakiej formie powinno nastąpić „porozumienie” pomiędzy ww. organami władzy publicznej.

9. Z chwilą osiągnięcia porozumienia pomiędzy organami następuje włączenie karty adresowej zabytku do gminnej ewidencji zabytków (samo włączenie karty adresowej zabytku nieruchomego stanowi czynność materialno-techniczną). Co za tym idzie, z chwilą włączenia danej nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków w stosunku do nieruchomości ujętej w tej ewidencji zastosowanie mają wszystkie skutki wynikające z Ustawy, w tym w przypadku ubiegania się o wydanie:
- decyzji o warunkach zabudowy – obowiązek organu wydającego decyzję do **uwzględnienia ochrony konserwatorskiej** w tej decyzji, a także przed jej wydaniem **obowiązek uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków,**
 - pozwolenia na budowę – przed jej wydaniem obowiązek organu wydającego decyzję do **dokonania uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków.**

Włączenie obiektu do gminnej ewidencji zabytków ma więc istotny wpływ na sytuację prawną właściciela (użytkownika wieczystego nieruchomości).

10. W Ustawie stworzono podstawę prawną (art. 24 ust. 1) do wydania rozporządzenia, który określiłoby m.in. sposób prowadzenia gminnej ewidencji zabytków. Ponadto, w art. 24 ust. 4 Ustawy ustawodawca przyjął, że ww. rozporządzenie „*powinno wskazywać przesłanki, od których spełnienia jest uzależnione włączenie kart ewidencyjnych i adresowych do*

⁶ P. Antoniak, *ibidem*.

ewidencji, a także ich wyłączenie z tych ewidencji.” Nadto, rozporządzenie powinno określić m.in. wzory gminnych kart ewidencyjnych oraz dane, jakie powinny być ujęte w karcie adresowej zabytku, a także sposób gromadzenia dokumentów dotyczących zabytku.

Rozporządzeniem wydanym na podstawie ww. przepisów jest przywoływane w niniejszej skardze Rozporządzenie. Stosownie do § 18 Rozporządzenia „*wójt (burmistrz, prezydent miasta) włącza kartę adresową zabytku nieruchomego do gminnej ewidencji zabytków po sprawdzeniu, czy dane zawarte w karcie adresowej są wyczerpujące i zgodne ze stanem faktycznym.*”, przy czym niezbędne elementy danej karty adresowej wskazane zostały w § 17 Rozporządzenia⁷.

Treść § 18 to jedyny przepis Rozporządzenia, określający aspekty proceduralne włączenia karty adresowej do gminnej ewidencji zabytków (przyczoony § 17 Rozporządzenia odnosi się do treści karty adresowej).

11. Podstawą wydania Orzeczenia były przepisy, na których niekonstytucyjność powołuje się Skarżąca. Brak jest wprawdzie w polskim systemie prawnym przepisu, który wprost stanowiłby, że czynność polegająca na włączeniu karty adresowej danego obiektu do gminnej ewidencji zabytków dokonywana jest poza postępowaniem administracyjnym, jednakże taki wniosek należy wysnuć z przywołanych w pkt (A) przepisów art. 22 ust. 5 pkt 3 Ustawy oraz § 18 Rozporządzenia. Żaden przepis Ustawy bowiem nie wskazuje, że do czynności polegających na założeniu karty adresowej zabytku oraz na włączeniu tej karty do gminnej ewidencji zabytków zastosowanie mają przepisy kodeksu postępowania administracyjnego regulujące tzw. ogólne postępowanie administracyjne. Natomiast wspomniany § 18 nie przewidział żadnych gwarancji procesowych dla strony. Tym samym, *a contrario*, z tych przepisów (art. 22 ust. 5 pkt 3 Ustawy i § 18 Rozporządzenia) wynika

⁷ § 17. 1. Karta adresowa zabytku nieruchomego zawiera następujące rubryki:

- 1) nazwa;
- 2) czas powstania;
- 3) miejscowość;
- 4) adres;
- 5) przynależność administracyjna;
- 6) formy ochrony;
- 7) opracowanie karty adresowej;
- 8) fotografia z opisem wskazującym orientację albo mapa z zaznaczonym stanowiskiem archeologicznym.

brak stosowania przepisów o postępowaniu administracyjnym i brak obowiązku organów do zapewnienia stronie możliwości czynnego udziału w postępowaniu.

12. Z przepisów Ustawy ani Rozporządzenia nie wynika, aby podmiot, będący właścicielem danej nieruchomości, przed sporządzeniem karty adresowej dla tej nieruchomości, uznanej przez organ za zabytek, miał uprawnienie do uczestniczenia w procesie włączania ww. karty do gminnej ewidencji zabytków. W świetle Ustawy i Rozporządzenia, czynności ujmowania danej karty zabytkowej w gminnej ewidencji zabytków nie stanowią postępowania administracyjnego, do którego zastosowanie miałyby przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Brak jest wprawdzie w polskim systemie prawnym przepisu, który wprost stanowiłby, że czynność polegająca na włączeniu karty adresowej danego obiektu do gminnej ewidencji zabytków dokonywana jest poza postępowaniem administracyjnym, jednakże taki wniosek należy wysnuć z ww. przepisów.
13. W konsekwencji, w świetle Ustawy podmiotowi dysponującemu prawem własności (lub innym prawem majątkowym, np. prawem użytkowania wieczystego) do nieruchomości ujętej w gminnej ewidencji zabytków nie przysługuje prawo do:
- bycia poinformowanym o podjętych czynnościach zmierzających do ujęcia danej nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków,
 - uczestniczenia w czynnościach podejmowanych przez organy: wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz wojewódzkiego konserwatora zabytków, w tym do składania wniosków dowodowych, oraz wypowiedzania się co do działań podejmowanych przez organy,
 - uzyskania rozstrzygnięcia o podjętych działaniach (tj. o fakcie ujęcia danej nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków) wraz z uzasadnieniem faktycznym i prawnym,
 - zaskarżenia rozstrzygnięcia organu administracji o ujęciu danej nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków do organu wyższej instancji, oraz zapewnienia możliwości zbadania sprawy przez organ wyższej instancji.
14. **Na żadnym etapie sprawy (przed organem administracji lub na etapie sądowno-administracyjnym) włączenia karty adresowej budynku H do gminnej ewidencji zabytków Miasta K Skarżąca, jako użytkownik wieczysty nieruchomości, na której znajduje się ww. budynek, nie miała możliwości**

uczestniczyć w czynnościach podejmowanych przez organy administracji. W szczególności Skarżąca pozbawiona była możliwości uczestniczenia w **czynnościach dowodowych dotyczących meritum sporu**, czyli dotyczących zabytkowego charakteru budynku i zasadności włączenia karty adresowej do ewidencji nieruchomości.

W polskim postępowaniu sądowo-administracyjnym zasadniczo nie przeprowadza się dowodów. Sąd administracyjny ma jedynie możliwość przeprowadzenia dowodu uzupełniającego z dokumentów (art. 113 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Sąd administracyjny nie ma natomiast możliwości przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego, a w praktyce (biorąc pod uwagę, że ocena zabytkowego charakteru danego obiektu i celowości jego zachowania wymaga wiadomości specjalnych) dowód taki mógł być przydatny. Ustalenia faktyczne o najważniejszym znaczeniu dla rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej prowadzenia gminnej ewidencji zabytków są zatem dokonywane przez organ administracyjny, i to bez udziału strony. Wprawdzie te same ograniczenia dowodowe obowiązywałyby w postępowaniu sądowo-administracyjnym, gdyby o włączeniu do ewidencji zabytków rozstrzygano w drodze decyzji administracyjnej, to jednak wówczas strona (właściciel lub użytkownik wieczysty) na etapie postępowania administracyjnego miałaby możliwość wypowiedzenia się co do zebranego materiału (art. 10 § 1 k.p.a.) oraz zgłoszenia wniosków dowodowych, które to wnioski organ, co do zasady, powinien uwzględnić (art. 78 § 1 k.p.a.). Przesłanki wydanej decyzji powinny być zaś określone w uzasadnieniu do tej decyzji (art. 107 § 3 k.p.a.). Rozstrzygnięcie przedmiotowej sprawy w drodze decyzji administracyjnej poszerzyłoby w praktyce granice kontroli sądowej. Sąd rozpatruje sprawę na podstawie stanu faktycznego i prawnego, istniejącego w dniu wydania zaskarżonego aktu, a wypełniając swoją funkcję bada, czy ustalenia faktyczne dokonane przez organ odpowiadają prawu⁸. Sąd oceniałby bowiem zgodność z prawem czynności dowodowych organów administracyjnych, a więc np. czy organy te zebrały i wyczerpujący materiał dowodowy (art. 77 k.p.a.), który pozwala na rozstrzygnięcie sprawy, po zbadaniu czy respektowano prawa strony w postępowaniu dowodowym oraz czy wynik czynności dowodowych dokonanych w postępowaniu administracyjnym znajduje odzwierciedlenie w treści decyzji. **Tymczasem włączenie karty adresowej zabytku do ewidencji w drodze czynności materialno-technicznej pozbawia właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości statusu strony przed organem**

dokonującym włączenia do ewidencji, wyłącza całkowicie kontrolę administracyjną przed organem drugiej instancji (gdyż nie ma organu drugiej instancji) i znacznie zawęża zakres kontroli sądowno-administracyjnej (sprowadzając tę kontrolę do praktycznie symbolicznego zakresu).

Egzemplifikacją takiego stanu rzeczy jest treść nader lakonicznego uzasadnienia wydanego w niniejszej sprawie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K z dnia czerwca 2012 r. (sygn.) – krótkie wywody sądu administracyjnego I instancji ograniczają się przede wszystkim do oceny korespondencji pomiędzy organami (w celu ustalenia, czy doszło do wymaganego porozumienia). Do pozostałych zarzutów skargi Sąd ustosunkował się jednym lub dwoma zdaniami. Taki sam (zdawkowy) charakter ma uzasadnienie NSA w Orzeczeniu. Innymi słowy, kontrola sądowa nad działaniami administracji przybrała czysto charakter formalny. Naruszenia prawa do sprawiedliwej procedury, prawa do sądu oraz prawa do środka odwoławczego upatrywać należy zatem w takim ukształtowaniu procedury, która na żadnym etapie nie pozwala stronie na bycie poinformowanym o działaniach podejmowanych przez organ administracji, na zgłoszenie przez stronę wniosków dowodowych i wypowiedzenie się do meritum sprawy (zabytkowego charakteru obiektu i celowości włączenia karty adresowej do ewidencji zabytków), na uzyskanie rozstrzygnięcia sprawy przez organ (wraz z uzasadnieniem faktycznym i prawnym) oraz do zaskarżenia rozstrzygnięcia do organu administracji II instancji.

IV.

Prawo do sprawiedliwej procedury

1. Pierwsze dwa wzorce konstytucyjne zawierają w sobie tzw. prawo do sprawiedliwej procedury i są wywodzone z art. 45 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 2 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtowała się i została przyjęta tzw. zasada sprawiedliwości proceduralnej⁹. Zasadą tą sformułowaną i rozwiniętą w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przede wszystkim na gruncie przepisów o postępowaniu cywilnym. Zatem w pierwszym rzędzie znajduje ona zastosowanie na gruncie regulacji procedury cywilnej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2012 r., I FSK 447/11, LEX nr 1113116.

zauważono jednak, że elementem zasady sprawiedliwości proceduralnej jest także **prawo do sprawiedliwej procedury przed wszystkimi organami władzy publicznej**. Tym samym dotyczy również organów administracji publicznej i sądów administracyjnych. **Zasada ta ma więc walor ogólny.**

2. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2006 r. (sygn. SK 1/06) stwierdzono, że: *„jednym z elementów demokratycznego państwa prawnego jest wymóg stosowania sprawiedliwej procedury przy wydawaniu wszelkich rozstrzygnięć dotyczących praw i interesów jednostek. (...) Konstytucja wymaga bowiem, aby ustawodawca z jednej strony respektował ogólny wymóg sprawiedliwości proceduralnej w postępowaniach, w których organy władzy publicznej wydają rozstrzygnięcia dotyczące praw i interesów jednostki. W takim wypadku ocena konkretnych rozwiązań ustawowych, z punktu widzenia wymagań sprawiedliwości proceduralnej, powinna uwzględniać charakter spraw rozpoznawanych w danym postępowaniu.”* (podkr. wł. pełnomocników Skarżącej)

3. W uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2006 r. (sygn. K 53/05) Trybunał wyrażono pogląd, zgodnie z którym: *„[z] zasady demokratycznego państwa prawnego wynika natomiast ogólny wymóg, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej. W szczególności regulacje prawne tych postępowań muszą zapewnić wszechstronne i staranne zbadanie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, gwarantować wszystkim stronom i uczestnikom postępowania prawo do wysłuchania, tj. prawo przedstawiania i obrony swoich racji, a jednocześnie umożliwiać sprawne rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie. Istotnym elementem sprawiedliwości proceduralnej jest także m.in. obowiązek uzasadniania swoich rozstrzygnięć przez organy władzy publicznej oraz prawo do zaskarżania przez strony i uczestników postępowania rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji, zagwarantowane w art. 78 Konstytucji. Jednocześnie prawodawca musi zagwarantować wszystkim stronom i uczestnikom postępowania prawo do sądu.”* (podkr. wł. pełnomocników Skarżącej)

⁹ K. Osajda, *Zasada sprawiedliwości proceduralnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego, Warszawa 2010 r., s. 429 i n.

4. Postulat uwzględnienia zasady sprawiedliwości proceduralnej na płaszczyźnie regulacji ustawowych, na mocy których dochodzi do władczego rozstrzygnięcia przez organy władzy publicznej o prawach i obowiązkach obywatela, sformułowany także w doktrynie¹⁰, podkreślając, że zasadę sprawiedliwości proceduralnej uznaje się za obowiązujący standard procedury administracyjnej. Zasada ta „*pozwała na wyeksponowanie ochronnej funkcji przepisów o postępowaniu administracyjnym*”, gdyż może „*odgrywać istotną rolę w konstruowaniu uzasadnień podejmowanych decyzji stosowania prawa oraz przeprowadzania weryfikacji tych decyzji, w sensie uwidaczniania celu różnych zespołów przepisów k.p.a. i łączących je związków, a także ukazywania konsekwencji ich naruszenia przez organy administracji publicznej.*”

Prawo do sądu

5. Z prawem do sprawiedliwej procedury ściśle wiąże się prawo do sądu, którego jednym z elementów jest prawo do sprawiedliwego „rozpatrzenia sprawy”. Przez „rozpatrzenie sprawy” należy rozumieć zbadanie jej merytorycznych aspektów. Na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji, jeżeli jakiś akt organu władczo wkracza w zakres praw podmiotowych obywatela, powinien istnieć środek prawny pozwalający wzruszyć ten akt po jego merytorycznym zbadaniu. Stosowny środek bowiem nie może mieć charakteru pozornego. Innymi słowy, powinien on umożliwiać przedstawienie merytorycznych argumentów i środków dowodowych. W doktrynie zwraca się uwagę, że „*specyfika prawa administracyjnego i sądownictwa administracyjnego oznacza, że prawo do sądu powinno być w tej dziedzinie szczególnie starannie wyznaczane i regulowane, gdyż może istnieć niebezpieczeństwo jego praktycznego osłabiania. Ponadto prawo do sądu nie może funkcjonować samo, ale musi działać przez ustawowo wprowadzone możliwości jego zrealizowania*”¹¹. Uprzedzając dalsze wywody przedstawione w cz. V, należy stwierdzić, że **takim osłabianiem prawa do sądu jest wyłączenie możliwości aktywnego udziału strony w postępowaniu przed organem administracji (przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego)**, przez co sąd administracyjny nie może skontrolować, jak organ zastosował przepisy o czynnościach dowodowych.

¹⁰ Z. Kmieciak, Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (Założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki), Państwo i Prawo, 1994/10, s. 62 i n.

¹¹ J. Zimmerman, Prawo do sądu w prawie administracyjnym, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, rok LXVIII – zeszyt 2- 2006, s. 318.

6. W świetle powyższego trzeba przywołać pogląd Trybunału Konstytucyjnego, iż w państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość **prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej**¹². Prawo do sądu ma zapewnić podmiotowi ochronę przed arbitralnością władzy wykonawczej. Prawo to zagwarantowane jest więc po to, by podmiot twierdzący, że jego prawa zostały naruszone, mógł domagać się, w ramach, obowiązujących procedur, rozstrzygnięcia jego sprawy przez niezawisły sąd.
7. W świetle art. 45 Konstytucji prawo do sprawiedliwego (rzetelnego) rozpatrzenia sprawy w odróżnieniu od prawa do jawnego rozpatrzenia sprawy nie podlega ograniczeniom. Prawo do rozpatrzenia polega „*na takim ukształtowaniu postępowania, by strony miały jednakową możliwość przedstawienia swoich racji sądowi, sąd zaś ma obowiązek wzięcia pod uwagę i wyważenia wszystkich zgłoszonych argumentów*”¹³. Art. 45 ust. 2 wprowadza wyjątki od zasady jawnego rozpatrywania sprawy przez sąd. Przepis ten nie pozwala natomiast na nadmierne (nieproporcjonalne) ograniczenie korzystania z prawa do sprawiedliwego (rzetelnego) rozpatrzenia sprawy. Nierzetelne procedury sądowe, nawet jeśli nie muszą prowadzić wprost do faktycznego zawieszenia obowiązywania konstytucyjnego prawa do sądu, a pośrednio do unicestwienia innych praw i wolności konstytucyjnych, których ochronę gwarantuje prawo do sądu (np. godność osobistą, życie, wolność, prawo własności), to jednak przez fakt **naruszenia zaufania, jakie musi wytwarzać rzetelna procedura sądowa**, muszą budzić zastrzeżenia. Uzasadnia to tezę, że sprawiedliwość proceduralna należy do istoty konstytucyjnego prawa do sądu, albowiem prawo do sądu bez zachowania standardu rzetelności postępowania byłoby prawem fasadowym. Innymi słowy, do istoty tej sprawiedliwości należy m.in. **zapewnienie uczestnikowi postępowania przewidywalności, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddany**¹⁴.
8. Przede wszystkim należy podkreślić **wagę zasady sprawiedliwości proceduralnej**, wynikającą z art. 45 ust. 1 oraz z art. 2 Konstytucji, stanowiącą „wartość samą w sobie”

¹² Zob. uzasadnienie uchwały Trybunału Konstytucyjnego z 25 stycznia 1995 r., sygn. W. 14/94, OTK 1995 r., nr. 1, poz. 19 oraz uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 2002 r., P 9/01, OTK-A 2002 r., nr 2, poz. 14

¹³A. Kubiak, Konstytucyjna zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Łódź 2006 r., s. 199.

¹⁴ Zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 stycznia 2006 r. (sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2)

rozsiewającą się na wszystkie etapy postępowania sądowego. Aby można było mówić o realizacji tejże zasady w stopniu najbardziej podstawowym, co najmniej **następujące elementy** muszą być zachowane:

„1) możliwość bycia wysłuchanym,

2) ujawnianie w sposób czytelny motywów rozstrzygnięcia, co ma zapobiegać jego dowolności i arbitralności oraz

3) zapewnienie uczestnikowi postępowania przewidywalności jego przebiegu”¹⁵.

9. **Możliwość bycia wysłuchanym**¹⁶ w rozumieniu powyższej zasady to możliwość przedstawienia merytorycznych argumentów w celu dochodzenia lub obrony swoich praw oraz możliwość złożenia wniosków dowodowych w celu wykazania lub zaprzeczenia okoliczności faktycznych, od których w świetle norm prawa materialnego zależy istnienie tych praw. Nie obejmuje to oczywiście prawa do żądania, by sąd zawsze podzielił te argumenty, jednakże sąd powinien je rozważyć.
10. Jak się wydaje, Trybunał Konstytucyjny przywiązuje największą wagę do prawa do bycia wysłuchanym. W cyt. powyżej wyroku (SK 1/06) Trybunał, podkreślając niemal absolutny charakter tego prawa stwierdził, że „w każdym przypadku ustawodawca powinien zapewnić jednostce prawo do wysłuchania”¹⁷. Przejawy prawa do wysłuchania to m.in. możliwość przedstawienia swoich racji oraz zgłaszania wniosków dowodowych.
11. Drugi z elementów prawa do sprawiedliwej procedury to **prawo do informowania**¹⁸. W ocenie Trybunału motywy rozstrzygnięcia powinny być wyrażone w uzasadnieniu rozstrzygnięcia sądu w sposób precyzyjny. W ten sposób nie tylko strona uzyskuje wiedzę o treści rozstrzygnięcia, ale również możliwa jest jego kontrola instancyjna jak również analiza naukowa (w tym w szczególności poprzez glosy i komentarze). Funkcją

¹⁵ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 stycznia 2006 r. (sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29.

¹⁶ Inaczej zwana prawem do bycia wysłuchanym – niekiedy jest również w doktrynie postrzegana jako prawo autonomiczne od prawa do sądu (por. K. Osajda, op.cit. s. 435).

¹⁷ W tym zakresie Trybunał potwierdził stanowisko zawarte we wcześniejszym wyroku TK z 11 czerwca 2002 r., SK 5/02.

¹⁸ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 maja 2007 r., SK 68/06.

uzasadnienia jest umożliwienie kontrolowania orzeczenia (co jest szczególnie istotne, gdy orzeczenie nie podlega kontroli w toku instancji), co w efekcie zapobiega dowolności i arbitralności¹⁹. W innych rozstrzygnięciach Trybunał podkreślał, że prawo do informowania stanowi niejako gwarancję braku arbitralności. Gwarancję tę realizują: udział zainteresowanych podmiotów w postępowaniu, zasada jawności postępowania oraz wydawanie rozstrzygnięć zawierających rzetelne, weryfikowalne uzasadnienia²⁰.

12. Wreszcie, trzeci element prawa do sądu – przewidywalność co do rozstrzygnięcia sądowego (tu: rozstrzygnięcia organu władzy publicznej) obejmuje zapewnienie uczestnikowi przewidywalności jego przebiegu. O przewidywalności można mówić tylko wówczas, jeżeli sąd jest niezawisły, zaś kryteria orzekania jasne.

13. W sprawie P 2/04 Trybunał Konstytucyjny trafnie zauważył, iż *„swoboda ustawodawcy w kształtowaniu odpowiednich procedur nie oznacza (...) dopuszczalności wprowadzania rozwiązań arbitralnych, które ponad miarę, a więc bez wystąpienia istotnych racji, ograniczają prawa procesowe strony, których realizacja stanowi przesłankę do prawidłowego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli więc ograniczenie uprawnień procesowych strony jest zbędne, z punktu widzenia zamierzonych przez ustawodawcę celów, takich jak zapewnienie większej efektywności postępowania i jego szybkości, a jednocześnie wypacza pozycję stron, uniemożliwia właściwe zrównoważenie ich pozycji procesowej, a tym samym łamie podstawowy postulat sprawiedliwości proceduralnej, czy wreszcie prowadzi do arbitralnego rozstrzygnięcia «sprawy» - to w tego rodzaju wypadkach dochodziłoby do naruszenia gwarancji konstytucyjnych związanych z prawem do sądu”²¹*. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż funkcją standardów konstytucyjnych w zakresie procedur sądowych jest *„zapobieganie nierzetelnym procedurom, które »pośrednio prowadzą do unicestwienia innych praw i wolności, których ochronę gwarantuje prawo do sądu«”*.

Ochrona prawa własności w świetle zasady zaufania obywatela do państwa i prawa

14. Przechodząc do trzeciej podstawy kontroli konstytucyjności, należy wskazać, że wyrażona w art. 2 Konstytucji RP zasada państwa prawa mieści w sobie zasadę ochrony

¹⁹ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 2005 r., SK 26/02.

²⁰ Por. np. wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., SK 30/05 oraz wyrok TK z 1 lipca 2008 r., SK 40/07.

²¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lipca 2004 r., OTK ZU 72/7/A/2004. Por. również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 września 2006 r., sygn. SK 63/05, OTK ZU 108/8/A/2006.

zaufania obywatela do państwa i do prawa, określaną także jako zasada lojalności państwa wobec obywatela. Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w **zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć** w momencie podejmowania decyzji i działań²².

15. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa. Chodzi tu o taki zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o **pełną znajomość przesłanek** działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą, zob. uzasadnienie wyroku TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK 2000, nr 5, poz. 138.

16. Zgodnie z orzecnictwem wypracowanym na tle **art. 21 ust. 1 Konstytucji RP** należy wskazać, iż zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa. Dotyczy to również stworzenia stronie możliwości obrony swojego prawa własności, jeżeli państwo podejmuje działania zmierzające do jego ograniczenia – skoro w świetle art. 64 ust. 3 Konstytucji RP organy władzy publicznej nie mogą tego prawa ograniczać w sposób arbitralny, strona powinna mieć narzędzia proceduralne pozwalające na ochronę swojego prawa (np. możliwość zgłoszenia twierdzeń merytorycznych i wniosków dowodowych w toku postępowania). Przy tym powinność ta urzeczywistnia się zarówno przez działania o charakterze prawodawczym (ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść własności, **określenie środków ochrony prawa własności**), jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby, zob. uzasadnienie wyr. TK z 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2. Powinny zatem istnieć skuteczne gwarancje proceduralne ochrony praw podmiotowych – skoro stronie przysługują jakieś prawa podmiotowe (np. prawo użytkowania wieczystego nieruchomości lub prawo własności posadowionego nań budynku), powinna ona mieć prawo do aktywnej ochrony tego prawa przed ingerencją organów państwa. Strona oczywiście nie ma prawa do tego, żeby w każdym postępowaniu zapadały rozstrzygnięcia zgodne z życzeniem tej strony, ma jednak prawo do tego, by w postępowaniu uczestniczyć.

²² Zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29.

Prawo do środka odwoławczego

17. Przechodząc do ostatniej podstawy kontroli konstytucyjności, trzeba podkreślić, iż przepis art. 78 Konstytucji RP przewiduje zasadę dwuinstancyjności postępowania. Zasada ta w szczególności obejmuje postępowanie administracyjne (w odniesieniu do postępowań sądowych, w tym sądowo-administracyjnych została powtórzona w art. 176 ust. 1 Konstytucji RP).
18. Trafnie uznał Trybunał Konstytucyjny, że prawo do wniesienia środka zaskarżenia, przewidziane w art. 78 Konstytucji RP, to prawo o charakterze konstytucyjnym, stanowiące jeden z elementów tzw. sprawiedliwości proceduralnej. *„W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, konstytucyjne prawo zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji stanowi bardzo istotny czynnik urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zwracano już uwagę na ten element proklamowanej w art. 2 konstytucji zasady sprawiedliwości społecznej (...). Niewątpliwie bardziej sprzyjający realizacji tej zasady jest model postępowania, w którym zaskarżenie rozstrzygnięcia może spowodować uruchomienie działania organu wyższej instancji. Sprzyja to bowiem zobiektywizowaniu i urealnieniu kontroli prawidłowości wydanych orzeczeń czy decyzji, co niewątpliwie stanowi przesłankę leżącą u podstaw prawa gwarantowanego w art. 78 zd. 1 konstytucji. (...) Z treści art. 78 zd. 1 konstytucji można więc - zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – wywieść postulat pod adresem prawodawcy, takiego kształtowania przebiegu postępowania, aby w miarę możliwości przewidziane w nim było prawo wniesienia przez stronę środka zaskarżenia o charakterze dewolutywnym.”*²³
19. W orzecznictwie zwraca się przy tym uwagę, że dwuinstancyjność postępowania to prawo do udziału w merytorycznym postępowaniu przed organami różnej instancji: *„dwuinstancyjność nie oznacza tylko tego, by w sprawie zapadły dwie następujące po sobie decyzje organów różnych stopni, ale przede wszystkim to, by przeprowadzono dwukrotnie merytoryczne postępowanie, by dwukrotnie oceniono dowody, w sposób rzeczowy i poważny przeanalizowano wszelkie argumenty i opinie i w konsekwencji*

²³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 1999 r., SK 11/99, OTK 1999/7/158, Dz.U.1999/93/1084. Podkreślenie pełnomocnika Skarżącej.

*doprowadzono do wydania takiego rozstrzygnięcia, które najlepiej odpowiadać będzie prawu, interesowi publicznemu i słusznym interesom stron.*²⁴

20. W doktrynie zwraca się uwagę na to, że odstępianie od zasady dwuinstancyjności postępowania może nastąpić tylko wyjątkowo: „*Jeżeli Konstytucja RP stanowi „wyjątki od tej zasady”, to konsekwencją tego jest ograniczenie regulacji ustawowej tylko do szczególnych sytuacji, uzasadnionych względami ustrojowymi lub potrzebą objęcia ochroną w sytuacjach nagłych, wymagających poświęcenia interesu indywidualnego na rzecz interesu publicznego, jak też potrzeby udzielenia szybkiej ochrony jednostce na drodze sądowej.*”²⁵.
21. Podsumowując, trafne jest stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który kwestię dwuinstancyjności postępowania administracyjnego i kwestię zaskarżania do sądów (powszechnych lub administracyjnych) rozstrzygnięć organów administracji rozpatruje jako element szerszego wymogu zapewnienia obywatelom tzw. **sprawiedliwości proceduralnej**, tzn. stanu, w którym strona jest traktowana jak podmiot postępowania i ma realną możliwość obrony swoich praw²⁶.

²⁴ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 1 grudnia 1994 r., III AZP 8/94, OSNP 1995/7/82. Podkreślenia pełnomocników Skarżącej. Podobnie, z powołaniem się na szersze i nowsze orzecznictwo, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 marca 2008 r., IV SA/Wa 7/08, LEX nr 480495.

²⁵ B. Adamiak, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System Prawa Administracyjnego, Tom 9, Prawo procesowe administracyjne, Warszawa 2010 r., ss. 192-193.

²⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2006 r., K 53/05, OTK-A 2006/6/66, Dz.U.2006/118/812: „*Konstytucja nie reguluje bezpośrednio zagadnienia liczby organów prowadzących postępowanie mające na celu rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej i nie zakazuje rozdzielania czynności podejmowanych w celu rozpatrzenia sprawy indywidualnej między różne organy władzy publicznej ani różnicowania zasad postępowania dla poszczególnych organów. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika natomiast ogólny wymóg, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej. W szczególności regulacje prawne tych postępowań muszą zapewnić wszechstronne i staranne zbadanie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, gwarantować wszystkim stronom i uczestnikom postępowania prawo do wysłuchania, tj. prawo przedstawiania i obrony swoich racji, a jednocześnie umożliwiać sprawne rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie. Istotnym elementem sprawiedliwości proceduralnej jest także m.in. obowiązek uzasadniania swoich rozstrzygnięć przez organy władzy publicznej oraz prawo do zaskarżania przez strony i uczestników postępowania rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji, zagwarantowane w art. 78 Konstytucji. Jednocześnie prawodawca musi zagwarantować wszystkim stronom i uczestnikom postępowania prawo do sądu. Rozdzielenie postępowania między różne organy może stanowić czynnik utrudniający skuteczną kontrolę sądową rozstrzygnięć wydawanych w takich postępowaniach, dlatego niezbędne jest ustanowienie regulacji, które zagwarantują prawo do sądowej kontroli rozstrzygnięć wydawanych przez organy administracji publicznej.*” (podkreślenie niżej podpisanego).

V.

1. **Zdaniem Skarżącej, norma wynikająca z wyżej wymienionych przepisów, jest niekonstytucyjna, jako sprzeczna z normami wywodzonymi z przepisów Konstytucji RP wskazanych w pkt (B) petitum niniejszej skargi.**
2. Włączenie danego obiektu do gminnej ewidencji zabytków to rozstrzygnięcie organu administracji o prawach i obowiązkach właściciela (użytkownika wieczystego nieruchomości)²⁷. Rozstrzygnięcie to nie jest indyferentne z punktu widzenia praw i obowiązków właściciela, gdyż wpływa na konieczność dokonywania uzgodnień w toku kolejnych postępowań administracyjnych, w których wydawane są decyzje istotne dla realizacji inwestycji (decyzja o warunkach zabudowy i pozwolenie na budowę). Ponadto, ochronę zabytków nieruchomych znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków uwzględnia się w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzjach o warunkach zabudowy. Ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o warunkach zabudowy stanowią jedną z form ochrony zabytków (art. 7 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). Skutki te nie wystąpiłyby, gdyby nie włączono karty adresowej do gminnej ewidencji nieruchomości²⁸.

Naruszenie prawa do sprawiedliwej procedury i prawa do sądu

3. Zaskarżone przepisy Ustawy i Rozporządzenia nie zapewniają prawnie skutecznej ochrony jego praw uprawnionego na drodze sądowej poprzez pozbawienie Skarżącej (i innych osób znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej i faktycznej) możliwości merytorycznego rozpoznania jego sprawy. Norma ta narusza zaufanie, jakie musi wytwarzać rzetelna procedura sądowa. Z tych przyczyn analizowana norma jest również niezgodna z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

²⁷ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 września 2012 r., II OSK 1950/12, *LEX nr 1413428*: „Nie może budzić wątpliwości stwierdzenie, że wyznaczenie przez organ gminy w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków obiektu zabytkowego do włączenia do gminnej ewidencji zabytków stanowi sprawę z zakresu administracji publicznej (art. 22 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). Akt ten, zapewniając warunki prawno-organizacyjne umożliwiające zachowanie zabytków znajdujących się na terenie gminy, władczo wkracza bowiem w zespół uprawnień właściciela zabytku objętego wpisem do gminnej ewidencji.” (podkreślenie pełnomocników Skarżącej).

²⁸ Dodać można, że (poza wyżej wymienionymi skutkami o charakterze prawnym), w praktyce włączenie karty adresowej do gminnej ewidencji nieruchomości powoduje spadek wartości tej nieruchomości.

4. Prawo do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP to prawo m.in. do „rozpatrzenia sprawy”. O rozpatrzeniu sprawy można mówić tylko wtedy, gdy zbadano jej aspekty merytoryczne. W przedmiotowej sprawie doszło do wydania rozstrzygnięcia, które z jednej strony nie podlegało merytorycznemu badaniu przed organem administracji, z drugiej zaś nie podlegało merytorycznemu badaniu przed sądem administracyjnym. Gdyby włączenie karty adresowej obiektu zabytkowego dokonane zostało przez organ administracyjny, a następnie w postępowaniu sądowo-administracyjnym Skarżąca miałaby możliwość podnoszenia argumentów merytorycznych i zgłaszania wniosków dowodowych, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP nie byłby naruszony. Skoro jednak Skarżąca nie miała na etapie postępowania przed sądem możliwości obrony swoich praw, zaś postępowanie sądowo-administracyjne stanowiło ostatni środek przysługujący Skarżącej (przed wniesieniem niniejszej skargi do Trybunału Konstytucyjnego), to do naruszenia jej praw doszło.
5. Dla niniejszej sprawy najistotniejsza jest okoliczność, zgodnie z którą użytkownik wieczysty H nie miał możliwości na żadnym (administracyjnym lub sądowo-administracyjnym) etapie postępowania uczestniczyć w czynnościach dowodowych dotyczących meritum sporu (czyli dotyczących zabytkowego charakteru budynku i zasadności włączenia karty adresowej do ewidencji nieruchomości). W polskim postępowaniu sądowo-administracyjnym zasadniczo nie przeprowadza się bowiem dowodów. Sąd administracyjny ma jedynie możliwość przeprowadzenia dowodu uzupełniającego z dokumentów (art. 113 § 2 p.p.s.a.). Sąd administracyjny nie ma natomiast możliwości przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego, a w praktyce (biorąc pod uwagę, że ocena zabytkowego charakteru danego obiektu i celowości jego zachowania wymaga wiadomości specjalnych) dowód taki mógł być przydatny. Ustalenia faktyczne o najważniejszym znaczeniu dla rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej prowadzenia gminnej ewidencji zabytków są zatem dokonywane przez organ administracyjny, i to bez udziału strony. Wprawdzie te same ograniczenia dowodowe obowiązywałyby w postępowaniu sądowo-administracyjnym, gdyby o włączeniu do ewidencji zabytków rozstrzygano w drodze decyzji administracyjnej, to jednak wówczas strona (właściciel lub użytkownik wieczysty) miałaby możliwość wypowiedzenia się co do zebranego materiału (art. 10 § 1 k.p.a.) oraz zgłoszenia wniosków dowodowych, które to wnioski organ, co do zasady, powinien uwzględnić (art. 78 § 1 k.p.a.). Przesłanki wydanej decyzji powinny być zaś określone w uzasadnieniu do tej decyzji (art. 107 § 3 k.p.a.). Rozstrzygnięcie przedmiotowej sprawy w drodze decyzji administracyjnej

poszerzyłyby w praktyce granice kontroli sądowej. Sąd administracyjny rozpatruje sprawę na podstawie stanu faktycznego i prawnego, istniejącego w dniu wydania zaskarżonego aktu, a wypełniając swoją funkcję bada, czy ustalenia faktyczne dokonane przez organ odpowiadają prawu²⁹. Sąd oceniałby bowiem zgodność z prawem czynności dowodowych organów administracyjnych, a więc np. czy organy te zebrały i wyczerpujący materiał dowodowy (art. 77 k.p.a.), który pozwala na rozstrzygnięcie sprawy, czy respektowano prawa strony w postępowaniu dowodowym oraz czy wynik czynności dowodowych dokonanych w postępowaniu administracyjnym znajduje odzwierciedlenie w treści decyzji.

6. **Tymczasem włączenie karty adresowej zabytku do ewidencji w drodze czynności materialno-technicznej pozbawia właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości statusu strony przed organem dokonującym włączenia do ewidencji, wyłącza całkowicie kontrolę administracyjną przed organem drugiej instancji** (gdyż nie ma organu drugiej instancji) i znacznie zawęża zakres kontroli sądowno-administracyjnej (sprowadzając tę kontrolę do praktycznie symbolicznego zakresu). Dobitnym przykładem, że pominięcie „normalnej” procedury administracyjnej jest treść nader lakonicznego uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K z dnia czerwca 2012 r. (sygn.) – krótkie wywody Sądu ograniczają się w praktyce przede wszystkim do oceny korespondencji pomiędzy organami (w celu ustalenia czy doszło do wymaganego porozumienia). Do pozostałych zarzutów skargi Sąd ustosunkował się jednym lub dwoma zdaniem.

7. Dla uchylenia wątpliwości, w ocenie Skarżącej nie jest sprzecznym z prawem do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP ani samo istnienie sądownictwa administracyjnego ani też ograniczenie postępowania dowodowego przed tymi sądami. Jest jednakowoż sprzeczne z prawem do sądu takie ukształtowanie procedury sądowej, która, jeśli już została dokonana (bez udziału strony) czynność organu administracji wpływająca na prawa i obowiązki strony, nie pozwala następnie w postępowaniu administracyjnym na przeprowadzenie merytorycznego badania prawidłowości czynności organu administracji. Takie ukształtowanie procedury prowadzi bowiem w konsekwencji do nierozpoznania „sprawy” w rozumieniu art. 45 Konstytucji RP na żadnym etapie

²⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2012 r., I FSK 447/11, LEX nr 1113116.

(w istocie, jedynym decydującym o merytorycznym kształcie rozstrzygnięcia jest organ administracji, o działaniu którego strona dowiedziała się *post factum*).

8. Ustawodawca mógł oczywiście, postanowić, że włączenie karty adresowej zabytku do gminnej ewidencji zabytków będzie dokonywane w ramach postępowania administracyjnego (co byłoby rozwiązaniem najbardziej spójnym systemowo) albo, że będzie miała charakter czynności materialno-technicznej, ale za to w postępowaniu sądowym (przed sądem powszechnym lub administracyjnym) strona będzie mogła podnosić argumenty merytoryczne, a zatem kwestionować zasadność uznania obiektu lub jego elementów za zabytek. Obowiązujące rozwiązanie, w którym gwarancje procesowe są znikome, nie może być natomiast uznane za zgodne ze standardami konstytucyjnymi.

Naruszenie prawa własności w kontekście zasady zaufania obywatela do państwa i prawa

9. Norma wynikająca z wyżej wymienionych jest niezgodna z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. Bezpieczeństwo i stabilność stosunków prawnych jest jedną z wartości, które powinny być chronione w państwie prawa. Strona nie powinna być zaskakiwana działaniami organów państwa. Skarżąca, czy też inna osoba znajdującą się w podobnym położeniu, nie ma żadnych instrumentów prawnych, które gwarantowałyby mu, że będzie mogła bronić swojego poglądu, że nieruchomości nie powinna zostać objęta wpisem do ewidencji. Osoba uprawniona nie ma więc możliwości przewidzenia wystąpienia istotnych dla niej okoliczności, których źródłem są akty administracji.
10. W świetle przytoczonych wyżej przepisów osoba, której przysługuje własność lub inne prawo majątkowe do obiektu objętego gminną ewidencją zabytków może o tym fakcie nie wiedzieć, bez swojej winy, i to nawet przez dłuższy czas po objęciu nieruchomości ewidencją. Stawia to daną osobę w trudnym położeniu, zwłaszcza jeśli postanowi skorzystać z prawa do korzystania i pobierania pożytków, podejmując jakieś inwestycje na nieruchomości lub też jeżeli postanowi daną nieruchomość zbyć. W tym ostatnim przypadku to na zbywcy ciąży obowiązek udzielenia informacji o stosunkach prawnych i faktycznych dotyczących rzeczy (art. 546 § 1 zd. 1 k.c.) – trudno zaś wyobrazić sobie wypełnienie takiego obowiązku, jeżeli zbywcy nie zapewnia się wiedzy o fakcie objęcia obiektu ewidencją.

11. Z tych przyczyn, zdaniem Skarżącej, norma jest niezgodna z art. 2 Konstytucji RP, jako godząca w bezpieczeństwo prawne właścicieli i użytkowników nieruchomości, których dotyczy³⁰.

Naruszenie prawa do środka odwoławczego

12. Norma wynikająca z wyżej wymienionych przepisów nie umożliwia wniesienia skutecznego środka odwoławczego, przez co narusza normę wynikającą z art. 78 Konstytucji RP.
13. Ustawodawca w przedmiotowym przypadku (bez istotnej i obiektywnie uzasadnionej przyczyny) odstąpił od wyrażonej w art. 78 Konstytucji RP, uznając że włączenie karty adresowej do ewidencji zabytków będzie dokonywane bez czynnego udziału właściciela (a więc również i bez możliwości wniesienia odwołania). Tymczasem prawo do wniesienia środka zaskarżenia ma zapewnić stronie możliwość ponownego merytorycznego rozpoznania sprawy (organ odwoławczy bada sprawę co do istoty, mogąc również przeprowadzić czynności dowodowe w pełnym zakresie). Odstąpiono zatem od jednej z zasad polskiego porządku prawnego, bez dostatecznego uzasadnienia³¹. Dlatego też stan, w którym strona nie ma takiej możliwości na żadnym etapie postępowania (bo w sprawach włączenia do gminnej ewidencji zabytków nie jest prowadzone postępowanie administracyjne wedle reguł k.p.a., a w postępowaniu sądowno-administracyjnym zasadniczo nie przeprowadza się dowodów) uchybia wymogowi sprawiedliwości proceduralnej. Klasycznym rozwiązaniem jest rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach obywateli w toku dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego, z możliwością wniesienia skargi do sądu administracyjnego – takie rozwiązanie pozwala sądowi administracyjnemu na wnikliwe zbadanie sprawy, gdyż celem postępowania administracyjnego (w którym bierze udział strona, zainteresowana wyjaśnieniem okoliczności faktycznych) jest m.in. *„zapewnić sądowi dostęp do wszelkich danych i informacji niezbędnych do wyrokowania”*³².

³⁰ Zob. uzasadnienia wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 7 lutego 2001 r., K 27/00, z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, z 19 grudnia 2002 r., K 33/02.

³¹ Odnośnie do podkreślenia przez doktrynę znaczenia tegoż prawa, por. np. W. Skrzydło, Komentarz do art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wersja elektroniczna komentarza w programie LEX (przeoglądane dnia 3 czerwca 2014 r.): *„Niewątpliwie ważną gwarancją i środkiem ochrony praw i wolności jest prawo stron do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Sposób ujęcia tego prawa wskazuje, że winien on mieć szerokie zastosowanie, że nie ma podstaw do sprowadzania go tylko do postępowania sądowego. Każda ze stron może zatem zaskarżyć do wyższych instancji orzeczenie sądowe i decyzję administracyjną.”*

³² Z. Kmiecik, Instancyjność postępowania administracyjnego w świetle Konstytucji RP, Państwo i Prawo 2012/5, s. 4.

14. Ustawodawca mógł oczywiście, postanowić, że włączenie karty adresowej zabytku do gminnej ewidencji zabytków będzie dokonywane w ramach postępowania administracyjnego (co byłoby rozwiązaniem najbardziej spójnym systemowo) albo, że będzie miała charakter czynności materialno-technicznej, ale za to w postępowaniu sądowym (przed sądem powszechnym lub administracyjnym) strona będzie mogła podnosić argumenty merytoryczne, a zatem kwestionować zasadność uznania obiektu lub jego elementów za zabytek. Obowiązujące rozwiązanie, w którym gwarancje procesowe są znikome, budzi natomiast istotne wątpliwości co do zachowania standardów konstytucyjnych.
15. Wprawdzie przywoływany art. 78 Konstytucji RP nie przewiduje bezwzględnego obowiązku wprowadzania dwuinstancyjności postępowania, to jednak przewiduje taką zasadę. Skoro ustawodawca konstytucyjny wprowadził określoną zasadę, ustawodawca zwykły nie powinien od tej zasady arbitralnie odstępować. Z przepisu art. 78 Konstytucji RP wyprowadzić należy w związku z tym normę, w świetle której odstępianie przez ustawodawcę zwykłego od reguły dwuinstancyjności możliwe jest tylko wtedy, kiedy uzasadnia to charakter rozstrzygnięcia (np. wówczas, gdy chodzi o niezaskarżalne rozstrzygnięcie w kwestiach incydentalnych, którego prawidłowość badana jest przez organ drugiej instancji przy ocenie zaskarżalnego orzeczenia co do istoty – przykładem mogą być postanowienia dowodowe w postępowaniu cywilnym; **w demokratycznym państwie prawa nie powinno bowiem być takich aktów sądu lub organu administracji pierwszej instancji, które w ogóle żadnej kontroli nie podlegają**). To, czy charakter danej czynności sądu lub organu administracji publicznej uzasadnia objęcie jej odrębnym zaskarżeniem, powinno zależeć od: (i) znaczenia tej czynności dla praw i obowiązków stron oraz (ii) roli tej czynności w postępowaniu (tzn. czy dotyczy kwestii pomocniczych lub incydentalnych, czy też istoty danego postępowania).
16. Nietrudno zauważyć, że czynność polegająca na włączeniu obiektu do gminnej ewidencji zabytków jest rozstrzygnięciem podobnym do wpisu do rejestru zabytków, a więc do rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach właściciela zabytku, które to rozstrzygnięcie podlega zaskarżeniu (w drodze odwołania od decyzji organ I instancji). W obu przypadkach charakter tej czynności przemawia za objęciem jej zaskarżaniem. Czynności te decydują bowiem o prawach i obowiązkach strony (należąca do strony nieruchomości zmienia swój status, a zatem zmienia się również sytuacja prawna samej strony).

Czynności te również mają charakter rozstrzygnięć definitywnych. Albowiem decyzja o wpisie do rejestru zabytków kończy postępowanie, zaś włączenie obiektu do ewidencji wprawdzie nie kończy postępowania, ale tylko dlatego, że nie jest poprzedzone żadnym postępowaniem w rozumieniu k.p.a., natomiast podobnie jak decyzja o wpisie do rejestru zabytków ma charakter definitywny (organ nie musi, po włączeniu karty adresowej zabytku do gminnej ewidencji zabytków podejmować dalej idących czynności, by obiekt uzyskał status objętego tą ewidencją).

17. Brak jest przy tym obiektywnych przesłanek uzasadniających przy tym odstępnie od dopuszczenia wniesienia środków zaskarżenia w przypadku objęcia danego obiektu gminną ewidencją zabytków. Włączenie danego obiektu do gminnej ewidencji zabytków nie jest na ogół np. czynnością pilną, podejmowaną wówczas, gdy konieczne jest niezwłoczne działanie i nie można czekać na zakończenie postępowania odwoławczego. Zresztą nawet wówczas ustawodawca mógłby posłużyć się instytucjami już występującymi w polskim systemie prawnym, takim jak rygor natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnej (por. art. 108 § 1 zd. 1 k.p.a.). Włączenie danego obiektu do gminnej ewidencji zabytków nie jest też czynnością, której merytoryczna poprawność może być zbadana przy okazji wnoszenia innego środka zaskarżenia (wtedy nie ma potrzeby tworzenia odrębnego środka odwoławczego), tak jak niezaskarżalne odrębnym zażaleniem postanowienia sądu pierwszej instancji są badane przez sąd rozpoznający apelację (art. 380 k.p.c.)³³, zaś w postępowaniu administracyjnym strona może w odwołaniu od decyzji skarżyć postanowienia, od których nie przysługiwało zażalenie (art. 142 k.p.a.). Wreszcie, włączenie danego obiektu do gminnej ewidencji zabytków nie jest dokonywane przez organ w stosunku do którego trudnym byłoby stworzenie organu wyższego stopnia (w odróżnieniu od np. ministrów w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a.). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego słusznie zwrócono uwagę, że wyjątki od zasady przewidzianej w art. 78 Konstytucji RP muszą być należycie uzasadnione, a więc ich wprowadzenie nie może wynikać z arbitralnej oceny ustawodawcy.³⁴ Podobnie stanowisko przyjął w jednym z orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny³⁵.

³³ Apelacja stronie przysługuje zawsze, od każdego wyroku pierwszej instancji, zaś zastosowanie art. 380 k.p.c. nie zależy od arbitralnej oceny sądu drugiej instancji, ale od złożenia wniosku przez stronę i wpływu danego postanowienia na wydanie wyroku.

³⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 czerwca 2002 r., P 13/01, OTK-A 2002, Nr 4, poz. 42: „Zgodnie z powołanym w pytaniu prawnym jako wzorzec art. 78 Konstytucji, „każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji”. Konstytucja w zdaniu drugim tego przepisu dopuszcza jednak wyjątki od tej

18. Warto zwrócić uwagę, że tam, gdzie ustawodawca skorzystał z prawa do wprowadzenia wyjątków od zasady przewidzianej w art. 78 Konstytucji (np. wprowadzając niezaskarżalność decyzji administracyjnej), tam zastosował rozwiązania pozwalające stronie na ochronę jej praw w inny sposób, np. na drodze sądowej. Przykładowo, decyzja w przedmiocie odszkodowania wydana na gruncie art. 186 § 3 Prawa wodnego jest niezaskarżalna, jednakże stronie przysługuje prawo wniesienia pozwu do sądu cywilnego, co powoduje wszczęcie postępowania rozpoznawczego (gdzie, w odróżnieniu od postępowania sądowno-administracyjnego, które toczyło się w przedmiotowej sprawie, bada się sprawę w pełnym zakresie; por. art. 186 § 4 Prawa wodnego). Podobnie zgodnie z art. 33 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, strona niezadowolona z ustalenia przebiegu granicy może żądać, w terminie 14 dni od daty doręczenia jej decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w przedmiocie rozgraniczenia nieruchomości, przekazania sprawy sądowi.
19. Skoro prawo do wniesienia środka zaskarżenia jest prawem konstytucyjnym i skoro powinien to być zasadniczo środek o charakterze dewolutywnym, to stanowi naruszenie Konstytucji RP pozbawienie Skarżącej w ogóle możliwości wniesienia środka zaskarżenia lub ograniczenie tej możliwości jedynie do wniesienia skargi do sądu administracyjnego (przy badaniu której sąd bada jedynie zgodność czynności organu administracji z prawem, nie wnikając w jej merytoryczną poprawność).

zasady. Powinny być one ustalone w ustawie. Konstytucja nie precyzuje charakteru tych wyjątków, nie wskazuje bowiem ani zakresu podmiotowego, ani przedmiotowego, w jakim odstępstwo od tej zasady jest dopuszczalne. Nie oznacza to jednak, iż ustawodawca ma pełną, niczym nieskrępowaną swobodę w ustalaniu katalogu takich wyjątków. W pierwszym rzędzie należy liczyć się z tym, iż nie mogą one prowadzić do naruszenia innych norm konstytucyjnych [na przykład art. 45 Konstytucji czyli prawa do sądu – uwaga pełnomocnika Skarżącej]. Ponadto, nie mogą powodować przekreślenia samej zasady ogólnej, która na gruncie zwykłego ustawodawstwa stałaby się de facto wyjątkiem od wprowadzanej w różnych regulacjach procesowych reguły postępowania jednoinstancyjnego. Należy zatem uznać, że odstępstwo od reguły wyznaczonej treścią normatywną art. 78 Konstytucji w każdym razie powinno być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiłyby pozbawienie strony postępowania środka odwoławczego."
Podkreślenie pełnomocnika Skarżącej.

³⁵ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 kwietnia 2007 r., II FSK 519/06, LEX nr 400345: „Wzorzec konstytucyjny dla zasady dwuinstancyjności wynika z art. 78 Konstytucji. Stanowi on, że regułą jest prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Zarazem norma ta zakreśla granice odstępstwa od tej zasady, które jako wyjątki muszą być określone w ustawie. Nie ulega zatem wątpliwości, że wyjątki te nie mogą mieć charakteru dominującego, zastępującego wskutek tego zasadę.


W tym stanie rzeczy powtórzyć należy, że zasadę konstytucyjną zawartą w art. 78 będzie wyrażał w Ordynacji podatkowej jedynie układ dwuinstancyjny składający się z organu pierwszej instancji i uprawnionego do rozpatrzenia zaskarżenia organu wyższego stopnia (organu odwoławczego), lecz przecież nie będącego zarazem organem niższej instancji.


Norma ustanowiona w art. 78 Konstytucji zamieszczona została w rozdziale 2 dotyczącym wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela oraz wymieniona jest wśród środków ochrony wolności i praw. Naruszenie zatem tej normy może być kwalifikowane jako pozbawianie lub ograniczanie przynależnej każdemu gwarancji do korzystania z odpowiednich środków ochrony prawnej, a w konsekwencji i jego wolności.”


20. Odnosząc się do kwestii różnic, które zachodzą w ocenie Skarżącej pomiędzy art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i art. 78 Konstytucji RP, wskazać należy że oba te przepisy pełnią podobną funkcję, mając na celu umożliwienie realizacji sprawiedliwości proceduralnej. Strona powinna mieć możliwość podniesienia argumentów merytorycznych przed właściwym organem państwa, zarówno jeśli chodzi o stan faktyczny sprawy jak i prawo materialne. Istotnym jest przy tym, aby doszło do zbadania sprawy przez więcej niż jeden organ. Przepisy te są wobec siebie komplementarne, tzn. wzajemnie się uzupełniają, dążąc do gwarancji tzn. sprawiedliwości proceduralnej, będącej jednym z elementów państwa prawa (art. 2 Konstytucji). Do naruszenia art. 78 Konstytucji dochodzi, jeżeli bez uzasadnionej przyczyny ustawodawca nie przewidział możliwości zaskarżenia działania organu administracyjnego do organu drugiej instancji, a równocześnie nie przewidział postępowania sądowego, które konwalidowałyby w których istniałaby możliwość merytorycznej oceny sprawy. Do naruszenia art. 45 Konstytucji RP dochodzi, gdy pomimo braku postępowania administracyjnego, w którym istniałaby możliwość merytorycznej oceny sprawy, w postępowaniu sądowym (sądowo-administracyjnym) również nie ma możliwości tej oceny.

* * *

Z tych względów w imieniu Skarżącej wnosimy jak w *petitum* skargi.


Jacek Siński
radca prawny


Michał Godlewski
radca prawny


Tomasz Duchniak
radca prawny

Załączniki:

- pełnomocnictwo do sporządzenia i popierania skargi kasacyjnej wraz z odpisem z KRS Skarżącej i jej komplementariusza oraz dowodem uiszczenia opłaty skarbowej od pełnomocnictwa,
- odpis umowy sprzedaży z dnia marca 2011 r., zawartej w formie aktu notarialnego przed K N - notariuszem w W (Rep.),
- kopia pisma z dnia marca 2011 r. Prezesa Stowarzyszenia Architektów Polskich – Zarządu w K do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków,
- kopia pisma z dnia marca 2011 r. Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków do Miejskiego Konserwatora Zabytków w K ,
- kopia pisma z dnia marca 2011 r. Miejskiego Konserwator Zabytków w K do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków,
- kopia pisma z dnia marca 2011 r. Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków do Urzędu Miasta K , Wydziału Kultury i Dziedzictwa Narodowego
- odpis wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K z dnia października 2011 r. (sygn.),
- odpis wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K z dnia czerwca 2012 r. (sygn.),
- odpis wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia kwietnia 2014 r. (),
- odpis zupełny księgi wieczystej,
- pięć odpisów skargi konstytucyjnej z załącznikami.