



MINISTER
KULTURY I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

prof. Małgorzata Omilanowska

BOP/204/15

Warszawa, dnia 30 marca 2015 r.

Sygn. akt SK 3/15

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpł. dnia	31. 03. 2015
L.dz.	L.zał.

Pan

Andrzej Rzepliński

Prezes

Trybunału Konstytucyjnego

Szanowny Panie Prezesie,

W związku z wszczęciem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej A sp. k.-a. z siedzibą w K. dotyczącej art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r., poz. 1446) oraz § 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. z 2011 r., Nr 113, poz. 661) w zakresie, w jakim przedmiotowe przepisy naruszać mają przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 33 w związku z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643 ze zm.)

przedstawiam następujące stanowisko w sprawie:

- 1) przepis art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy jest zgodny 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,

- 2) przepis § 18 Rozporządzenia jest zgodny 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,
- 3) przepis art. 22 ust. 5 pkt 3 Ustawy i § 18 Rozporządzenia są zgodne z art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP i art. 21 ust. 1 Konstytucji RP,
- 4) przepis art. 22 ust. 5 pkt 3 Ustawy i § 18 Rozporządzenia są zgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 2 Konstytucji RP oraz art. 78 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

Skarżąca A sp. k.-a. z siedzibą w K zakwestionowała zgodność z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisów art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r., poz. 1446) oraz § 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. z 2011 r., Nr 113, poz. 661). Jako wzorce kontroli konstytucyjnej Skarżąca wskazała:

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

I. Stanowisko Skarżącej.

Skarżąca przedstawiła wyczerpaną uprzednio drogę prawną, w zakresie której wojewódzki sąd administracyjny wyrokiem z dnia czerwca 2012 r. w sprawie o sygn. akt oddalił skargę Skarżącej na czynności administracyjne Prezydenta Miasta

K w postaci założenia karty adresowej zabytku nieruchomego H i włączeniu tej karty do gminnej ewidencji zabytków. Oddalona została również skarga kasacyjna Skarżącej na niniejsze rozstrzygnięcie wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia kwietnia 2014 r. w sprawie – sygn. akt

W przedmiocie przedstawionej drogi sądowej należy zwrócić uwagę, iż dotyczy ona zaskarżenia w oparciu o art. 3 § 2 pkt 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270) innego niż określone w punktach poprzedzających aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącego uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

W opinii skarżącej wskazane przez nią normy prawne naruszyły wzorce konstytucyjne w postaci prawa do sprawiedliwej procedury, prawa do sądu, prawa własności, prawa do traktowania własności przez organy władzy publicznej w sposób zgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i prawa oraz prawa środka odwoławczego. Naruszenia te w opinii Skarżącej doprowadziły do pozbawienia jej realnej możliwości udziału w merytorycznym postępowaniu zmierzającym do włączenia należącej doń nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków, mimo że postępowanie takie dotyczy prawa podmiotowego Skarżącej.

W opinii Skarżącej gminna ewidencja zabytków uzyskała w wyniku dokonanej w 2010 r. nowelizacji ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami status nienazwanej (tzn. niewymienionej w art. 7 Ustawy) prawnej formy ochrony zabytków. Sam wpis do ewidencji ma istotny wpływ na sytuację prawną właściciela zabytku i w konsekwencji winien następować w sposób analogiczny do wpisu do rejestru zabytków, a zatem w wyniku wydania decyzji administracyjnej. Inna forma rozstrzygnięcia w opinii Skarżącej jest sprzeczna z konstytucją naruszając wymienione wcześniej wzorce konstytucyjne.

II. Uwagi wstępne

Zabytek to zgodnie z definicją ustawową nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Zabytek nieruchomy to uściślając powyższą definicję - nieruchomość, jej część lub zespół nieruchomości. Nie ulega zatem wątpliwości, że zbiór desygnatów pojęcia zabytku zawiera wszelkie odpowiadające powyższej definicji obiekty niezależnie od tego, czy stanowią one

zarejestrowane przez władze publiczne przedmioty stosownej ochrony prawnej, czy też nie są w ten sposób sklasyfikowane urzędowo.

Pierwszym zatem zasadniczym zastrzeżeniem w zakresie ustalania istniejącego stanu faktycznego będącego przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie jest konstatacja, iż kategoria pojęciowa zabytku posiada charakter powszechny i obejmuje wszelkie nieruchomości lub rzeczy ruchome, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. To nie zatem rozstrzygnięcie konkretnego organu państwowego kreuje przemianę obiektu ze zwykłego (w rozpoznawanym kontekście) w zabytkowy, a sam stan faktyczny obejmujący dany przedmiot ze względu na wypełnienie określonych ustawowych znamion implikuje pozostawanie desygnatem analizowanego pojęcia.

Zadaniem organów administracji publicznej jest ochrona zabytków, a zatem ustalenie ich istnienia, sklasyfikowanie i oznaczenie w sposób umożliwiający ich ochronę.

Zgodnie z art. 5 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Obowiązek ten znajduje odzwierciedlenie w uprawnieniach obywateli, skoro zgodnie z art. 73 Konstytucji RP „Każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury”.

Zakres dowolności organów państwowych w zakresie wypełniania swoich obowiązków w zakresie strzeżenia dziedzictwa narodowego i umożliwiania obywatelom korzystania z dóbr kultury jest zatem ograniczony. Zapis ustawy zasadniczej należy bowiem interpretować jako zakładający optymalne zabezpieczenie dziedzictwa narodowego i jego możliwie pełne wykorzystywanie przez obywateli. W tym kontekście zatem w pełni uprawnione wydaje się stwierdzenie, że idealny system ochrony owego dziedzictwa narodowego zakładać musi objęcie ochroną wszystkich zabytków w rozumieniu ustawowej definicji. Stan faktyczny jest bowiem taki, na co zwrócono uwagę wyżej, że spośród istniejących w Polsce zabytków jedynie część jest sklasyfikowana, a w konsekwencji chroniona przed utratą, co z kolei w kontekście niniejszych rozważań stanowi antonim obowiązku państwa.

Kolejnym zatem, jakkolwiek wynikającym z poprzedniego uwarunkowaniem kształtującym stan faktyczny w niniejszej sprawie jest, że ustalenie przez organ administracji publicznej, że dany zabytek w znaczeniu faktycznym jest zabytkiem i wciągnięcie go na listę takowych zabytków nie stanowi naruszenia uprawnień właściciela danego zabytku. Okoliczność pozostawiania zabytkiem przez należący do niego obiekt stanowi mianowicie kategorię obiektywną, a poprzez rozpoznanie przez organ i sklasyfikowanie jest on zabezpieczony przed błędnym określeniem w przyszłości przez osobę występującą w imieniu organu i tym samym dokonaniem nieprawidłowej subsumpcji prawnej skutkującej spowodowaniem utraty lub trwałego uszkodzenia danego zabytku. Akt zatem objęcia spisem zabytku ma charakter deklaratoryjny i dookreślający zaistniały stan faktyczny, co w analizowanym zakresie w istocie nie jest równoważne ze stwierdzeniem ograniczenia właściciela we władztwie nad daną rzeczą.

Ochrona zabytków, które znajdują się na terenie gminy należy do obowiązków samorządu lokalnego. Zadania stojące przed organami administracji publicznej (m.in. zarządami gmin), precyzuje art. 4 Ustawy z dnia 17 września 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (DZ.U. z 2014r. poz. 1446). Gminy między innymi mają dbać o: „zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie” oraz zapobiegać „zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków”.

Jednym z obowiązków nałożonych przez ustawę o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami na gminy jest: „uwzględnienie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska”. Temu zadaniu ma służyć gminna ewidencja zabytków, o której jest mowa w artykule 22. Punkt 4 tego artykułu mówi: „Wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi gminną ewidencję zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomych z terenu gminy”. Natomiast punkt 5 określa zakres gminnej ewidencji zabytków, w której 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.

Zakres informacji o zabytkach nieruchomych, zawartych w karcie adresowej określa Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji

zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz.U. nr 113, poz. 661).

Zgodnie z nowelizacją ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw Dz.U. z 2010 r. Nr 75, poz. 474) rozszerzono katalog form ochrony zabytków przez wprowadzenie ustaleń ochrony w decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzjach o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej lub decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej. Wcześniej, w przepisie art. 7, jako formy ochrony zabytków były wymienione: wpis do rejestru zabytków, uznanie za pomnik historii, utworzenie parku kulturowego, ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W związku z powyższym, zmiany wymagały również przepisy dotyczące ewidencji zabytków, gdyż konieczne było takie sformułowanie przepisów, aby obiekty znajdujące się w gminnej ewidencji zabytków mogły być objęte ochroną na podstawie ustaleń zawartych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, jak również w ustaleniach zawartych w decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzjach o warunkach zabudowy.

III. Wpis do rejestru zabytków, a wpis do gminnej ewidencji zabytków

Wpis do rejestru zabytków jest formą ochrony nie tylko pod względem formalnoprawnym (art. 7 u.o.z.), ale również materialnoprawnym, w tym sensie, że w jego wyniku uprawnienia właściciela zabytku doznają istotnych ograniczeń. W przypadku zabytków wpisanych do rejestru obowiązuje generalny ustawowy zakaz podejmowania przy nich działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany ich wyglądu. Dopiero pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków zakaz ten uchyla. Sytuacje, w których pozwolenie konserwatora jest wymagane określa art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Dodatkowo, jak wynika z art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, z późn. zm.), niedopuszczalna jest rozbiórka obiektu budowlanego wpisanego do rejestru zabytków. Z tytułu wpisu do rejestru zabytków właściciel uzyskuje pewne przywileje w postaci zwolnień od podatków: od nieruchomości, leśnego oraz od spadku. Te i inne przepisy prawa materialnego kształtują bezpośrednio sferę praw i obowiązków właściciela zabytku wpisanego do rejestru zabytków.

Z podobną sytuacją nie mamy do czynienia w przypadku zabytków ujętych w gminnej ewidencji zabytków. W świetle regulacji materialnoprawnych zabytki włączone do gminnej ewidencji zabytków traktowane są identycznie jak inne nieobjęte żadną formą ochrony zabytki w znaczeniu materialnym, czyli takie, które odpowiadają ustawowej definicji z art. 3 pkt 1 w zw. z art. 6 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Nie ma dodatkowych ograniczeń ani uprawnień w związku z ujawnieniem zabytku w gminnej ewidencji zabytków. Różnica widoczna jest jedynie na gruncie przepisów prawa procesowego (formalnego) zawartych w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015r. poz. 199) oraz w Prawie budowlanym. W tym zakresie nowelizacja z 2010 r. zmodyfikowała przebieg postępowań w sprawie ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na budowę, nakładając nie na właściciela zabytku, lecz na organy prowadzące wyżej wymienione postępowania obowiązek uzgadniania decyzji z wojewódzkim konserwatorem zabytków w odniesieniu do obszarów i obiektów włączonych do gminnej ewidencji zabytków. Realna zmiana nie posiada zatem implikacji choćby porównywalnych z tymi, jakie zostały opisane w skardze konstytucyjnej. Polega na prawdzie, że do czasu wejścia w życie nowelizacji z 2010 r. uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków podlegały tylko te decyzje w sprawie warunków zabudowy oraz inwestycji celu publicznego (*de facto* ich projekty), których rozstrzygnięcia dotyczyły obszarów i obiektów objętych ochroną konserwatorską (art. 53 ust. 4 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu sprzed dnia 5 czerwca 2010 r.). Nie oznacza to jednak, że przed dniem wejścia w życie noweli z 2010 r. właściciele zabytków niewpisanych do rejestru zabytków (w szczególności zewidencjonowanych) nie doznawali ograniczeń w zakresie prawa zabudowy i zagospodarowania terenu. Rozróżnić należy bowiem dwie kwestie: granice i przedmiot ustaleń decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, które nie uległy zmianie oraz udział wojewódzkiego konserwatora zabytków w kształtowaniu tych ustaleń. Oceniając rzeczywisty wpływ nowelizacji z 2010 r. na proces ustalania zasad zagospodarowania i zabudowy terenów wynikających z potrzeby ochrony wartości kulturowych należy przypomnieć, iż zgodnie z treścią art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Stosownie zaś do treści art. 54 pkt 2 lit. B, w związku z art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzja o warunkach zabudowy określa warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz

jego zabudowy, wynikające z przepisów odrębnych, a w szczególności w zakresie ochrony środowiska i zdrowia ludzi, dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Ustalenia dotyczące ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej zapisuje się poprzez określenie nakazów, zakazów, dopuszczenia i ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu (§ 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy Dz.U. Nr 164, poz. 1589).

Ochrona dziedzictwa kulturowego jest nieodłącznym elementem procesu planowania i zagospodarowania przestrzennego, a obecnie obowiązująca ustawa nakazuje – wzorem poprzednich regulacji – uwzględniać wymagania z nią związane.

Co istotne, ustalenia decyzji o warunkach zabudowy w zakresie ochrony zabytków dotyczą nie tylko zabytków wpisanych do rejestru zabytków, ale każdego zabytku w znaczeniu materialnym, czyli obiektu posiadającego właściwości wskazane w art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Należy podkreślić, że taki stan prawny obowiązuje od dnia wejścia w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i nie jest konsekwencją nowelizacji dokonanej ustawą z 2010 r. Zmiany mają charakter proceduralny i polegają na tym, że dla obiektów i obszarów ujętych w gminnej ewidencji zabytków, podobnie jak w przypadku zabytków objętych formami ochrony, ustalenia wynikające z przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami określone są przy współudziale wojewódzkiego konserwatora zabytków. W odniesieniu natomiast do pozostałych zabytków, dóbr kultury współczesnej oraz innych składników dziedzictwa kulturowego ustaleń dokonuje samodzielnie organ wykonawczy gminy. Innymi słowy kompetencji do określenia nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu inwestycji ujętego w gminnej ewidencji zabytków nie należy łączyć z nowelizacją z 2010 r.

Jest zatem zasadnym stwierdzenie, że nowelizacja z 2010 r. nie wprowadziła na etapie ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dodatkowych ograniczeń możliwości korzystania z nieruchomości ujętych w gminnej ewidencji zabytków.

Zgodnie z powyższym, ujęcie zabytku w gminnej ewidencji zabytków, niezależnie czy dotyczy zabytku uprzednio wpisanego do rejestru, nie ma cech władczej ingerencji w sferę praw jednostki. Ujęcie zabytku w gminnej ewidencji stanowi uznanie określonych faktów i nie tworzy nowej sytuacji prawnej z punktu widzenia właściciela zabytków, w tym znaczeniu, że nie wynikają z tego zdarzenia uprawnienia lub obowiązki właściciela zabytku.

Sytuację prawną właściciela zabytku kształtują dopiero zaskarżalne w administracyjnym toku instancji decyzje w sprawie warunków zabudowy i pozwolenia na budowę oraz postanowienia wojewódzkiego konserwatora zabytków w sprawie uzgodnienia tych decyzji.

IV. Charakter prawny wpisu do gminnej ewidencji zabytków.

Normy prawa materialnego regulują treść i formę wykonywania administracji publicznej. To przepisy prawa materialnego zatem powinny określać formę rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej. Analizując bieżące ustawodawstwo, nietrudno zauważyć, jak stwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 kwietnia 2012 r. (sygn. akt I OSK 654/11, źródło LEX), że ustawodawca za pomocą różnych technik legislacyjnych wyznacza formy władczej konkretyzacji norm prawa materialnego; stanowi na przykład wprost, że rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej następuje w formie decyzji administracyjnej, albo nie określa formy rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, lecz wskazuje jedynie generalnie, że w danej kategorii spraw mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, czy wreszcie w ogóle nie normuje tych kwestii, pozostawiając powstające tu wątpliwości do rozstrzygnięcia orzecznictwu i doktrynie. W szczególności w tej ostatniej sytuacji należy w każdym wypadku indywidualnie badać, czy w sprawie mamy do czynienia z aktem władczym uprawnionego podmiotu i czy akt ten zmierza do władczego określenia praw i obowiązków adresata aktu. Kodeks postępowania administracyjnego nie zawiera legalnej definicji pojęcia decyzji administracyjnej.

W doktrynie i orzecznictwie sądowym jednak przyjmuje się zgodnie, że z postanowień art. 1 pkt 1 k.p.a. wynika, iż decyzja administracyjna jest władczym przejawem woli organu administracji publicznej, wydanym w postępowaniu toczącym się przed tym organem w indywidualnej sprawie administracyjnej i stanowi jej rozstrzygnięcie. Nie powinno budzić wątpliwości, że decyzja administracyjna może zostać wydana tylko na podstawie przepisu prawnego, zawierającego normy powszechnie obowiązujące (co wynika z art. 7 Konstytucji RP i art. 6 oraz art. 107 k.p.a.). Zgodnie z art. 104 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Przy czym zgodnie z art. 104 § 2 Kpa decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. W konsekwencji analizowane zagadnienie prawne wymaga ustalenia, czy włączenie danego zabytku do gminnej ewidencji zabytków stanowiące jednocześnie

uwarunkowanie podjęcia decyzji dotyczących dysponowania zabytkiem w zakresie –prawa budowlanego może być rozpatrywane w kategoriach załatwienia sprawy administracyjnej. Analizy przedmiotowego zagadnienia podjął się Naczelny Sad Administracyjny, który w sprawie II OSK 1950/12 w postanowieniu z dnia 14 września 2012 r., stwierdził, 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 z 2003 r. 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. Powyższe daje podstawę, by przyjąć, że działanie prezydenta miasta w formie prawnej zarządzenia, którego treścią było określenie zabytków znajdujących się w ewidencji zabytków gminy, stanowi akt organu jednostki samorządu terytorialnego z zakresu administracji publicznej podlegający kognicji sądu administracyjnego na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. (art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.). (...) Skutek prawny objęcia nieruchomości zabytkowej ochroną w świetle przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wynika nie tyle z czynności materialno-technicznych polegających na opracowaniu dla obiektu zabytkowego karty ewidencyjnej i dołączeniu jej do prowadzonego zbioru, ale ze stwierdzenia, że dany obiekt spełnia warunki do ujęcia go w gminnej ewidencji zabytków.*

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie wyklucza zasadności przyjęcia wykładni zaprezentowanej w powyżej wskazanym wyroku przez NSA, tym niemniej pozostaje na stanowisku, że wpis do gminnej ewidencji zabytków stanowi z punktu widzenia prawa administracyjnego czynność materialno – techniczną. Podstawowym założeniem dla takiego wniosku jest brak załatwienia przez organ odrębnej sprawy administracyjnej poprzez dokonanie takiego wpisu. W zakresie sprawy administracyjnej pojawić może się szereg incydentalnych bądź wstępnych zagadnień wymagających uwzględnienia w zakresie podejmowanego rozstrzygnięcia. Nie zmienia to jednak faktu, że załatwiana sprawa jest jedna i dotyczy wydania konkretnej decyzji związanej z wykonywaniem władztwa nad rzeczą będącą zabytkiem. Taka interpretacja wpisu jako aktu nie załatwiającego co do meritum sprawy administracyjnej wydaje się słuszna. Wpis, co prawda warunkuje podjęcie określonych działań poprzedzających wydanie decyzji przez organ, tym niemniej w sensie materialnym stanowi jedynie wypełnienie warunku dla właściwego aktu mającego za przedmiot stosowne działanie w sferze prawnej w postaci zezwolenia na określoną aktywność. Za decyzję administracyjną uznaje się bowiem każde jednostronne

rozstrzygnięcie organu administracji publicznej w konkretnej sprawie, określające w sposób wiążący konsekwencje obowiązującej normy prawa administracyjnego w stosunku do indywidualnie określonego podmiotu, w tej sprawie. Pewnego rodzaju wskazówkę interpretacyjną w przedmiocie rozpatrywanego zagadnienia stanowić może stanowisko wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 listopada 2008 r. I SA/Wa 1023/08, zgodnie z którym: „Zgoda na dokonanie czynności prawnej w zakresie rozporządzenia składnikami aktywów trwałych, czy też odmowa wyrażenia takiej zgody stanowi wyraz władztwa wykonywanego w innej formie działania administracji niż decyzja. Nie stanowi decyzji administracyjnej.”

Sama decyzja wydana przez organ w konkretnej sprawie, jak wzmiankowano wyżej, jest w pełni zaskarżalna, a w zakresie stosownej procedury sądowno-administracyjnej strona może przywoływać wszelkie argumenty przemawiające na jej korzyść, w tym również te bazujące na kwestionowaniu podstaw dla dokonania wpisu do gminnej ewidencji zabytków.

Ewidencja zabytków – jak zwrócił uwagę wojewódzki sąd administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 3 lipca 2013 r. VII SA/Wa 2652/12 - jest zbiorem przeznaczonym dla zabytków, co jednoznacznie wynika z jej nazwy. Przy prowadzeniu ewidencji m.in. gminnych należy mieć na uwadze przepis art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zawierający ustawową definicję zabytku. Zabytkiem co podkreślił Sąd, jest rzecz ruchoma lub nieruchoma, której wartości historyczne, naukowe lub artystyczne są wyższe niż przeciętne. W konsekwencji słusznym poglądem jest, że do ewidencji powinny zostać wpisane jedynie te obiekty, które ze względu na posiadane wartości historyczne, naukowe lub artystyczne zasługują na zachowanie, przy czym nie ulega wątpliwości, że posiadanie takich walorów nie może być z góry zakładane, lecz winno być poprzedzone ekspertyzą czy badaniami.

Przepis art. 22 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi gminną ewidencję zabytków nieruchomych z terenu gminy. Zgodnie zaś z zapisem art. 22 ust. 5, w gminnej ewidencji zabytków powinny być ujęte: 1) zabytki nieruchome wpisane do rejestru; 2) inne zabytki nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków; i pkt 3) ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wskazuje, że w gminnej ewidencji zabytków powinny być ujęte inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków (zabytki nieruchome wpisane do rejestru ujęte są w pkt 1 ust. 5 art. 22 tej ustawy). Niewątpliwie oznacza to działanie organu jednostki samorządu gminnego w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

Porozumienie z wojewódzkim konserwatorem zabytków oznacza uzyskanie zgodnego stanowiska organu prowadzącego ewidencję gminną oraz organu współdziałającego. Stanowisko organu współdziałającego, powinno być wyrażone w piśmie urzędowym. Oznacza to, że do ewidencji gminnej nie można włączyć obiektów, których nie zaaprobował i nie zaakceptował wojewódzki konserwator zabytków.

Gminna ewidencja zabytków w wyniku nowelizacji otrzymała inne, mocniejsze znaczenie prawne. Ewidencja ta służy do sporządzania programów opieki nad zabytkami przez województwa, powiaty i gminy (art. 21 ustawy). Nie może zatem być dowolności w dokonywaniu tych wpisów w oparciu o podstawę prawną z art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy.

Wojewódzki sąd administracyjny w Warszawie w wyroku z 3 lipca 2013 r. (sygn. VII SA/Wa 2652/12) uznał zatem, że wpis nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków, podlega kontroli sądowej, w tym także z punktu widzenia spełnienia przez obiekt ustawowej definicji zabytku. Jako że, podstawą skargi rozpatrywanej przez Sąd był w tym wypadku art. 3 § 2 pkt 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270) dotyczący innego niż określone w punktach poprzedzających aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącego uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, zgodzić należy się z twierdzeniem, że wpis stanowi inną czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącego uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, w szczególności nie stanowi decyzji administracyjnej. Co istotne czynność taka jest bezspornie możliwa do zaskarżenia przed sądem administracyjnym i podlega jego w tym zakresie kontroli.

Sam § 18 *rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem* wskazuje zaś jedynie, że 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. Zapis ten w żadnym razie nie przesądza o charakterze czynności, w następstwie której wpis zostaje dokonany. Wskazuje jedynie na zobowiązany organ, obowiązek dokonania sprawdzenia danych zawartych w karcie oraz obowiązek włączenia karty do ewidencji. Możliwość niezgodności z konstytucją niniejszej normy mającej charakter wyłącznie techniczny jest więc całkowicie niezrozumiała, szczególnie, że nie znajduje stosownego uzasadnienia również w osnowie skargi.

Podsumowując uwagi powyższe stwierdzić należy, że charakter prawny czynności polegającej na wpisaniu danej rzeczy do gminnej ewidencji zabytków nie został – jak

wielokrotnie ma to miejsce w polskim prawie - w sposób jednoznaczny zdeterminowany przepisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ani tym bardziej przepisami zaskarżonego rozporządzenia. Jego forma i uwarunkowania proceduralne wynikają z uwarunkowań systemowych polskiego prawa i w ten też sposób są pozycjonowane przez instytucje powołane do jego wykładni. Fakt, iż wpis do gminnej ewidencji zabytków nie jest decyzją administracyjną nie wynika wcale z okoliczności, iż taki zapis literalnie nie został ujęty w ustawie, skoro zgodnie z art. 104 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego *organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej*. Domniemanie w tym wypadku zmierza raczej w kierunku odwrotnym, tym niemniej dla organów stosujących prawo, sądów administracyjnych jak i najwyraźniej dla Skarżącej nie ulega wątpliwości, że wpis taki nie stanowi decyzji administracyjnej. W tej sytuacji trudno ustalić w jakim zakresie przepisy ustawy i rozporządzenia mogłyby pozostawać w sprzeczności z Konstytucją RP, skoro ich wykonywanie w sposób całkowicie spójny wpisuje się w rudymenarne w tym zakresie zasady wynikające z Kodeksu postępowania administracyjnego.

V. Polemika z argumentacją przedstawioną w skardze.

1. Stanowisko Skarżącej w kontekście wyczerpanej drogi sądowej.

Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1647) *sędziowie sądów administracyjnych w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom*.

Mając powyższe na względzie trudno odnieść się do krytycznych uwag zawartych w skardze a mających za przedmiot rozstrzygnięcia sądów administracyjnych. Sąd ma bowiem za zadanie rozstrzygnąć zaistniały spór w zakresie, jaki został mu przedstawiony do rozpoznania, analizując i wyważając argumenty stron przedstawione w postępowaniu.

Nie sposób zatem uznać za ważący argument w niniejszej sprawie stwierdzenia Skarżącej, że uzasadnienie wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego w K. w sprawie – sygn. akt. jest „nader lakoniczne”, co miałyby z kolei stanowić egzemplifikację pozbawienia właściciela nieruchomości statusu strony przed organem dokonującym włączenia do ewidencji i wyłączać całkowicie kontrolę administracyjną przed organem drugiej instancji.

W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę, że zgodnie z art. 141 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) *uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi sprawa ma być ponownie rozpatrzona przez organ administracji, uzasadnienie powinno ponadto zawierać wskazania co do dalszego postępowania.* Nie ulega zatem wątpliwości, że uzasadnienie, również w zakresie swej obszerności i zakresu szczegółowości stanowi wypadkową szeregu różnych czynników, w tym również doniosłości wniosków i argumentów zawartych w skardze. Stosownie do art. 1 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych, sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, badając prawidłowość zastosowania przepisów obowiązującego prawa oraz trafność ich wykładni. Uwzględnienie skargi następuje w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa materialnego lub istotnych wad w przeprowadzonym postępowaniu, na podstawie art. 145 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.). Co istotne brak jest bezpośredniej korelacji pomiędzy obszernością i szczegółowością uzasadnienia, a jego prawidłowością i merytoryczną zasadnością przywołanych w nim argumentów. Z pewnością również subiektywne określenie uzasadnienia jako „zdawkowego” nie przesądza o ograniczeniu uprawnień strony w postępowaniu na skutek wadliwości zaskarżonych przepisów.

2. Prawo do sprawiedliwej procedury, prawo do sądu.

Należy wyrazić pełne poparcie dla obszernie przytoczonego orzecznictwa i literatury w zakresie wykładni i znaczenia zasady sprawiedliwości proceduralnej i prawa do sądu. Przywołane przez Skarżącą twierdzenia stanowią bezspornie filary demokratycznego państwa prawa i w konsekwencji wymagają pełnego respektowania przez władzę ustawodawczą.

Niezależnie natomiast od zgody co do ich znaczenia, stwierdzić należy, że pozostają one poza zakresem analizowanego zagadnienia. Jakkolwiek zatem w sensie logicznym wszystkie te twierdzenia są prawdziwe, to nie stanowią *in gremio* argumentacji kwestionującej zgodność z Konstytucją RP poddanych w wątpliwość przepisów. Przede wszystkim procedura dotycząca ingerencji państwa we władztwo właściciela zabytku jest procedurą spełniającą wymogi postępowania administracyjnego i w tym zakresie jest

procedurą sprawiedliwą. Inne niż decyzja administracyjna czynności organu, w tym czynności materialno-techniczne stanowią dopuszczalne prawnie i w sposób oczywisty uzasadnione funkcjonalnie przejawy aktywności tychże organów i jako takie mogą wpływać na prawa i obowiązki obywateli. Zostały przez ustawodawcę przewidziane choćby w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270) skoro jest w nim mowa o innych niż określone w punktach poprzedzających aktach lub czynnościach *z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów praw.*

Jeśli zatem jako niekonstytucyjna jest określana przez Skarżącą procedura dotycząca takich właśnie innych aktów i czynności organów państwowych, to niekonstytucyjność dotyczyć winna całości rozwiązania systemowego, które dopuszcza możliwość istnienia aktów i czynności dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa a nie załatwianych w formie decyzji administracyjnej. W przeciwnym wypadku wnioskowanie opierać musiałoby się na założeniu, że inne akty i czynności mogą dotyczyć uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, jednak nie w wypadku praw i obowiązków właścicieli zabytków. W tym wypadku skarga nie zawiera żadnych argumentów pozwalających na wyszczególnienie podzbioru takich podmiotów ze zbioru wszystkich, których praw i obowiązków inna czynność mogłaby dotyczyć.

Jeszcze raz – w powyższym kontekście - należy również przypomnieć, że zaskarżone normy prawne nie statuuje konkretnej procedury odrębnej od zasad ogólnych, w ramach której mianoby dokonywać wpisów do gminnej ewidencji. W tym zakresie zasadnicze znaczenie przypisać należy przepisom ogólnym warunkującym sposób działania organów administracji publicznej.

W zakresie wzorca prawa do sądu stanowisko Skarżącej jest o tyle mniej zrozumiałe, że zasada ta dotyczy możliwości kontroli sądowej określonych zdarzeń prawnych, nie zaś formuły w jakiej owe zdarzenia dochodzą do skutku.

W przedmiotowej sprawie w sposób jednoznaczny skonstatować należy, że prawo do sądu w zakresie ograniczeń związanych z dysponowaniem zabytkiem czy też - postrzegając zagadnienie w węższej perspektywie – w zakresie dokonania wpisu do gminnej ewidencji zabytków – jest w rozumieniu konstytucyjnym pełne i nie podlega wątpliwości. Strona ma prawo zaskarżyć do sądu administracyjnego czynność polegającą na wpisie i w tym zakresie ma prawo kwestionować istnienie podstaw dla dokonania takiej czynności. Tak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w cytowanym już wyroku z dnia 3 lipca 2013 r. (sygn. VII SA/Wa 2652/12), gdzie Sąd nie zgodził się z twierdzeniem organu, że

w zaistniałym stanie faktycznym można było dokonać wpisu obiektu, który nie został zakwalifikowany jako zabytek, bez ustalenia bądź analiz czy badań w tym przedmiocie. Takie stanowisko organu jest niezgodne z treścią art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków. Dokonanie wpisu do ewidencji zabytków obiektu przy ul. (...) stanowiło dowolne działanie organu. Działanie to miało miejsce po zamianie przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami dokonanej w dniu (...) czerwca 2010 r. na mocy ustawy z dnia 18 marca 2010 r. (Dz. U. Nr 75, poz. 474), gdzie gminna ewidencja zabytków otrzymała inne, mocniejsze znaczenie prawne. Ewidencja ta służy do sporządzania programów opieki nad zabytkami przez województwa, powiaty i gminy (art. 21 ustawy). Wpisy uskutecznione w niej prowadzą do ograniczenia uprawnień właścicielskich o czym była mowa we wcześniejszej części uzasadnienia, zatem nie może być dowolności w dokonywaniu tych wpisów w oparciu podstawę prawną z art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy.

Zasada prawa do sądu to konsekwencja reguły, że tylko sąd jest organem decydującym ostatecznie o wolnościach, prawach i obowiązkach jednostki. Jest to także bardzo istotne prawo jednostki, która może dochodzić swych praw przed "właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem". Organ sądowy winien zatem posiadać wszystkie te wymienione cechy. W artykule 45 Konstytucji RP mowa jest o prawie do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy.

Zarzuty Skarżącej zasadzające się na twierdzeniu, że „osłabieniem prawa do sądu jest wyłączenie możliwości aktywnego udziału strony w postępowaniu przed organem administracji (przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego)” są zupełnie chybione. Ich zakres przedmiotowy jest całkowicie odrębny od zakresu wiązania zasady prawa do sądu. Abstrahując od sposobu ustawowego rozgraniczenia ochrony dóbr w postaci ochrony dziedzictwa kulturowego i prawa własności, z pewnością sposób procedowania przed organami administracji publicznej nie może stanowić zarzutu obrazy zasady prawa do sądu, skoro od rozstrzygnięcia tegoż organu przysługuje stronie prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Nie sposób zgodzić się w kontekście powyższego również z argumentem Skarżącej, że postępowanie przed sądem administracyjnym jest w jakimś zakresie niewydolne poprzez brak możliwości przeprowadzenia przez sąd dowodu z opinii biegłego, przy czym sąd administracyjny „ma jedynie możliwość przeprowadzania dowodu uzupełniającego z dokumentów (art. 113 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi)”.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że podstawą dla przeprowadzenia przez sąd administracyjny dowodu z dokumentów jest art. 106 § 3 ustawy Prawa o postępowaniu przed

sądami administracyjnymi, zgodnie z którym *sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie*. Przywołany w skardze art. 113 § 2 ustawy ma za przedmiot nieco inną hipotezę i określa sposób postępowania w zakresie zamknięcia rozprawy.

Co do zasady, nie jest oczywiście możliwe prowadzenie postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym, który kontrolę legalności opiera przecież na materiale dowodowym zgromadzonym w postępowaniu przed organem administracji wydającym zaskarżoną decyzję (art. 133 § 1 ustawy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Od tej zasady istnieje wyjątek, o którym mowa właśnie w art. 106 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dowód uzupełniający z dokumentów – jak stwierdza Bogusław Dauter (w: Komentarzu do Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, stan prawny 30.04.2013, Wydanie V – Źródło LEX) sąd może przeprowadzić zarówno z urzędu, jak i na wniosek. Przeprowadzenie dowodu (dopuszczenie dowodu) ma formę postanowienia, które zapada na rozprawie; wpisuje się je do protokołu rozprawy bez spisywania odrębnej sentencji, ponieważ nie przysługuje na nie zażalenie. Postanowienie podlega ogłoszeniu i nie wymaga uzasadnienia. Dopuszczając dowód, sąd powinien wskazywać, jakie okoliczności mają nim być stwierdzone. Zgodnie z art. 106 § 5 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi do postępowania dowodowego, o którym mowa w § 3, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Zgodnie z procedurą cywilną dokumenty można podzielić na urzędowe – art. 244 § 1 k.p.c. (sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania), stanowiące dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone, oraz prywatne – art. 245 k.p.c., stanowiące dowód tego, że osoba, która je podpisała, złożyła oświadczenie zawarte w dokumencie. W związku z tym tylko takie dowody mogą być przedmiotem ewentualnego rozpatrzenia przez sąd administracyjny.

Zgodnie ze stanowiskiem doktryny prawniczej dowód z dokumentu zawierającego tzw. prywatną opinię biegłego może być dopuszczony przez sąd administracyjny jedynie dla oceny, czy organy administracji publicznej ustaliły stan faktyczny sprawy administracyjnej zgodnie z unormowaniami procedury administracyjnej, a następnie tego, czy prawidłowo dokonały subsumcji przepisu prawa materialnego do poczynionych ustaleń faktycznych (A. Skoczyła, glosa do wyroku NSA z dnia 25 września 2000 r., FSA 1/00, OSP 2001, z. 2, poz. 19). Poza tym należy podnieść, że przepisy kodeksu postępowania cywilnego nie pozbawiają opinii biegłego waloru dokumentu prywatnego w rozumieniu art. 245 k.p.c.

Należy jednak pamiętać, że prywatne opinie również w ramach procedury przed organem administracyjnym nie posiadają mocy wiążącej. Sam sąd administracyjny natomiast w zakresie kontroli prawidłowości działania organów administracji, jeżeli uzna określony fakt jako niewykazany, względnie przyjęty w sposób dowolny przez organ, jest władny (i taka jest jego rola w postępowaniu) uchylić decyzję lub stwierdzić nieważność danego aktu. O ile zatem sąd we własnym zakresie dowodu z opinii biegłego nie przeprowadza, to w wypadku uznania takiego dowodu za niezbędny, sąd może zwrócić na konieczność przeprowadzenia takiego dowodu uwagę organowi.

Ponownie należy odwołać się zatem do stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 3 lipca 2013 r. (sygn. VII SA/Wa 2652/12), zgodnie z którym: *ewidencja zabytków jest zbiorem przeznaczonym dla zabytków, co jednoznacznie wynika z jej nazwy. Przy prowadzeniu ewidencji m.in. gminnych należy mieć na uwadze przepis art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków, zawierający ustawową definicję zabytku. Zabytkiem co podkreślić należy, jest rzecz ruchoma lub nieruchoma, której wartości historyczne, naukowe lub artystyczne są wyższe niż przeciętne. Zatem słusznie wskazuje skarżąca, że do ewidencji powinny zostać wpisane jedynie te obiekty, które ze względu na posiadane wartości historyczne, naukowe lub artystyczne zasługują na zachowanie, przy czym nie ulega wątpliwości, że posiadanie takich walorów nie może być z góry zakładane, lecz winno być poprzedzone ekspertyzą czy badaniami.*

Mając powyższe na względzie zarzut Skarżącej bazujący na argumentacji o ograniczonej możliwości kontroli sądowej rozstrzygnięć organu administracji na skutek wydania innej czynności administracyjnej w postaci wpisu do gminnej ewidencji zabytków jest niezasadny. Kontrola taka może mieć miejsce zarówno w zakresie zaskarżenia samej czynności wpisu zabytku do gminnej ewidencji, jak i w zakresie postępowania dotyczącego jednego z aktów, jakich wydanie uwarunkowane jest figurowaniem zabytku w gminnej ewidencji zabytków.

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

Nie ulega wątpliwości, że gwarantowanie ochrony własności, w świetle art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, - jak słusznie wskazuje Skarżąca - jest konstytucyjną powinnością państwa. Z powyższym artykułem koreluje art. 64 Konstytucji RP. Prawo własności to jedno z podstawowych praw ekonomicznych człowieka i w konsekwencji podlega prawnej ochronie adekwatnej do jego wagi. Tym niemniej, samo prawo własności, co przyznaje również

Skarżąca, nie posiada charakteru bezwzględnego i w zakresie niezbędnym podlega ograniczeniom w zakresie konfrontacji z innymi prawami, na straży których również stoi ustawa zasadnicza. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP *ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.* Generalną zasadą w tej dziedzinie, wyraźnie przez Konstytucję podkreśloną, jest to, iż wymienione ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Konstytucja, ustanawiając tę ważną zasadę dotyczącą wolności, jednocześnie określa jej gwarancje i granice oraz warunki stosowania niezbędnych jej ograniczeń. Zabezpieczając sferę wolności człowieka, Konstytucja stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności "mogą być ustanowione tylko w ustawie". Mogą zatem być tylko dziełem ciała przedstawicielskiego pochodzącego z wyborów powszechnych. Tylko Sejm i Senat są władne ograniczenia te wprowadzać, nadając im formę ustawy, a więc aktu prawnego parlamentu uchwalanego w szczególnym trybie i zajmującego wysokie miejsce (tuż po Konstytucji) w systemie źródeł prawa w państwie. Wspomniane ograniczenia w zakresie korzystania praw i wolności mogą być wprowadzane ustawowo tylko wówczas, gdy są konieczne w demokratycznym państwie w celu wskazanym w cytowanej normie.

Przepis art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ma na celu zabezpieczenie innego konstytucyjnego prawa przysługującego ogółowi obywateli w postaci dostępu do dóbr kultury i ochrony dziedzictwa kulturowego. W języku prawnym pojęcie dziedzictwa kultury pojawia się w uchwalonej dnia 2 kwietnia 1997 roku Konstytucji RP. Preambuła do niej mówi o kulturze zakorzenionej w chrześcijańskim dziedzictwie narodu i ogólnoludzkich wartościach oraz o zobowiązaniu, by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponadtysiącletniego dorobku. Artykuł 5 Konstytucji stanowi, iż Rzeczpospolita Polska strzeże dziedzictwa narodowego. Zadanie to należy do zasadniczych kierunków działania państwa, a z przepisu tego wynika jednoznaczny i trwały obowiązek podejmowania określonych działań przez wszystkie podmioty składające się na administrację publiczną. Artykuł 6 ust. 1 Konstytucji stanowi, iż Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. Wskazano tu podstawowy element składający się na dziedzictwo kultury, którym są dobra kultury, a wśród nich w szczególności zabytki. Podkreślono ponadto istotną rolę kultury w kształtowaniu tożsamości narodowej jako

podstawy trwania i dalszego rozwoju każdego narodu poprzez patriotyczne wychowanie społeczeństwa oraz kształtowanie postaw obywatelskich. Dziedzictwo narodowe kształtuje tożsamość narodową i jest, wraz z językiem i historią narodu, podstawowym elementem ją budującym.

Wykładnia systemowa, w szczególności zaś wykładnia *a rubica*, przepisu art. 5 oraz art. 6 Konstytucji RP wskazuje zatem na wysoką rangę problemu ochrony wspólnego dziedzictwa kultury. Spośród wielu istotnych zagadnień uregulowanych przez ustawę zasadniczą, przedmiotowe zagadnienie uzyskało tak wysoką rangę, że znalazło się na samym jej początku, w pierwszym rozdziale. Uznane zostało tym samym za jedną z tych wartości, które zasługują na szczególną ochronę (Kamil Zaidler *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Oficyna 2007, źródło LEX).

Należy zatem stanąć na stanowisku, że niezbędne ograniczenia w zakresie wykonywania praw właścicielskich w stosunku do zabytków mają uzasadnione podstawy systemowe, a fakt iż wynikają z zapisów ustawowych wyklucza możliwość ich postrzegania jako niezgodnych z ustawą zasadniczą w kontekście sposobu nałożenia wynikających z nich obowiązków.

Należy podkreślić, że brak jest podstaw dla postrzegania gminnej ewidencji zabytków jako „nienazwanej formy ochrony zabytków”, jak zostało to określone w skardze w kontekście art. 7 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie ze wskazaną normą prawną formami ochrony zabytków są: wpis do rejestru zabytków, uznanie za pomnik historii, utworzenie parku kulturowego, ale również ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego. Gminna ewidencja zabytków w zakresie w jakim jest kwestionowana przez Skarżącą stanowi próbę usystematyzowania i dookreślenia desygnatów definicji zabytku właśnie celem prawidłowego i wykluczającego dowolność ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego. W tym kontekście nie może naruszać prawa własności, ponieważ zawarte w niej informacje i dokonywane wpisy mają znaczenie

pośrednie dla aktów rozstrzygających w powyższym zakresie co do sposobu dysponowania poszczególnymi zabytkami.

VI. Uwagi końcowe.

Umieszczenie obowiązku ochrony dziedzictwa narodowego w Konstytucji RP rodzi szeroko pojęty obowiązek wypełniania tego nakazu zarówno przez sądy, organy administracji publicznej, czyli państwowej i samorządowej, jak i samych obywateli. Nie sposób postrzegać powszechnego obowiązku pieczy nad zabytkami wyłącznie w kontekście ograniczenia władztwa uprawnionego podmiotu nad rzeczą. Zadaniem organów państwa, w szczególności władzy ustawodawczej jest takie ukształtowanie regulacji prawnej, która pozwoli na zabezpieczenie dziedzictwa narodowego w sposób możliwie skuteczny i przy uwzględnieniu odpowiedzialności nie tylko wobec aktualnego społeczeństwa ale również wobec przyszłych pokoleń. Nieodwracalność poszczególnych przejawów aktywności człowieka w kontekście w pełni akceptowalnych lecz jednak ukierunkowanych głównie bilansem finansowym uwarunkowań rynkowych, w połączeniu z labilnością założeń przyjmowanych przez poszczególne organy państwowe i organy samorządu terytorialnego w zakresie realizowania obowiązków związanych z ochroną zabytków, skutkować może stratami trwałymi i z punktu widzenia dziedzictwa kulturowego niemożliwymi do oszacowania. Okoliczność ta skłania ku stanowisku, iż gminna ewidencja zabytków prowadzona w sposób prawidłowy i ukierunkowany na cele ustawowe stanowi właściwy instrument dla zabezpieczenia wartości wspólnych dla ogółu społeczeństwa i jednocześnie niemożliwych do przywrócenia w wypadku jakiegokolwiek omyłki lub błędu.

Właściciel zabytku, wbrew stanowisku wyrażonemu w skardze i jak wykazano w niniejszym do niej ustosunkowaniu, posiada pełne uprawnienie do kwestionowania rozstrzygnięcia organu o wpisie danego zabytku do gminnej ewidencji zabytków. W konsekwencji przysługuje mu prawo do aktywnej ochrony przed ingerencją organów państwa w zakresie ograniczonego ochroną dziedzictwa kulturowego przysługującego mu prawa własności. Tym samym zarzuty Skarżącej w zakresie niezgodności art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jak również § 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 z poszczególnymi normami prawnymi Konstytucji RP nie znalazły potwierdzenia w zakresie osnowy skargi, co w konsekwencji potwierdza prawidłowość przedstawionego w niniejszym piśmie stanowiska.

Mając powyższe na względzie, wnoszę jak na wstępie.

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'J. B. ...', written diagonally across the page.