



Warszawa, dnia 23. 08. 2016 r.

PK VIII TK 3.2016

SK 3/15

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	24. 08. 2016
L.dz.	L. zał.

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną spółki A

sp. k.-a. z siedzibą w K , wnoszącej o stwierdzenie niezgodności:

- 1) 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. 568 ze zm.), 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 (Dz. U. Nr 75, poz. 474), z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 3 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”;
- 2) § 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) z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 3 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”;
- 3) art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy powołanej w pkt 1 i § 18 rozporządzenia powołanego w pkt 2 z art. 2 w związku z art. 64 ust. 3 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 nieruchomego oraz o włączeniu tej karty do gminnej ewidencji zabytków, mimo że te czynności wpływają na prawo własności i inne prawa majątkowe osób uprawnionych”;

4) art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy powołanej w pkt 1 i § 18 rozporządzenia powołanego w pkt 2 z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 78 Konstytucji RP „w zakresie, w jakim przepisy te pozbawiają osoby uprawnione realnej możliwości udziału w merytorycznym postępowaniu zmierzającym do objęcia należącej do nieruchomości gminną ewidencją zabytków, mimo że postępowanie takie dotyczy praw podmiotowych osób uprawnionych”

- na podstawie art. 53 ust. 1 oraz art. 47 ust. 2 w związku z art. 34 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 1157) -

przedstawiam następujące stanowisko:

na podstawie art. 83 ust. 1 w związku z art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 1157) postępowanie podlega umorzeniu - ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Spółka A sp. k.-a. z siedzibą w K (dalej: spółka A, Skarżąca lub Spółka) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną, przytoczoną na wstępie niniejszego stanowiska.

Skarga ta została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Spółka A jest użytkownikiem wieczystym nieruchomości, stanowiącej własność Skarbu Państwa, położonej w K , zabudowanej między innymi budynkiem , stanowiącym odrębny od gruntu przedmiot własności (i będącym własnością Spółki).

Spółka A , na podstawie umowy sprzedaży z dnia marca 2011 r., nabyła od O SA. z siedzibą w W prawo użytkowania wieczystego wspomnianej nieruchomości wraz z prawem własności posadowionego na niej budynku. W chwili sprzedaży budynek nie był wpisany do rejestru zabytków, a nieruchomość nie znajdowała się w obszarze objętym ochroną konserwatorską. W umowie sprzedaży spółka A oświadczyła, że nabywa wspomnianą nieruchomość w celu wyburzenia budynku i wybudowania na terenie kupowanej nieruchomości innej inwestycji komercyjnej.

Wpisu spółki „A w księdze wieczystej jako nowego użytkownika wieczystego zakupionej nieruchomości i właściciela posadowionego na niej budynku dokonano w dniu maja 2011 r.

Pismem z dnia marca 2011 r. Prezes S w K wystąpił do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z wnioskiem o wpisanie do gminnej ewidencji zabytków oraz rejestru zabytków.

Pismem z dnia marca 2011 r. Wojewódzki Konserwator Zabytków „w związku z zamiarem wyburzenia ”, na podstawie art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (obecny tekst jednolity - Dz. U. z 2014 r., poz. 1446 ze zm.) [dalej: ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; treść art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w porównaniu do stanu prawnego z dnia marca 2011 r., nie uległa zmianie] zwrócił się do Miejskiego Konserwatora Zabytków w K z wnioskiem o włączenie wymienionej

nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków K i w załączeniu do swojego pisma przedłożył wskazane powyżej pismo S z marca 2011 r.

W dniu marca 2011 r. Miejski Konserwator Zabytków w K skierował do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków pisemną prośbę o ujęcie w wojewódzkiej ewidencji zabytków między innymi

Do tego pisma załączono karty ewidencyjne obiektów zabytkowych (w tym również kartę dotyczącą).

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 jako podstawę art. 22 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

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 założenia karty adresowej zabytku nieruchomego. W odpowiedzi, pismem z dnia stycznia 2012 r., Urząd Miasta K poinformował spółkę A, że budynek posiada kartę adresową zabytku nieruchomego opracowaną w dniu października 2011 r. i jest ujęty w gminnej ewidencji zabytków.

„O fakcie stworzenia ww. karty adresowej zabytku nieruchomego dla 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.

Po bezskutecznym wezwaniu Prezydenta Miasta K do usunięcia naruszenia prawa, polegającego na założeniu karty adresowej nieruchomości H oraz na włączeniu tej karty do gminnej ewidencji zabytków” (uzasadnienie skargi, s. 7), spółka A złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K (dalej: WSA w K).

Skarżąca zarzuciła kwestionowanym czynnościom Prezydenta Miasta K „naruszenie:

- art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (...), poprzez dokonanie włączenia karty adresowej zabytku nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków bez porozumienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków;
- § 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) [dalej: rozporządzenie - przyp. wł.], poprzez niedokonanie sprawdzenia, czy dane zawarte w karcie adresowej są wyczerpujące i zgodne ze stanem faktycznym;
- art. 8 kpa [ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, aktualny tekst jednolity - Dz. U. z 2016 r, poz. 23 - przyp. wł.] w zw. z art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, poprzez dokonanie czynności w sposób niebudzący zaufania uczestników do władzy publicznej;
- art. 21 i 64 Konstytucji RP, poprzez ograniczenie uprawnień właścicielskich;
- art. 78 Konstytucji RP oraz art. 15 k.p.a., poprzez niezachowanie zasady dwuinstancyjności” (uzasadnienie, dołączonego do akt sprawy, odpisu

wyroku WSA w K z dnia czerwca 2012 r., sygn. akt
, o oddaleniu skargi spółki A , s. 1).

W uzasadnieniu wyroku z dnia czerwca 2012 r. (sygn. akt
) WSA w K stwierdził, że „[p]rzedmiotem skargi jest czynność, polegająca na założeniu przez Prezydenta Miasta K 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 z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami” oraz że „[c]zynność ta jest (...) czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa [czynnością, o jakiej stanowi art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jednolity - Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej: p.p.s.a. - przyp. wł.], 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” (s. 6).

Ponadto WSA w K w uzasadnieniu powołanego wyroku stwierdził, między innymi, że:

- „pomiędzy podległymi Prezydentowi Miasta K służbami a wojewódzkim konserwatorem zabytków doszło do wymiany korespondencji, z której (...) wynika, że doszło do wymaganego przez w/w przepis [art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami - przyp. wł.] porozumienia” oraz że porozumienie to „stanowiło podstawę do dokonania czynności rejestracji zabytku nieruchomego, o jakim mowa w art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy [ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami - przyp. wł.]”,
- w rozpoznawanej sprawie „nie doszło do naruszenia § 18 rozporządzenia (...), ponieważ z pisma z dnia marca 2011 r., które Miejski Konserwator

Zabytków przesłał do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, oraz załączonych do pisma kart wynika, że zawarto w nich szczegółowe dane o obiektach, które mają być ujęte w gminnej ewidencji zabytków, m.in. materiały graficzne, informacje umożliwiające określenie zabytku, czasu powstania oraz stanu jego zachowania” (uzasadnienie wyroku WSA w K , s. 7-8).

WSA w K nie podzielił również „zarzutu w zakresie naruszenia art. 8 k.p.a. (dokonanie czynności w sposób niebudzący zaufania uczestników do władzy publicznej) oraz art. 21 i art. 64 Konstytucji RP, poprzez ograniczenie uprawnień właścicielskich, ponieważ działania podjęte przez organ nie naruszyły wymogów proceduralnych określonych w art. 22 ust. 4 i 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, 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, a ponadto o dokonanym wpisie strona skarżąca została poinformowana pismem z dnia stycznia 2012 r.” oraz stwierdził, że „[n]iezasadny jest także zarzut naruszenia art. 78 Konstytucji RP w zw. z art. 15 k.p.a. z powodu niezachowania zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, ponieważ w art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie został przewidziany tryb wydawania decyzji administracyjnych. Natomiast, jak wyżej wskazano, czynności polegające na ujęciu w gminnej ewidencji zabytków innych zabytków nieruchomych stanowią czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, podlegającą kontroli sądowo administracyjnej, która to zapewnia stronie możliwość ochrony jej interesu” (uzasadnienie wyroku WSA w K , s. 8-9).

Od wymienionego wyroku spółka A złożyła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA).

W skardze kasacyjnej spółka A , na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a., „zarzuciła naruszenie prawa materialnego, a mianowicie:

1) art. 22 ust. 5 pkt. 3 u.o.z.o.z. [ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami - przyp. wł.], poprzez niewłaściwe jego zastosowanie polegające na przyjęciu, iż w okolicznościach faktycznych przedmiotowej sprawy doszło do porozumienia pomiędzy Prezydentem Miasta K a wojewódzkim konserwatorem zabytków;

2) § 18 rozporządzenia wykonawczego z 2011 r., poprzez niewłaściwe jego zastosowanie polegające na przyjęciu, iż w okolicznościach faktycznych przedmiotowej sprawy doszło do sprawdzenia, czy dane zawarte w karcie adresowej są wyczerpujące i zgodne ze stanem faktycznym”, zaś w uzasadnieniu skargi kasacyjnej wyjaśniła, iż „nie można zgodzić się ze stanowiskiem Sądu I instancji, że wymiana korespondencji pomiędzy Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków a Miejskim Konserwatorem Zabytków (pismo z dnia marca 2011 roku, marca 2011 roku, marca 2011 r.) była wyrazem porozumienia pomiędzy organami, o jakim mowa w art. 22 ust. 5 pkt. 3 u.o.z.o.z., albowiem zgodnie z tym przepisem z inicjatywą włączenia obiektu do gminnej ewidencji zabytków powinien wystąpić wójt, burmistrz, prezydent miasta, zaś w niniejszej sprawie z inicjatywą dokonania czynności wystąpił Wojewódzki Konserwator Zabytków.

W ocenie skarżącej kasacyjnie, Sąd nieprawidłowo również przyjął, że wymiana korespondencji, której załącznikiem była karta obiektów zabytkowych, która nie spełnia wymogów dla karty adresowej zabytku nieruchomego przewidzianych przepisami rozporządzenia wykonawczego z 2011 r., mogła być podstawą do dokonania skarżonej czynności, albowiem organy dokonując wymiany korespondencji, działały w oparciu o nieobowiązujące już rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 14 maja 2004 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków oraz krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz

krajowego rejestru zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz. U. z 2004 r., Nr 124, poz. 1305), zwanym dalej: <rozporządzeniem wykonawczym z 2004 r.>, które utraciło moc z dniem 5 czerwca 2010 r. i nie obowiązywało wówczas jeszcze rozporządzenie wykonawcze z 2011 r. Niniejszym organ nie mógł na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów dokonywać czynności stanowiących podstawę włączenia do gminnej ewidencji zabytków , a jej dokonanie stanowi czynność przeprowadzoną z naruszeniem przepisów prawa.

Jak dalej wywodziła skarżąca, zgodnie z u.o.z.o.z., gminna ewidencja zabytków prowadzona jest w formie zbioru kart adresowych zabytku nieruchomego, a nie kart obiektów zabytkowych, co oznacza, że organy w korespondencji opierały swe stanowiska na nieodpowiednim, niewłaściwym dokumencie. Wobec tego karta adresowa zabytku nieruchomego dla

została sporządzona, samodzielnie przez Prezydenta Miasta K , a nie w porozumieniu z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. Po wejściu w życie nowych przepisów wykonawczych organy winny były ponownie przeprowadzić procedurę porozumienia. Skoro jej zaniechano, WSA w K naruszył art. 22 ust. 5 pkt. 3 u.o.z.o.z. przez jego niewłaściwe zastosowanie, polegające na wadliwym uznaniu, że ustalony w sprawie konkretny stan faktyczny odpowiada abstrakcyjnemu stanowi faktycznemu określone w hipotezie normy prawnej.

Jak dodatkowo wskazała skarżąca, karta obiektu zabytkowego różni się w swej treści od karty adresowej zabytku nieruchomego w zakresie opisu formy ochrony. W karcie obiektu zabytkowego, jako zalecenia konserwatorskie wskazano <Ochronie podlega bryła, wystrój elewacji. Plastyczna dekoracja wnętrza w postaci mozaiki oraz metaloplastyka na wprost wejścia głównego>. W karcie adresowej zabytku nieruchomego włączonej do gminnej ewidencji zabytków jako formy ochrony wpisano natomiast <Ochronie

podlega bryła, wystrój elewacji, plastyczna dekoracja wnętrza w postaci mozaiki w sąsiedztwie wejścia głównego oraz miękko poprowadzona klatka schodowa>.

W ocenie skarżącej spółki, Prezydent Miasta K powinien był przekazać do sprawdzenia przez uprawniony organ kartę adresową zanim włączy ją do gminnej ewidencji zabytku oraz odnotować jej sprawdzenie. Tymczasem skarżąca spółka nie otrzymała żadnego potwierdzenia, czy lub w jaki sposób sprawdzenie danych zostało zweryfikowane, co oznacza, że sprawdzenia nie było” (uzasadnienie, dołączonego do akt sprawy, odpisu wyroku NSA z dnia kwietnia 2014 r., sygn. akt o oddaleniu skargi spółki A , s. 5-7).

Jak wynika z powołanego wyżej uzasadnienia wyroku NSA z dnia kwietnia 2014 r., spółka A , pismem z dnia grudnia 2013 r., uzupełniła uzasadnienie skargi kasacyjnej, w którym „zarzuciła, że, zaskarżona czynność Prezydenta Miasta K naruszyła, zagwarantowane Konstytucją R.P. prawo własności, poprzez ograniczenie jej uprawnień właścicielskich, a także naruszyła art. 64 Konstytucji R.P. w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji R.P., poprzez brak wyważenia interesu indywidualnego spółki, jako właściciela obiektu z interesem publicznym zgodnie z zasadą proporcjonalności.

Ponadto skarżąca zwróciła uwagę na naruszenie niniejszą czynnością zasady dwuinstancyjności, która jest zasadą konstytucyjną ustanowioną w art. 78 Konstytucji R.P. oraz w art. 15 k.p.a.

Skarżąca kasacyjnie wywodziła, że czynność dokonana przez Prezydenta Miasta K została dokonana bez zachowania trybu wydania decyzji. Prezydent dokonał faktycznej czynności - wpisu do gminnej ewidencji, przez co skarżąca spółka została pozbawiona prawa odwołania się od niej, wniesienia zarzutów, a jedynie mogła zwrócić się do tego samego organu o usunięcie naruszenia prawa.

Skarżąca zarzuciła również, że po wydaniu w sprawie indywidualnego aktu administracyjnego powinien on zostać doręczony skarżącej spółce, jako

właścicielowi, któremu powinno przysługiwać prawo do wniesienia środka zaskarżenia w administracyjnym toku instancji, choć zgodnie z nowelizacją u.o.z.o.z., właściciel nieruchomości nie bierze żadnego udziału w tych czynnościach i nie jest nawet informowany o wpisie.

Skarżąca kasacyjnie wywodziła także, że Sąd I instancji odstąpił od merytorycznej kontroli legalności działania organu, albowiem nie ustalił podstaw do uznania, że wpisanie do gminnego rejestru zabytków obiektu stanowiącego własność spółki jest merytorycznie uzasadnione, ponieważ nawet organ dokonujący wpisu tego nie dokonał.

Skarżąca postawiła ponadto zarzut braku poprzedzenia przez organ dokonanego wpisu ekspertyzą lub profesjonalnymi badaniami. Skarżąca wytknęła też, że organ nie przedstawił uzasadnienia merytorycznego swej decyzji poprzez wskazanie dlaczego obiekt zasługuje na objęcie ochroną konserwatorską” (tamże, s 7-8).

Uzasadniając wyrok z dnia kwietnia 2014 r. o oddaleniu skargi kasacyjnej, NSA na wstępie przypomniał, że, zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a., „rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania”, po czym stwierdził, że „[w] rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 p.p.s.a. i nie zachodzi żadna z przesłanek, o których mowa w art. 189 p.p.s.a., które Naczelny Sąd Administracyjny rozważa z urzędu dokonując kontroli zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku. Wobec tego, Naczelny Sąd Administracyjny przeszedł do zbadania zarzutów kasacyjnych, będąc związany granicami skargi kasacyjnej, a więc granicami, jakie strona wnosząca ten środek odwoławczy sama nakreśliła w ramach podstaw, o których mowa w art. 174 pkt 1 p.p.s.a.” (uzasadnienie wyroku NSA, s. 10).

W ocenie NSA, oba zarzuty naruszenia prawa materialnego nie były zasadne, ponieważ, w szczególności:

- przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami „nie wskazują czynności, które składają się na pojęcie <porozumienie>”, co powoduje, iż „nie można czynić skutecznie zarzutu, że wymiana korespondencji pomiędzy organami wymienionymi w ww. przepisie [art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami - przyp. wł.], której przedmiotem jest ujęcie w gminnej ewidencji zabytków

, nie spełnia wymogów porozumienia, o którym mowa w omawianym przepisie, z tej przyczyny, że jej inicjatorem nie był wojewódzki konserwator zabytków, lecz Prezydent Miasta K , który jak wywodzi skarżąca kasacyjnie jest organem uprawnionym do zainicjowania porozumienia. Oczywistym jest, że we wskazanym przepisie nie można doszukiwać się normy wskazującej na inicjatora porozumienia, albowiem istotą każdego porozumienia jest dojście do takiego samego stanowiska w danej sprawie; innymi słowy, istotne dla spełnienia przesłanek art. 22 ust. 5 pkt. 3 u.o.z.o.z. jest zaistnienie pozytywnego efektu w postaci zgodnych stanowisk organów. Fakt natomiast, że ustawodawca użył w omawianej normie sformułowania, iż chodzi o zabytki <wyznaczone przez wójta (prezydenta miasta), w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków>, wymieniając wójta (prezydenta miasta) w pierwszej kolejności, wiąże się z faktem, iż to właśnie ten organ prowadzi gminną ewidencję zabytków, co wynika z art. 22 ust. 4 u.o.z.o.z. Ponadto terminu <wyznaczone>, nie można odnosić jedynie do wójta (prezydenta miasta), skoro owo <wyznaczenie>, następuje w porozumieniu obu organów” (uzasadnienie wyroku, s. 10-11);

- przepis § 18 rozporządzenia „nie określa jakichkolwiek wymogów, ani też sformalizowanego trybu sprawdzenia zgodności danych” co oznacza, że

„nie można skutecznie czynić zarzutu naruszenia omawianego przepisu bez wykazania zaistnienia niezgodności danych zawartych w karcie adresowej ze stanem faktycznym. Skarżąca kasacyjnie faktu takiego nie wykazała, a ponadto jej wywody, co do powinności organu, któremu przypisała powinność przekazania do sprawdzenia przez uprawniony organ karty adresowej (przed włączeniem jej do gminnej ewidencji zabytków oraz odnotowania jej sprawdzenia), po pierwsze, nie precyzują, jaki organ, jakiemu podmiotowi i w jakim trybie winien przekazać ww. kartę do sprawdzenia, a po wtóre, nie wynikają ani z przepisu § 18 ww. rozporządzenia, ani też z jakiegokolwiek innego przepisu, który mógłby mieć zastosowanie w sprawie. Z uwagi na powyższe brak jest podstaw do uznania zasadności również i drugiego zarzutu skargi kasacyjnej” (uzasadnienie wyroku, s. 12).

W uzasadnieniu wyroku z dnia kwietnia 2014 r. NSA, odnosząc się do pisma „strony skarżącej kasacyjnie z dnia grudnia 2013 r., które zostało sporządzone już po upływie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, zatytułowanego: <uzupełnienie uzasadnienia skargi kasacyjnej>”, stwierdził, że „w powyższym piśmie, wbrew jego tytułowi, rozszerzono zarzuty skargi kasacyjnej (podkr. wł.). Wyjaśnić należy, iż z treści art. 183 § 1 p.p.s.a. wynika prawo strony do przytoczenia **nowego uzasadnienia** (podkr. wł.) podstaw kasacyjnych. Norma ta nie wprowadza dopuszczalności dokonania zmiany ustawowych podstaw przytaczanych w skardze kasacyjnej czy też ich rozszerzania. Z treści tego przepisu wynika jednoznacznie, że **chodzi w nim o przytoczenie nowego uzasadnienia podstaw kasacyjnych sformułowanych w skardze, a nie o przytoczenie nowych podstaw kasacyjnych wraz z ich uzasadnieniem** (podkr. wł.). Wymieniony przepis, więc nie dostarcza dostatecznych podstaw do zmiany lub rozszerzenia podstaw kasacyjnych sformułowanych w skardze, zwłaszcza po upływie terminu przewidzianego do wniesienia skargi kasacyjnej. **Z tych**

powodów rozszerzenie podstawy wniesionej kasacji po upływie terminu do wniesienia kasacji, należy uznać za pozbawione skutków prawnych (podkr. wł.)” [uzasadnienie wyroku, s. 12-13].

W podsumowaniu części uzasadnienia skargi konstytucyjnej, zawierającej omówienie stanu faktycznego i prawnego, na tle którego skarga ta została wniesiona, spółka A podniosła, że „w związku z włączeniem karty adresowej budynku 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 sąd administracyjny **nie dokonał 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” (uzasadnienie skargi, s. 10).

Zarządzeniem z dnia 5 listopada 2014 r. Sędzia Trybunału Konstytucyjnego wezwał Skarżącą do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej „przez:

- 1) wskazanie orzeczenia (w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji) sądu lub organu administracji publicznej, w którym orzeczono ostatecznie o prawach podmiotowych skarżącej określonych w Konstytucji,
- 2) precyzyjne wskazanie praw podmiotowych skarżącej wynikających z art. 2 w zw. z art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 3 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji, art. 2 w zw. z art. 64 ust. 3 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji, a także art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 oraz art. 78 Konstytucji,
- 3) wyjaśnienie, w jaki sposób przepisy będące przedmiotem skargi prowadzą do naruszenia praw podmiotowych, o których mowa w

punkcie 2 tego zarządzenia” (treść zarządzenia Sędziego Trybunału Konstytucyjnego).

W piśmie z dnia 17 listopada 2014 r. spółka A wyjaśniła, „że:

- I. ostatecznym orzeczeniem o konstytucyjnych prawach podmiotowych Skarżącej jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej „NSA”) z dnia kwietnia 2014 r. (sygn. akt:) [dalej „**Orzeczenie**”]
- II. (...),
- III. zaskarżone przepisy naruszają następujące prawa podmiotowe Skarżącej:

1. przepis **art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami** (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 z późniejszymi zmianami, tj. w brzmieniu nadanym Ustawą z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, opublikowaną w Dzienniku Ustaw z 2010 r., nr 75, poz. 474; ww. ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. dalej określana jako: „**Ustawa**”) narusza:

- a) **prawo do sprawiedliwej procedury** będące elementem **prawa do sądu** przez to, że:

- Skarżąca nie mogła w postępowaniu sądowo-administracyjnym kwestionować merytorycznej bezzasadności działania organu ani uchybienia przepisom o postępowaniu dowodowym, a jedynie mogła wykazywać brak zawarcia porozumienia między organami, oraz
- równocześnie ustawodawca nie stworzył innej procedury, niż sądowo-administracyjna, która umożliwiłaby Skarżącej wykazywanie bezzasadności włączenia karty adresowej H do gminnej ewidencji zabytków lub uchybienie przepisom o postępowaniu dowodowym;

b) prawo do traktowania praw majątkowych w sposób zgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i prawa przy ograniczaniu tych praw majątkowych przez to, że:

- włączenie karty adresowej obiektu Skarżącej do gminnej ewidencji zabytków było dokonane na podstawie przepisu nieokreślającego precyzyjnych przesłanek (wyłącznie na podstawie arbitralnej oceny organów wymienionych w art. 22 ust. 5 pkt 3 Ustawy), oraz

- włączenie karty adresowej obiektu Skarżącej do gminnej ewidencji zabytków było dokonane bez udziału i bez wiedzy Skarżącej (wyłącznie na podstawie uzgodnień pomiędzy wymienionymi w tym przypisie organami administracji);

c) prawo do środka odwoławczego przez to, że:

- Skarżąca nie mogła wnieść odwołania od czynności organu w administracyjnym toku instancji, a więc nie mogła poddać pod ocenę organu drugiej instancji celowości objęcia H gminną ewidencją zabytków,

- a w konsekwencji Skarżąca nie mogła poddać kontroli sądów administracyjnych działania organu drugiej instancji;

2. przepis § 18 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz. U. Nr 113, poz. 661; dalej określane jako: „Rozporządzenie”) narusza:

a) prawo do sprawiedliwej procedury, będące elementem prawa do sądu przez to, że:

- Skarżąca nie mogła odwołać się w postępowaniu sądowo - administracyjnym do środków dowodowych, które pozwoliłyby zakwestionować celowość objęcia H gminną ewidencją zabytków, a jedynie mogła żądać zbadania czy

Prezydent Miasta K sprawdził, czy dane zawarte w karcie adresowej są wyczerpujące i zgodne ze stanem rzeczywistym, oraz

- Skarżąca nie mogła żądać zbadania w postępowaniu sądowo - administracyjnym uchybień popełnionych przez Prezydenta Miasta K przy stosowaniu § 18 Rozporządzenia, gdyż przepis ten nie określał, jakie konkretne czynności Prezydent Miasta K jest zobowiązany podjąć w ramach badania, czy dane zawarte w karcie adresowej są wyczerpujące i zgodne ze stanem rzeczywistym, oraz

- równocześnie ustawodawca nie stworzył innej procedury, niż sądowo - administracyjna, która umożliwiłaby Skarżącej domaganie się przeprowadzenia czynności dowodowych w sprawie zmierzających do zbadania merytorycznej zasadności objęcia H gminną ewidencją zabytków;

b) prawo do traktowania praw majątkowych w sposób zgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i prawa przy ograniczaniu tych praw majątkowych przez to, że:

- Prezydent Miasta K włączył kartę adresową H do gminnej ewidencji zabytków bez konieczności ustalania i uzasadniania jakichkolwiek przesłanek celowości tej czynności, w szczególności bez oceny wartości obiektu jako zabytku, znaczenia dla kultury i celowości jego ochrony w formie wpisu do ww. ewidencji,

- Skarżąca nie mogła wziąć udziału w jakichkolwiek czynnościach organu, nawet w sprawdzaniu przez Prezydenta Miasta K treści karty adresowej H

i jej zgodności ze stanem rzeczywistym,

- Skarżąca dowiedziała się o sytuacji prawnej H (objęciu gminną ewidencją zabytków) już po dokonaniu czynności (już po włączeniu karty adresowej do wspomnianej ewidencji);

c) prawo do środka odwoławczego przez to, że: Skarżąca nie mogła wnieść odwołania, a więc nie była w stanie kwestionować czynności dowodowych

Prezydenta Miasta K w środku odwoławczym, a w konsekwencji Skarżąca nie mogła poddać kontroli sądów administracyjnych prawidłowości kontroli nad czynnościami dowodowymi organu pierwszej instancji sprawowanej przez organ drugiej instancji” (pismo Skarżącej z dnia 17 listopada 2014 r., s. 1-4).

W postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki A udział zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich i przedstawił „następujące stanowisko:

1. Art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 1446) w zakresie, w jakim pozbawia właściciela nieruchomości podlegającej wpisowi do gminnej ewidencji zabytków gwarancji ochrony przed ograniczeniem jego prawa własności, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
2. § 18 w związku z § 17 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), w zakresie, w jakim pozbawia właściciela nieruchomości podlegającej wpisowi do gminnej ewidencji zabytków gwarancji ochrony przed ograniczeniem jego prawa własności, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 30 marca 2015 r., s. 1).

Na wstępie konieczne wydaje się ustalenie, czy skarga konstytucyjna spółki A spełnia wymogi formalne.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie,

wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej **orzekł ostatecznie** o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

To, na czym polega przesłanka „ostatecznego orzeczenia”, sformułowana w art. 79 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił między innymi w postanowieniu z dnia 5 grudnia 1997 r., w sprawie o sygn. akt Ts 14/97, stwierdzając, że *„[i]stotą skargi konstytucyjnej jest jej nadzwyczajny i subsydiarny charakter. Skarga ta może zostać uruchomiona dopiero w sytuacji, gdy skarżący nie dysponuje już żadną proceduralną możliwością uruchomienia dalszego postępowania przed sądem bądź organem administracji publicznej w swojej sprawie. Do rozstrzygania o sprawach indywidualnych są bowiem przede wszystkim powołane sądy i organy administracji publicznej, a Trybunał Konstytucyjny powinien wkraczać dopiero po wyczerpaniu tych wszystkich procedur pozwalających na rozstrzygnięcie sprawy, które mogą zostać uruchomione przez samego skarżącego. (...) Od takiego orzeczenia skarżącemu nie może już przysługiwać żaden środek odwoławczy ani inny środek zaskarżenia.*

Znajduje to potwierdzenie w przebiegu prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (...). Znajduje to też potwierdzenie w - nielicznych jeszcze - wypowiedziach doktryny (...).

[...] Art. 46 ust. 1 dopuszcza wniesienie skargi konstytucyjnej od <prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia>, wprowadza się też w nim wymaganie <wyczerpania toku instancyjnego> [od dnia 8 października 2000 r. termin <wyczerpanie toku instancyjnego> został zastąpiony sformułowaniem <wyczerpanie drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana> w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 9 czerwca 2000 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych

ustaw, Dz. U. Nr 53, poz. 638. Przesłanka ta została powtórzona w art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U., poz. 1157 (dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym) - przyp. wł.].

Trybunał Konstytucyjny uważa, że wyliczenie: <prawomocny wyrok, ostateczna decyzja lub inne ostateczne rozstrzygnięcie> należy odczytywać jako pewną całość, a poszczególne elementy w nim zawarte należy analizować po kolei. Punktem wyjścia musi być więc zawsze pytanie, czy w sprawie może dojść do wydania prawomocnego wyroku, a więc do tego, by orzekł o niej ostatecznie sąd. Jeżeli obowiązujące procedury stwarzają zainteresowanemu prawo skierowania sprawy do sądu i istnieje szansa pojawienia się w sprawie <prawomocnego wyroku>, to należy uznać, że art. 46 ust. 1 ustawy o TK stwarza obowiązek uprzedniego wyczerpania tej drogi postępowania (podkr. wł.). [...]

Jedynie zaś w sytuacji, gdy droga kontroli sądowej zostanie wyłączona, możliwe będzie przejście do drugiego członu wyliczenia z art. 46 ust. 1 i uznania, że pojawienie się w sprawie <ostatecznej decyzji> organu administracji publicznej jest wystarczającą przesłanką dla wniesienia skargi konstytucyjnej. Jest to jednak możliwość niejako <rezerwowa>, odnosząca się tylko do sytuacji, gdy zainteresowany nie będzie miał proceduralnej możliwości, by w sprawie doprowadzić do wydania <prawomocnego wyroku>. Wyliczenia z art. 46 ust. 1 nie można bowiem traktować jako ujętego alternatywnie, tzn. dopuszczającego wniesienie skargi, jeżeli w sprawie zaistnieje choćby jedno z rozstrzygnięć wskazanych w tym przepisie. Wręcz przeciwnie, jest to wyliczenie ujęte w nieprzypadkową kolejność i dające wyraz konstytucyjnej zasadzie, że wnoszenie skargi konstytucyjnej jest przedwczesne, gdy istnieje jeszcze możliwość rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu sądowym.

Tak samo należy rozumieć przesłankę <wyczerpania toku instancyjnego> [od dnia 8 października 2000 r. przesłanki <wyczerpania drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana> - przyp. wł.], o której mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o TK.

Wyklucza ona wniesienie skargi konstytucyjnej od takich prawomocnych wyroków, ostatecznych decyzji lub innych ostatecznych rozstrzygnięć, które stały się prawomocne lub ostateczne dlatego, że zainteresowany nie wykorzystał możliwości wyczerpania całego dostępnego toku instancji w postępowaniu administracyjnym czy sądowym (podkr. wł.)” [OTK ZU nr 1/1998, poz. 9).

W powołanym wyżej postanowieniu z dnia 5 grudnia 1997 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił też uwagę na „dwa (...) momenty:

- *po pierwsze, w sytuacjach, gdy zostaje postawiony zarzut niekonstytucyjności, w pierwszym rzędzie należy poszukiwać takiego rozumienia zakwestionowanego przepisu, które pozwoli uznać go za zgodny z konstytucją. Ta technika, zwana wykładnią ustawy w zgodzie z konstytucją, jest konsekwencją domniemania konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa, na co wielokrotnie zwracano już uwagę w orzecznictwie. W wielu więc kwestiach sprawiedliwe i prawniczo poprawne rozstrzygnięcie można uzyskać w drodze ustalenia stosownej wykładni ustawy, co pozbawi podstaw zarzut sprzeczności ustawy z konstytucją, który trzeba postawić w skardze konstytucyjnej. Jest to rola przede wszystkim sądów powszechnych i administracyjnych, bo do nich należy merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy. Trybunał Konstytucyjny nie powinien tych sądów w tej roli wyręczać, bo brakuje mu do tego odpowiednich instrumentów proceduralnych,*

- *po drugie, w sytuacjach, gdy zostanie postawiony zarzut niekonstytucyjności, sądy powszechne i administracyjne nie są pozbawione proceduralnych możliwości jego rozważenia. Gdy zarzut ten dotyczy tzw. aktu podustawowego, to mogą one - w oparciu o art. 178 ust. 1 konstytucji - samodzielnie odmówić zastosowania tego aktu, jeśli uznają, że narusza on ustawę, ratyfikowaną umowę międzynarodową lub konstytucję. Gdy zarzut ten dotyczy ustawy, to sąd też jest właściwy do rozważenia tego zarzutu i - w miarę potrzeby - może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu odpowiednie pytanie prawne (art. 193 konstytucji). Nie można więc wykluczyć, że jeżeli strona już w postępowaniu przed NSA postawi zarzut*

niekonstytucyjności normy mającej stanowić podstawę orzeczenia (a choć nie jest to przesłanką dla późniejszego wniesienia skargi konstytucyjnej, to na pewno jest to ze wszech miar pożądane), to sam NSA może wystąpić do Trybunału z odpowiednim pytaniem prawnym, w trybie art. 3 ustawy o TK. Dla dojrzałego rozważenia sprawy konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny niewątpliwie korzystniejsze będzie, jeżeli problem konstytucyjności ustawy lub innego aktu normatywnego stanie się już wcześniej przedmiotem rozważań. Co więcej, ewentualne pytanie prawne wniesione przez NSA może opierać się na zarzucie naruszenia wszystkich przepisów konstytucji, a nie tylko przepisów, które dotyczą praw i wolności konstytucyjnych. Procedura pytania prawnego stwarza więc szerszą możliwość ochrony niż postępowanie skargowo-konstytucyjne i także z tego względu NSA powinien mieć szansę skorzystania z tej procedury” (ibidem).

Do wymogu wykazania się przez wnoszącego skargę konstytucyjną niezbędną aktywnością w uzyskaniu ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy Trybunał Konstytucyjny nawiązywał jeszcze w wielu późniejszych orzeczeniach, i tak na przykład:

- w uzasadnieniu postanowienia z dnia 24 marca 2010 r, w sprawie o sygn. akt Ts 25/09, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „*[w]arunkiem dopuszczalności skargi jest wyczerpanie drogi prawnej przez złożenie wszystkich przewidzianych prawem środków zaskarżenia oraz doprowadzenie do wydania ostatecznego orzeczenia o określonych w ustawie zasadniczej wolnościach, prawach lub obowiązkach osoby wnoszącej skargę. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, niezbędnym warunkiem skutecznego wniesienia skargi konstytucyjnej jest uzyskanie ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie. Łączna interpretacja art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) prowadzi do wniosku, że przez uzyskanie ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach lub wolnościach albo obowiązkach wnoszącego skargę należy rozumieć wyczerpanie*

możliwej i przewidzianej przepisami drogi prawnej, czyli sytuację, w której skarżącemu nie przysługuje żaden instrument prawny dochodzenia swoich praw (np. możliwość uruchomienia procedury sądowej). Powyższy wymóg wynika z istoty skargi konstytucyjnej jako środka subsydiarnego. Skarga konstytucyjna nie może zastępować dostępnych jednostce zwykłych instrumentów i procedur dochodzenia praw i wolności, a Trybunał Konstytucyjny nie powinien wyręczać sądów powszechnych ani administracyjnych w realizacji ich zadań.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie podkreślał, że istota skargi konstytucyjnej wymaga aktywności podmiotu w uprzednim doprowadzeniu do uzyskania ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy w postaci: prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Zaniechanie tego rodzaju aktywności wyklucza skuteczne wniesienie skargi. Należy przy tym zauważyć, że tylko przy ostatecznym rozstrzygnięciu i wykorzystaniu wszelkich dostępnych środków prawnych można w sposób jasny dokonać rozróżnienia między niekonstytucyjnością aktu a wadliwością jego stosowania (podkr. wł.)” [OTK ZU seria B nr 3/2010, poz. 207];

- w uzasadnieniu postanowienia z dnia 26 listopada 2015 r., w sprawie o sygn. akt SK 8/13, Trybunał Konstytucyjny na wstępie zastrzegł, że „oprócz przesłanek wynikających wprost z art. 79 ust. 1 Konstytucji, niniejsza skarga konstytucyjna musi spełniać warunki dopuszczalności wyznaczone w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Jakkolwiek bowiem 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064), to w jednym z jej przepisów przejściowych (mianowicie w art. 134 pkt 3) ustawodawca postanowił, że w sprawach wszczętych i niezakończonych przed jej wejściem w życie stosuje się przepisy dotychczasowe, jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania. W tej sytuacji kwestię dopuszczalności skargi należało rozpatrzyć na podstawie przepisów ustawy o TK z 1997 r.”, po czym, odnosząc się

do zarzutu niewyczerpania przez wnoszącego skargę konstytucyjną drogi prawnej, stwierdził, że „[j]ednym z wymogów skutecznego wniesienia i merytorycznego rozpoznania skargi jest to, by sąd lub organ administracji publicznej <orzekł ostatecznie> o konstytucyjnych wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego. Przesłankę tę ujęto bezpośrednio w art. 79 ust. 1 Konstytucji i doprecyzowano w art. 46 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r. Skarga konstytucyjna może być skutecznie wniesiona po wyczerpaniu toku instancyjnego w ramach sądowej lub administracyjnej drogi prawnej i po zapadnięciu w sprawie końcowego merytorycznego rozstrzygnięcia o określonych w ustawie zasadniczej wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego, a konkretnie - w ciągu trzech miesięcy od doręczenia mu <prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia> (art. 46 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r.).

W aspekcie formalnym istnienie w sprawie ostatecznego orzeczenia sprowadza się do wyczerpania dostępnych proceduralnie środków zaskarżania, tj. uruchomienia dalszego postępowania w swojej sprawie, przed sądem bądź organem administracji publicznej (...). Do istotnych cech skargi konstytucyjnej należy bowiem jej nadzwyczajny i subsydiarny charakter, co - jak podkreślił Trybunał w postanowieniu z 21 stycznia 1998 r. (sygn. Ts 27/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 19) - pozwala <uniknąć dwutorowości dochodzenia naruszonych praw i wolności konstytucyjnych, a także konkurencyjności środków ochrony przewidzianych prawem>. Do rozstrzygnięcia o sprawach indywidualnych są bowiem przede wszystkim powołane sądy i organy administracji publicznej, a Trybunał nie powinien ich wyręczać w realizacji zadań.

Jednakże warunkiem dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest nie tylko wyczerpanie drogi prawnej przez wykorzystanie wszystkich przewidzianych prawem środków zaskarżenia, ale także **doprowadzenie w rezultacie do wydania ostatecznego orzeczenia o określonych w ustawie zasadniczej wolnościach, prawach lub obowiązkach osoby wnoszącej skargę, a więc takiego orzeczenia,**

które ostatecznie ukształtowało sytuację prawną skarżącego (tak że sytuacji tej nie można już potencjalnie zmienić przed organem sądowym lub administracyjnym) [podkr. wł.]. *Materialny aspekt ostateczności orzeczenia stanowiącego podstawę wniesienia skargi konstytucyjnej musi być brany pod uwagę niezależnie od istnienia ostatecznego rozstrzygnięcia w sensie formalnym (...).*

Wynikający z art. 46 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r. obowiązek wyczerpania drogi prawnej nie pozwala przy tym na skuteczne wniesienie skargi konstytucyjnej, gdy wyrok, decyzja lub inne rozstrzygnięcie stały się prawomocne bądź ostateczne dlatego, że zainteresowany nie wykorzystał możliwości (albo wykorzystał niewłaściwie możliwość) wyczerpania całego dostępnego toku instancji w postępowaniu administracyjnym czy sądowym (podkr. wł.)” [OTK ZU seria A nr 10/2015, poz. 182].

Biorąc pod uwagę powołane wyżej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, należy stwierdzić, że w sprawie, na tle której wniesiona została skarga konstytucyjna spółki A , nie doszło do wydania „ostatecznego orzeczenia o określonych w ustawie zasadniczej wolnościach, prawach lub obowiązkach osoby wnoszącej skargę”. Spółka A niewłaściwie bowiem wykorzystała możliwość wyczerpania całego dostępnego Jej toku instancji w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Tym samym nie została spełniona przesłanka ostateczności, o której mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

W postępowaniu przed sądami administracyjnymi zasadniczym środkiem odwoławczym jest skarga kasacyjna, przy czym zakres rozpatrzenia sprawy przez NSA, jako sąd drugiej instancji, jest ograniczony. W szczególności, art. 183 § 1 p.p.s.a. nakazuje bowiem NSA rozpatrywać sprawę - poza wypadkami nieważności postępowania sądowego - **tylko w granicach skargi kasacyjnej.**

Spółka A w terminie, o którym mowa w art. 177 § 1 p.p.s.a. (trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem), wprawdzie złożyła do NSA środek odwoławczy (skargę kasacyjną) od wyroku WSA w K z dnia czerwca 2012 r. (sygn. akt), jednak poprzestała na sformułowaniu w tej skardze dwóch zarzutów naruszenia prawa materialnego, które miało polegać **na niewłaściwym zastosowaniu przez orzekający sąd art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz § 18 rozporządzenia** (w tym zakresie NSA skargę kasacyjną przyjął do merytorycznego rozpoznania i oddalił).

Dopiero w piśmie z dnia grudnia 2013 r., **które zostało sporządzone już po upływie zawitego terminu do wniesienia skargi kasacyjnej**, zatytułowanym „uzupełnienie uzasadnienia skargi kasacyjnej”, Skarżąca zarzuciła, że zaskarżona czynność Prezydenta Miasta K , podjęta na podstawie art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz § 18 rozporządzenia, polegająca na włączeniu karty adresowej zabytku nieruchomego do gminnej ewidencji zabytków, naruszyła „zagwarantowane w Konstytucji R.P. prawo własności, poprzez ograniczenie jej uprawnień właścicielskich, a także naruszyła art. 64 Konstytucji R.P. w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji R.P., poprzez brak wyważenia interesu indywidualnego spółki, jako właściciela obiektu z interesem publicznym zgodnie z zasadą proporcjonalności” oraz „zwróciła uwagę na naruszenie niniejszą czynnością zasady dwuinstancyjności, która jest zasadą konstytucyjną ustanowioną w art. 78 Konstytucji R.P. oraz w art. 15 k.p.a.” (uzasadnienie wyroku NSA z dnia kwietnia 2014 r., s. 7). Trzeba dodać, że identyczne zarzuty Skarżącej były przedmiotem merytorycznego rozpoznania przez WSA w K

NSA ocenił, że pismo skarżącej kasacyjnie z dnia grudnia 2013 r., wbrew jego tytułowi, nie zawiera uzupełnienia uzasadnienia skargi kasacyjnej, lecz formułuje niedopuszczalne (*vide* - art. 183 § 1 p.p.s.a.) **nowe podstawy kasacyjne**.

Tego rodzaju rozszerzenie podstaw wniesionej kasacji NSA uznał za **pozbawione skutków prawnych**.

Skoro zatem w sprawie Skarżącej, w dniu kwietnia 2014 r., zapadło prawomocne orzeczenie NSA, które, będąc jednocześnie orzeczeniem ostatecznie kończącym postępowanie w sprawie, tylko z powodu **niewłaściwego wykorzystania** przez spółkę A przysługującego jej prawa do złożenia skargi kasacyjnej **nie objęło** rozpatrywanych przez WSA w K kwestii zgodności z Konstytucją czynności polegającej na włączeniu karty adresowej zabytku nieruchomego do gminnej ewidencji zabytków (Skarżąca nie sformułowała tego zarzutu w terminie przewidzianym do złożenia skargi kasacyjnej), to w sprawie, na tle której wniesiona została skarga konstytucyjna tej spółki, wyroku NSA z dnia kwietnia 2014 r., wbrew ocenie samej Skarżącej (*vide* - pismo uzupełniające skargę konstytucyjną z dnia 17 listopada 2014 r.), nie można uznać za orzeczenie ostateczne w kwestii konstytucyjnych praw Spółki, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

W tej sytuacji postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej tej spółki podlega umorzeniu - na podstawie art. 83 ust. 1 w związku z art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym - ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Z tych względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego