

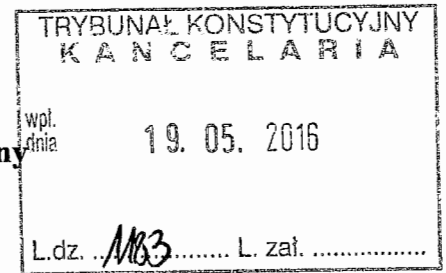


WICEPREZES RADY MINISTRÓW
MINISTER
KULTURY I DZIEDZICTWA NARODOWEGO
prof. dr hab. Piotr Gliński

Warszawa, dnia 11 maja 2016 r.

DOZ-SK.0701.4.2016.ŁC

Trybunał Konstytucyjny



sygn. Kp 2/15

W związku z toczącym się przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowaniem z wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonym na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach, sygn. spr. Kp 2/15, w odpowiedzi na zarządzenie przewodniczącego składu orzekającego, na podstawie art. 82 ust. 6 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) przedstawiam następujące stanowisko w sprawie:

1. art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach w zakresie dodawanego do ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 oraz z 2015 r. poz. 397 i 774) art. 14a ust. 2 – jest zgodny z art. 2 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 64 Konstytucji;

2. art. 1 pkt 20 lit b w części dodawanego w art. 50 ust. 4 z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, punktu la – jest zgodny z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uzasadnienie

Pismem z dnia 31 lipca 2015 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, działając na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji RP, wniósł o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o muzeach (dalej jako „ustawa nowelizująca”). We wniosku zarzucono:

1) niezgodność art. 1 pkt 6 w części dodawanego art. 14a ust. 2 do ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm.; dalej jako u.o.z.o.z.) – z art. 2 i 64 Konstytucji,

2) niezgodność art. 1 pkt 20 lit b w części dodawanego punktu 1a w art. 50 ust. 4 – z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Poselski projekt ustawy zmieniającej ustawę z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 ze zm.; dalej:.) oraz ustawę z 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. z 1997 r. Nr 5, poz. 24 ze zm.), wpłynął do łaski marszałkowskiej 1 października 2013 r. Druk sejmowy zawierający projekt wraz z uzasadnieniem otrzymał numer 3112.

Zgodnie z przyjętym przez projektodawców założeniem, system ochrony zabytków ma być uzupełniony o nową formę ochrony zabytków – Listę Skarbów Dziedzictwa. Jak wskazano w uzasadnieniu celem nowelizacji była potrzeba zwiększenia zakresu ochrony najcenniejszych zabytków ruchomych (uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej – druk sejmowy 3112).

I. Zarzut niezgodności art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej z art. 14a ust. 2 z art. 2 i 64 Konstytucji.

1.1. Przedmiot kontroli.

Kwestionowany art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej (w części dodawanego art. 14a ust. 2 u.o.z.o.z.) ma następujące brzmienie:

„Na Listę Skarbów Dziedzictwa wpisuje się zabytek ruchomy o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego, zaliczany do jednej z kategorii, o których mowa w art. 64 ust. 1, na podstawie decyzji wydanej przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, z urzędu albo na wniosek właściciela zabytku ruchomego”.

1.2. Zarzuty wnioskodawcy.

W uzasadnieniu wniosku wskazano, że wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa dokonywany jest bez zgody dysponenta zabytku, a także skutkuje licznymi ograniczeniami i obowiązkami (zob. art. 28 ust. 2, 29 ust. 3 i 4, 36 ust. 1a, 36 ust. 4a, 36a, 37a ust. 1 i 5, 43 ust. 2, 45 ust. 2, 49 ust. 1 a, 50 ust. 4 pkt 1a w zw. z ust. 1 u.o.z.o.z.). Natomiast kwestionowany przepis, wskazany jako przedmiot kontroli, określa przesłanki dokonywania wpisu zabytku ruchomego na Listę Skarbów Dziedzictwa. Odnosząc się do wzorca kontroli w uzasadnieniu wskazano na zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji),

z której wywodzi się zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, z której z kolei wyprowadza się zasadę poprawnej (przyzwoitej) legislacji, będącej podstawą zasady określoności przepisów prawa. Wymaga ona od ustawodawcy zachowania poprawności, precyzji i jasności przepisów prawnych.

Zdaniem wnioskodawcy kwestionowany przepis nie spełnia wymogów określoności, gdyż nie wskazuje cech zabytku ruchomego podlegającego wpisowi na Listę Skarbów Dziedzictwa. Z brzmienia przepisu wynika, że musi być to zabytek ruchomy o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego, zaliczany do jednej z kategorii, o których mowa w art. 64 ust. 1 u.o.z.o.z. W ocenie Prezydenta, nie wyjaśniono również przyczyn, dla których dla konstytuowania nowej formy ochrony zabytków ustawodawca odwołał się do przepisów, stanowiących implementację Dyrektywy Rady 97/3/EWG z dnia 15 marca 1993 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium Państwa Członkowskiego. W uzasadnieniu wskazano więc, że przesłanka kwalifikująca do objęcia nową formą ochrony jest nieprecyzyjna i nadmiernie skomplikowana, a ponadto umożliwiająca zbyt daleko posuniętą dowolność organu administracji w podejmowaniu decyzji o wpisie na Listę Skarbów Dziedzictwa. W kwestionowanych przepisach, zgodnie z uzasadnieniem wniosku, nie określono również szczególnej procedury ustalania cech zabytku, która uwzględniałaby prawa i interesy dysponentów w trakcie postępowania związanego z wpisem.

W uzasadnieniu zarzutu art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej (w części dodawanego art. 15 a ust. 2 u.o.z.o.z.) z art. 2 Konstytucji Prezydent wskazał również, że kwestionowany przepis nie zawiera ograniczenia ilościowego, które mogłoby uzasadnić tezę, iż wpisów na listę będzie zaledwie kilkanaście. Przesłanka *szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego* nie wyklucza aby tych wpisów było znacznie więcej.

Prezydent wskazał, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, że tylko kompletność i precyzja unormowania ustawowego nie pozwala organom stosującym prawo na dowolność w nadawaniu ostatecznego kształtu ograniczeniom czy na wyznaczanie ich zakresu.

1.3. Analiza wzorców konstytucyjnych.

1.3.1. Art. 2 Konstytucji.

Zarzuty wniosku, w zakresie dotyczącym art. 2 Konstytucji, sprowadzają się do naruszenia wywodzonej z niego zasady określoności przepisów prawa. Na wstępie zauważyć jednak należy, że wskazana w uzasadnieniu argumentacja ogranicza się w istocie do stwierdzenia, że kwestionowany przepis nie gwarantuje jednolitej wykładni, a także nie pozwala jednoznacznie ustalić kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. W uzasadnieniu zbrakło jednak odniesienia do testu określoności, jak i argumentów wskazujących na czym polega niejasność i nieprecyzyjność kwestionowanego przepisu. Tymczasem, jak przyjmuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, „[w] celu uznania niekonstytucyjności regulacji, której wnioskodawca stawia zarzut niedookreślonej, nie wystarcza tylko i wyłącznie abstrakcyjne stwierdzenie nieokreśloności tekstu prawa. Nieprecyzyjne brzmienie lub niejasna treść przepisu nie w każdym wypadku uzasadniają wyeliminowanie go z obrotu prawnego w wyniku orzeczenia Trybunału. Zdaniem Trybunału, niejasność lub nieprecyzyjność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności czy nieprecyzyjności powinno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany wtedy, gdy inne metody usuwania wątpliwości dotyczących treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację, okażą się niewystarczające” (wyrok z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90). Innymi słowy jedynie kwalifikowana – tj. niedająca się usunąć uznanymi metodami wykładni – nieostrość czy niejasność przepisu może stanowić podstawę stwierdzenia jego niekonstytucyjności.

Dokonując jednak oceny w świetle powołanej we wniosku zasady określoności należy mieć również na względzie, że „[o]cena konstytucyjności aktu normatywnego zawsze musi mieć charakter złożony. W wypadku określoności, złożoność tego procesu dostrzegana jest na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, w odniesieniu do analizy samej określoności uwzględnić należy najpierw wspomniane wyżej aspekty testu określoności (precyzyjność, jasność, poprawność), a następnie we właściwej proporcji odnieść je do charakteru badanej regulacji. Drugą płaszczyznę stanowi kontekst aksjologiczny, w jakim przeprowadzana jest kontrola konstytucyjności norm. Na kontekst ten składa się wykładnia całości reguł, zasad i wartości konstytucyjnych, z którymi skonfrontowana musi zostać badana norma, wyinterpretowana z przepisu poddanego wcześniej kontroli z formalnego punktu widzenia (określoności właśnie)” (wyroku z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009).

Poza tym warto w miejscu powołać wyrok z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09 (OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138), w którym Trybunał Konstytucyjny podsumował swoje orzecznictwo w zakresie dotyczącym pojęcia określoności prawa. Trybunał stwierdził, że „[w] wąskim rozumieniu określoność odnosi się do treści przepisu prawa i jest rozumiana jako nakaz jego precyzyjności, czyli możliwości wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej. W rozumieniu szerokim «określoność prawa» oznacza zarówno precyzyjność przepisu, jak i jasność prawa, które ma być zrozumiałe i komunikatywne dla jak największej liczby podmiotów (zob. T. Spyra, *Zasada określoności regulacji prawnej na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i niemieckiego Sądu Konstytucyjnego*, „Transformacje Prawa Prywatnego” z. 3/2003, s. 59; T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 183-185)”.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego wymóg zachowania określoności regulacji prawnej ma charakter dyrektywy ogólnosystemowej, a odnoszony do konkretnej regulacji wymaga „każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu” (wyrok TK z 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 23). Tymczasem w uzasadnieniu wniosku nie rozważono specyfiki regulacji z zakresu ochrony zabytków, wynikającej z przedmiotu i celu regulacji.

We wniosku zabrakło również pogłębionego odniesienia do zasady określoności. Tymczasem w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, przyjmuje się kryteria precyzyjności regulacji prawnej, jasności przepisu oraz jego legislacyjna poprawność składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji.

Przez precyzyjność regulacji prawnej rozumie się możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi słowy, nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych (zob. zwłaszcza orzeczenia TK z: 19 czerwca 1992 r., sygn. U 6/92, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 13; 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5; 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12; postanowienie z 24

lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 18 oraz wyroki z 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254 i z 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67). Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jest to możliwe pod warunkiem skonstruowania przez prawodawcę precyzyjnych norm prawnych.

Jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo (por. wyroki o sygn. K 24/00 i sygn. K 41/02 oraz wyrok z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127).

1.3.2. Art. 64 Konstytucji.

Na wstępie należy zaznaczyć, że wnioskodawca wskazał jako wzorzec kontroli cały art. 64 Konstytucji. Kierując się jednak przyjmowaną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadą *falsa demonstratio non nocet*, pozwalającą na dookreślenie treści przywoływanego wzorca kontroli na podstawie analizy argumentów uzasadnienia, w niniejszej sprawie należało przyjąć, że wątpliwości dotyczą w istocie jedynie art. 64 ust. 3 Konstytucji. Wyrażona w art. 64 ust. 1 Konstytucji konstytucyjna gwarancja własności obejmuje, oprócz własności *sensu stricto* oraz innych praw majątkowych o charakterze bezwzględnym, także prawa o charakterze obligacyjnym, np. prawo do odszkodowania (zob. E. Łętowska, *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy*, referat na XIII Konferencję Sędziów Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej, Warszawa, 24 czerwca 2009 r., zob. także wyroki z: 23 maja 2006 r., sygn. SK 51/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 58; 27 listopada 2007 r., sygn. SK 18/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 128; 2 grudnia 2008 r., sygn. K 37/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 172). Wątpliwości Prezydenta, jak wykazuje analiza wniosku, nie dotyczą również art. 64 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym własność i inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

Art. 64 ust. 3 Konstytucji wskazuje przesłanki ograniczania własności. Stanowi on: *Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.*

1.4. Analiza zgodności

Jak przyjmuje Trybunał Konstytucyjny „[o]cena konstytucyjności aktu normatywnego zawsze musi mieć charakter złożony. W wypadku określoności, złożoność tego procesu dostrzegana jest na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, w odniesieniu do analizy samej określoności uwzględnić należy najpierw wspomniane wyżej aspekty testu określoności (precyzyjność, jasność, poprawność), a następnie we właściwej proporcji odnieść je do charakteru badanej regulacji. Drugą płaszczyznę stanowi kontekst aksjologiczny, w jakim przeprowadzana jest kontrola konstytucyjności norm. Na kontekst ten składa się wykładnia całości reguł, zasad i wartości konstytucyjnych, z którymi skonfrontowana musi zostać badana norma, wyinterpretowana z przepisu poddanego wcześniej kontroli z formalnego punktu widzenia (określoności właśnie). Tym samym naruszenie wymogu określoności nie może być automatycznie identyfikowane jako forma niekonstytucyjności przepisu. (...) **nie każdy nieprecyzyjny, niejasny lub nielogiczny pod względem językowym przepis lub grupa przepisów może być automatycznie uznany za niekonstytucyjny**” (K 14/10).

Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca wskazując na przesłankę wpisu na Listę Skarbów Dziedzictwa posłużył się pojęciem niedookreślonym „szczególna wartość dla dziedzictwa kulturowego”. Należy jednak zauważyć, że charakterystyczną cechą regulacji z zakresu ochrony zabytków jest posługiwanie się pojęciami nieostrymi, ze względu na przedmiot i cel regulacji, które są ściśle związane z ochroną tożsamości kulturowej. Warto chociażby wskazać na art. 15 ust.1 u.o.z.o.z., zgodnie z którym szczególna wartość dla kultury przesądza o uznaniu za pomnik historii. Natomiast zgodnie z art. 52 ust. 1a u.o.z.o.z. minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego może odmówić wydania jednorazowego pozwolenia na stały wywóz zabytku za granicę, w przypadku gdy zabytek posiada szczególną wartość dla dziedzictwa kulturowego. Posługiwanie się pojęciami niedookreślonymi w regulacji z zakresu ochrony zabytków jest nie tyle nieuniknione, co pożądanе, gdyż sprzyja uelastycznieniu porządku prawnego i uczynieniu go wrażliwym na zachodzące w rzeczywistości stany faktyczne, a przez to przyczyniać się może do pełniejszego wyrażenia w trakcie stosowania prawa wartości, które wynikają z zasady państwa prawnego. Przyjęcie nieostrych kryteriów kwalifikacji stanu faktycznego sprawia, że

rozpoznanie uwarunkowania stosowania przepisów z zakresu ochrony zabytków zostaje przesunięte ze sfery legislacji do sfery wykonania. Pojęcie niedookreślone jest więc doprecyzowywane w konkretnym stanie faktycznym na etapie stosowania prawa.

W wypadku kwestionowanego przepisu, ustawodawca konstruując przesłankę wpisu na Listę Skarbów Dziedzictwa również posłużył się wyrażeniem niedookreślonym i nieostrym. W odróżnieniu jednak od art. 15 ust. 1 oraz 52 ust. 1a u.o.z.o.z. zawęził istotnie zakres tej nieostrości przez odwołanie do wyliczenia z art. 64 ust. 2 u.o.z.o.z., który wartościuje zasób wg kategorii oraz kryteriów wieku i wartości:

- 1) zabytki archeologiczne, które mają więcej niż 100 lat, wchodzą w skład zbiorów archeologicznych lub zostały pozyskane w wyniku badań archeologicznych bądź przypadkowych odkryć;*
- 2) elementy stanowiące integralną część zabytków architektury, wystroju wnętrz, pomników, posągów i dzieł rzemiosła artystycznego, które mają więcej niż 100 lat;*
- 3) wykonane ręcznie dowolną techniką i na dowolnym materiale dzieła malarstwa, nieobjęte kategoriami wskazanymi w pkt 4 i 5, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 150 000 euro oraz nie są własnością ich twórców;*
- 4) wykonane ręcznie na dowolnym materiale akwarele, gwasze i pastele, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 30 000 euro oraz nie są własnością ich twórców;*
- 5) mozaiki, nieobjęte kategoriami wskazanymi w pkt 1 i 2, oraz rysunki wykonane ręcznie przy użyciu dowolnej techniki i na dowolnym materiale, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 15 000 euro oraz nie są własnością ich twórców;*
- 6) oryginalne dzieła grafiki i matryce do ich wykonania oraz oryginalne plakaty, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 15 000 euro oraz nie są własnością ich twórców;*
- 7) oryginalne rzeźby, posągi lub ich kopie wykonane tą samą techniką co oryginał, nieobjęte kategorią wskazaną w pkt 1, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 50 000 euro oraz nie są własnością ich twórców;*
- 8) fotografie, filmy oraz ich negatywy, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 15 000 euro oraz nie są własnością ich twórców;*

9) pojedyncze lub znajdujące się w zbiorach inkunabuły i manuskrypty oraz mapy i partytury muzyczne, liczące więcej niż 50 lat, które nie są własnością ich twórców;

10) pojedyncze lub znajdujące się w zbiorach książek, które mają więcej niż 100 lat i ich wartość jest wyższa niż 50 000 euro;

11) mapy drukowane, które mają więcej niż 200 lat;

11a) kolekcje i przedmioty z kolekcji zoologicznych, botanicznych, mineralnych lub anatomicznych, których wartość jest wyższa niż 50 000 euro;

12) kolekcje o znaczeniu historycznym, paleontologicznym, etnograficznym lub numizmatycznym, których wartość jest wyższa niż 50 000 euro;

13) środki transportu, które mają więcej niż 75 lat i ich wartość jest wyższa niż 50 000 euro;

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

Posłużenie się tak skonstruowaną przesłanką pozwala ustalić na czym polega szczególna wartość, która odniesiona do wskazanych kategorii obiektów, wyraża się w warunku wieku i wartości. Pozwala to uniknąć nadmiernej sztywności i umożliwia dostosowanie się do zmieniających się warunków ochrony zabytków.

Bez znaczenia dla oceny zgodności z Konstytucją jest argument, że ustawodawca odwołał się do art. 64 ust. 2 u.o.z.o.z., który stanowi implementację powołanej wcześniej Dyrektywy Rady 97/3/EWG z dnia 15 marca 1993 r. Warto jednak zaznaczyć, że celem wskazanej regulacji unijnej jest ochrona skarbów dziedzictwa poszczególnych państw członkowskich, co w bezpośredni sposób łączy się z celem ustanowienia polskiej Listy Skarbów Dziedzictwa.

Należy zwrócić uwagę, że nawet najdalej idące wymagania określoności nie oznaczają całkowitego wykluczenia możliwości posługiwania się pojęciami niedookreślonymi. Wielokrotnie było to podkreślane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Mimo, że zasada określoności nakazuje z dużą ostrożnością posługiwać się w stanowionym prawie zwrotami niedookreślonymi, nie da się zupełnie ich wyeliminować (zob. uchwałę TK z 6 listopada 1991 r., sygn. W 2/91, OTK w 1991 r., poz. 20 oraz wyroki z: 15 września 1999 r.,

sygn. K 11/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 116; 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 163 i 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99).

Reasumując, w ocenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, w związku argumentacją wniosku, nie zostało obalone domniemanie zgodności z Konstytucją kwestionowanego przepisu. Nie zostało w szczególności wykazane, że pojęcie *szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego* cechuje takim stopniem niejasności, że rozbieżności, które może ona powodować, nie będzie można usunąć za pomocą zwyczajnych środków wykładni prawa. Posłużenie się pojęciem niedookreślonym *szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego* oraz odniesienie do kryteriów wieku i wartości, dookreślających „szczególną wartość”, należy uznać na tyle precyzyjne, że umożliwia to dekodowanie z przepisów norm prawnych za pomocą przyjętych reguł interpretacyjnych. Mimo odesłania do innej jednostki redakcyjnej tego samego aktu prawnego przepis ten należy również uznać za komunikatywny, a więc jasny. Wreszcie przepis ten nie budzi wątpliwości co do jego zgodności z wymogami poprawnej legislacji, których wyrazem są Zasady techniki prawodawczej. Tym samym należałoby przyjąć, że przepis ten odpowiada wymaganiom testu określoności.

Przechodząc do zarzutów naruszenia art. 64 ust. 3 Konstytucji, to sprowadzają się one do stwierdzenia, że kwestionowane uregulowanie postępowania w sprawie wpisu na Listę Skarbów Dziedzictwa, wymaga ustalania występowania cech zabytku uzasadniających zakwalifikowanie go do objęcia nową formą ochrony w oparciu o nieprecyzyjne i nadmiernie skomplikowane kryteria. Zdaniem wnioskodawcy wskazane przesłanki określają jednocześnie „zakres ewentualnych przejęć na własność Skarbu Państwa”. We wniosku pojawił się również, nierozwinięty w uzasadnieniu, argument związany z pozostałymi skutkami wpisu oraz faktem, że wpis na Listę dokonywany jest niezależnie od woli właściciela. W tym zakresie nie wskazano jednak w jakim zakresie wiąże się to z powołanym wzorcem kontroli konstytucyjności.

Analizując argumenty wniosku należy przyjąć, że wnioskodawca wiąże naruszenie art. 64 ust. 3 Konstytucji ze skutkami wpisu, polegającymi na ograniczeniach i dodatkowych obowiązkach dysponentów, które stanowiąc mają nadmierną ingerencję w prawo własności. Nie odnosząc się w tym miejscu do trafności tych zarzutów należy zauważyć, że kwestionowany przepis reguluje jedynie przesłanki wpisu na Listę Skarbów Dziedzictwa i tryb postępowania, nie określając żadnych skutków objęcia wskazaną formą ochrony.

W związku z tym należałoby przyjąć, że we wniosku w wadliwy sposób wskazano zakres zaskarżenia. Jedynym, podstawowym skutkiem wpisu na Listę Skarbów Dziedzictwa jest otwarcie danej grupy obiektów na skutki wynikające wprost z ustawy. Tym samym zarzut naruszenia art. 64 ust. 3 Konstytucji związany ze skutkami wpisu powinien być odniesiony do przepisów u.o.z.o.z., które te skutki określają, a nie przepisu, który wskazuje na przesłankę i tryb wydania decyzji o wpisie. W tym stanie rzeczy, ze względu na niewłaściwie wskazany przedmiot kontroli, art. 64 ust. 3 Konstytucji należało uznać za nieadekwatny wzorzec konstytucyjny.

Na marginesie jedynie warto odnieść się do argumentu, że wadą badanej regulacji, która miałaby przesądzić o jej niekonstytucyjności, jest również brak określenia szczególnej procedury ustalania cech zabytku, która uwzględniałaby prawa i interesy dysponentów w trakcie postępowania związanego z wpisem, w szczególności w zakresie ustalania wieku przedmiotów i ich wartości. Nie można zapominać, że wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa, podobnie jak wpis do rejestru zabytków, jest decyzją administracyjną, wydawaną w toku postępowania administracyjnego, które regulowane jest przepisami ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. z 2013 r., poz. 267 ze zm.). Ustawodawca nie ma obowiązku tworzenia norm szczególnych, wyłączających i modyfikujących reguły ogólnego postępowania administracyjnego. Wydaje się, że w odniesieniu do niniejszego postępowania, ramy postępowania dowodowego, uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego, są wystarczające. Przepisy te w pełni uwzględniają i zabezpieczają prawa i interesy dysponentów, o których mowa we wniosku.

1.5. Wnioski

W związku z powołanymi argumentami należy uznać, że art. 1 pkt 6 w części dot. art. 14a ust. 2 dodawanego do ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jest:

zgodny z art. 2 Konstytucji;

nie jest niezgodny z 64 Konstytucji.

II. Zarzut niezgodności art. 1 pkt 20 lit b ustawy nowelizującej (w części dodanego w art. 50 ust. 4 u.o.z.o.z. punktu 1a) z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.1. Przedmiot kontroli.

Kwestionowany przepis ma następujące brzmienie:

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

2.2. Zarzuty wnioskodawcy.

Zdaniem wnioskodawcy kwestionowany przepis narusza zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa. Sformułowanie przepisu nie pozwala bowiem jednoznacznie ustalić, kiedy niemożność usunięcia zagrożenia dla zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa następuje i czy na ustalenie wystąpienia tej niemożności ma wpływ zachowanie właściciela lub posiadacza zabytku.

W ocenie Prezydenta kwestionowany przepis nie spełnia wymagań poprawnej legislacji, odnoszących się w sposób szczególny do przepisów ograniczających konstytucyjne wolności i prawa. Nie zapewnia też jednolitej wykładni i jednolitego stosowania prawa, gdyż nie pozwala jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Tymczasem niejasność przepisów i nieprecyzyjność norm prawnych podważa zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Odwołując się do przyjętych we wniosku wzorców konstytucyjnych Prezydent przyjął, że przymusowe pozbawienie własności właściciela jest nie tylko ograniczeniem, ale wkroczeniem w istotę tego prawa, co w oczywisty sposób wykracza poza proporcjonalność ograniczenia. Jeżeli bowiem ograniczenie własności jest niedopuszczalne, jeśli jest nieproporcjonalne, to tym bardziej niedopuszczalne jest całkowite pozbawienie własności.

Reasumując, w uzasadnieniu wniosku wskazano również, że zaskarżony przepis ingeruje w nieproporcjonalny sposób w istotę prawa własności oraz został skonstruowany wyjątkowo nieprecyzyjnie.

2.3. Analiza wzorców konstytucyjnych.

2.3.1. Art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wyrażona w art. 32 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności stanowi podstawową klauzulę limitacyjną ograniczeń w sferze konstytucyjnych praw i wolności:

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.

Zasada proporcjonalności rozumiana jest jako „nakaz podejmowania środków adekwatnych do założonych celów” (zob. K. Wójtowicz, *Zasada proporcjonalności jako wyznacznik konstytucyjności norm*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 265 i n.). Innymi słowy Trybunał Konstytucyjny dokonując kontroli kwestionowanego przepisu z art. 31 ust. 3 Konstytucji bada jego przydatność, niezbędność oraz proporcjonalność *sensu stricto*, a więc stwierdza czy ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych są konieczne w demokratycznym państwie, a więc konstytucyjnie uzasadnione. Wymóg konieczności ograniczeń praw i wolności został wpisany w treść art. 31 ust. 3 Konstytucji wspólnie z dwoma innymi wymogami ograniczeń praw i wolności, a mianowicie: nakazem ustawowej formy ograniczenia oraz zakazem naruszenia istoty prawa lub wolności.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano cechy szczególne testu dozwolonych konstytucyjnie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności lub praw. W wyroku z 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 85) po pierwsze, „art. 31 ust. 3 Konstytucji podkreślając związek między zasadą proporcjonalności a demokratycznym państwem prawa wymaga wykazania przez prawodawcę, jakie wartości konstytucyjne demokratycznego państwa zamierza on realizować (...). Po drugie, nie będą naruszać art. 31 ust. 3 Konstytucji jedynie te – spośród uznanych za przydatne w świetle konstytucyjnych wartości – ograniczenia praw i wolności, które służą zarazem ochronie bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź ochronie środowiska, zdrowia publicznego albo wolności i praw innych osób. Konstytucja w ten sposób ustala podstawowe warunki kolizji zasad, z których co najmniej jedna chroni wartość konstytucyjną będącą zarazem

uzasadnieniem celu, w jakim wprowadza się ograniczenia praw i wolności, a co najmniej jedna formułuje optymalizacyjny wymóg ochrony praw i wolności. Pierwszeństwo przed zasadą chroniącą prawa i wolności może mieć *in concreto* bowiem tylko ta zasada, która przydatna w demokratycznym państwie prawa (np. służąca realizacji dobra wspólnego), chroni zarazem wartości wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji (np. prawa i wolności, ochronę środowiska). Zasada taka będąc zarazem przydatna i niezbędna w rozumieniu tego przepisu ma większą wagę, a zatem i pierwszeństwo przed zasadą chroniącą prawo lub wolność, które podlega ograniczeniu. (...) Po trzecie, zastosowanie art. 31 ust. 3 Konstytucji jest nierozdzielnie związane z wewnętrzną hierarchią wartości konstytucyjnych. W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, że im cenniejsze jest dobro ograniczane i wyższy jest stopień tego ograniczenia, tym cenniejsza musi być wartość uzasadniająca ograniczenia. (...) Po czwarte, art. 31 ust. 3 Konstytucji i sformułowane w nim warunki, ze względu na które dopuszczalne jest ograniczenie praw i wolności nie podlegają interpretacji rozszerzającej (zob. też L. Garlicki, uwaga 15 do art. 31 ust. 3, [w:] *Konstytucja...*, s. 14; L. Garlicki, *Przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” z. 10/2001, s. 5-24; K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999 oraz M. M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności – granice władzy*, [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1998, s. 47).

Trybunał Konstytucyjny, badając, czy dane ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności mieści się w zasadzie proporcjonalności, poszukuje odpowiedzi na trzy pytania:

- 1) czy może ono doprowadzić do zamierzonych skutków,
- 2) czy jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związane, oraz
- 3) czy efekty ograniczenia pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nałożonych na obywatela (zob. m.in. wyrok TK z 29 czerwca 2001 r., sygn. K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124).

Innymi słowy, w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, w odniesieniu do ograniczeń prawa własności, wyprowadził z pojęcia „konieczności” reguły stanowiące części składowe konstytucyjnego zakazu: regułę przydatności, regułę niezbędności i regułę adekwatności. Zgodnie z pierwszą regułą, prawodawca może ustanowić jedynie takie

ograniczenia wolności i praw, które są uzasadnione racjonalną potrzebą w danym stanie faktycznym i prawnym i które służą bezpośrednio realizacji konstytucyjnie uzasadnionego celu. Prowadzi to do konieczności ustalenia, czy według dostępnego stanu wiedzy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, przy czym warunkiem tego nie spełniają tylko takie przepisy, które utrudniają osiągnięcie celów lub nie wykazują żadnego związku z tymi celami (por. zamiast wielu wyrok TK z 23 listopada 2009 r., sygn. P 61/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 150). Reguła „niezbędności” w teście proporcjonalności to skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa i wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi zatem pozostawać w racjonalnej i właściwej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie (OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; podobnie zob. wyrok z 22 maja 2007 r., sygn. SK 36/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 50). Natomiast reguła adekwatności zakłada zakaz nadmiernej dolegliwości, inaczej nakaz proporcjonalności wkroczenia.

2.3.2. Art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji

Art. 64 ust. 3 Konstytucji wskazuje przesłanki ograniczania własności. Przepis ten nie wyłącza stosowania generalnej zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Przepis ten, w odróżnieniu od art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie wskazuje wartości i dóbr, których ochrona przemawiać może za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela. Jak wskazuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, przepis ten „[o]kreśla za to podstawowe kryteria ingerencji, tj. formalne (wymóg ustawy) i materialne (wskazanie maksymalnej granicy ingerencji w postaci zakazu naruszania istoty prawa własności). W wypadku zarzutu nieproporcjonalności, art. 31 ust. 3 Konstytucji powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 Konstytucji traktować należy jako konstytucyjne potwierdzenie ogólnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa. Art. 31 ust. 3 Konstytucji w żadnym wypadku nie stanowi *lex specialis* wobec art. 64 ust. 3 Konstytucji, ani *vice versa*” (wyrok z 29 lipca 2012 r., sygn. SK 12/12, OTK ZU Nr 6/A/2013, poz. 87). Analiza zgodności w pierwszej kolejności powinna obejmować test proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zaznaczyć jednak należy, że nie każde pozbawienie prawa własności stanowi ingerencję w istotę prawa własności i świadczy o przekroczeniu maksymalnych granic zakreślonych przez art. 31 ust. 3 zdanie drugie i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Wniosek o wkroczeniu w istotę własności można wysunąć dopiero po dokonaniu oceny wagi i sposobu

pozbawienia tego prawa (por. wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3 oraz 10 października 2000 r., sygn. P 8/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 190).

Koncepcja „istoty” praw i wolności opiera się na założeniu, że każde z nich zawiera w sobie pewien rdzeń, bez którego w ogóle nie mogłyby istnieć (zob. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3). „Istota” prawa lub wolności wyznacza zatem bezwzględną granicę dopuszczalnej ingerencji a ów „rdzeń” musi pozostawać wolny od ingerencji prawodawcy nawet wtedy, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji lub w innym przepisie konstytucyjnym. A zatem żadne względy – nawet konstytucyjne – nie mogą uzasadniać naruszenia istoty prawa lub wolności, których ochronę gwarantuje Konstytucja (zob. wyrok w sprawie o sygn. P. 8/99). Przy czym do naruszenia istoty prawa własności może dojść w sytuacji nieproporcjonalnego wkroczenia w konstytucyjne wolności i prawa, ale również wówczas, gdy o naruszeniu tej istoty świadczy szczególna kumulacja ograniczeń, z których każde brane oddzielnie pod uwagę nie prowadziłyby do wniosku o niekonstytucyjności regulacji (por. powołane wyżej wyroki TK o sygn. P 11/98 i o sygn. P 8/99).

2.4. Analiza zgodności

Wątpliwości Prezydenta dotyczące zgodności z Konstytucją art. 50 ust. 4 pkt 1a u.o.z.o.z. sprowadzają się w istocie do stwierdzenia, że przymusowe pozbawienie własności właściciela jest nie tylko ograniczeniem, ale wkroczeniem w istotę tego prawa, co w wykracza poza proporcjonalność ograniczenia, naruszając tym samym art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności przez kwestionowany przepis należy przyjąć, że wprowadzenie normy kompetencyjnej, wyposażającej organy administracji konserwatorskiej w możliwość wywłaszczenia zabytku ruchomego wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa, spełnia wymagania wyznaczone przez reguły przydatności, niezbędności oraz adekwatności. Przepis ten służy bezpośrednio realizacji konstytucyjnie uzasadnionego celu. Jeżeli w postępowaniu administracyjnym wykazane zostanie, że zagrożenie dla zabytku ma charakter trwały i nie można go usunąć, przejęcie zabytku za odszkodowaniem na własność państwa jest jedyną możliwością realizacji konstytucyjnego zadania strzeżenia dziedzictwa (zob. art. 5 Konstytucji). Odnosząc się natomiast do reguły „niezbędności” należy przypomnieć, że administracja w pierwszej kolejności zobowiązana

jest do zastosowania środków mniej uciążliwych. Dopiero jeżeli one nie przyniosą efektu, działając jedynie w ostateczności, dokonuje ono wywłaszczenia.

Warto nadmienić, że przepisy dotyczące wywłaszczenia są integralnym elementem regulacji ochronnej począwszy od 1918 r. Ponadto, wbrew obawom wnioskodawcy statystyki nie wykazują aby administracja nadużywała przyznanych jej środków nadzoru konserwatorskiego.

W zakresie dotyczącym art. 64 ust. 3 Konstytucji, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że określenie istoty danego prawa lub wolności powinno uwzględniać kontekst sytuacji, w której dochodzi do ograniczenia (pozbawienia) danego uprawnienia. Jedynie wykonywanie prawa własności w zgodzie z obowiązującym prawem powinno gwarantować właścicielowi ze strony władz publicznych nieingerencję w istotę prawa własności (por. wyrok TK z 29 czerwca 2005 r., sygn. SK 34/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 69), z uwzględnieniem wyjątkowych sytuacji określonych w art. 21 ust. 2 i art. 46 Konstytucji. W pozostałych wypadkach, tj. w razie wykonywania prawa własności wbrew obowiązującemu prawu, takiej gwarancji nie ma. Z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w analizowanym przypadku.

Art. 50 ust. 4 pkt 1a u.o.z.o.z. umożliwia wywłaszczenie zabytku ruchomego wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa. Jest to jednak możliwe wobec nieskuteczności innych środków nadzoru konserwatorskiego oraz w wyniku wykazanego naruszenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie bowiem z art. 5 u.o.z.o.z. właściciel lub posiadacz zabytku zobowiązany jest m.in. do zabezpieczenia zabytku oraz korzystania z niego w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości. Niewywiązywanie się z tych obowiązków może uruchomić zastosowanie jednego ze środków nadzoru konserwatorskiego.

Warto podkreślić, że na etapie stosowania prawa organy ochrony zabytków zobowiązane są kierować się zasadą proporcjonalności, w tym sensie, że najpierw sięgają do środków mniej uciążliwych. Sekwencja działań administracji konserwatorskiej obejmuje więc możliwość, w pierwszej kolejności, przeprowadzenia kontroli i wydania zaleceń pokontrolnych lub wydania nakazu przeprowadzenia, w terminie określonym w tej decyzji, prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy tym zabytku, jeżeli ich wykonanie jest niezbędne ze względu na zagrożenie zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem tego zabytku. Jeżeli dysponent zabytku, mimo zastosowania wskazanych środków nadzoru, nadal nie

wywiązuje się ze swoich ustawowych obowiązków, a także w sytuacji gdy istnieje zagrożenie dla zabytku polegające na kradzieży, zaginięciu lub nielegalnym wywozie za granicę, wojewódzki konserwator zabytków może wydać decyzję o zabezpieczeniu tego zabytku w formie decyzji administracyjnej o ustanowieniu czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia. Dopiero jeżeli usunięcie tego zagrożenia nie jest możliwe, a więc ma ono charakter trwały, organy ochrony zabytków mają możliwość wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie wywłaszczenia zabytku ruchomego.

Trzeba wreszcie podkreślić, że zastosowanie wskazanych tu środków nadzoru konserwatorskiego jest konsekwencją niezgodnego z prawem zachowania właściciela lub posiadacza zabytku. Należy pamiętać, że własność rodzi nie tylko uprawnienia, ale i obowiązki, zwłaszcza obowiązki legitymowane nakazami interesu publicznego. Własność obiektów o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego rodzi dodatkowe obowiązki i uzasadnia dalej idące ograniczenia.

Warto w tym miejscu zauważyć, że dokładna analiza obowiązujących przepisów oraz skarżonej regulacji dotyczącej Listy Skarbów Dziedzictwa prowadzi do wniosku, że wpis do rejestru zabytków ruchomych oraz wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa skutkują zbliżonym reżimem ochrony. Organy ochrony zabytków zostały wyposażone w analogiczny zespół zadań i kompetencji w ramach nadzoru konserwatorskiego, w szczególności w zakresie możliwości czasowego zajęcia i wywłaszczenia, z tym, że w wypadku Listy Skarbów Dziedzictwa kompetencje te wykonuje minister właściwy a nie wojewódzki konserwator zabytków. Wpis na Listę wywołuje jedynie dwa dodatkowe skutki prawne, które nie występują w wypadku wpisu do rejestru. Jest to:

- obowiązek przechowywania w pomieszczeniu wyposażonym w zabezpieczenia techniczne na wypadek kradzieży, pożaru i innych zagrożeń lub mających zapewnioną bezpośrednią stałą ochronę fizyczną (art. 37a);
- obowiązek prowadzenia kontroli stanu zachowania nie rzadziej jak raz na 2 lata (art. 38 ust. 1a).

Ze względu na szczególną wartość dla dziedzictwa kulturowego ustawodawca przewidział więc podwyższone standardy w zakresie przechowywania zabytku oraz założył regularny monitoring stanu jego zachowania, prowadzony przez ministra właściwego do

spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. W pozostałym zakresie wpis na Listę wywołuje analogiczne skutki jak wpis to rejestru zabytków.

Warto przypomnieć, że obecnie (stan na dzień 31 marca 2015 r.) w rejestrze zabytków ruchomych znajduje się 246 960 obiektów, wpisanych na podstawie 14 889 decyzji administracyjnych. Wszystkie te obiekty zostały objęte zakazem wywozu za granicę, a także licznymi obowiązkami i ograniczeniami, związanymi z ich stanem zachowania. Warto zauważyć, że nawet gdyby badane przepisy nie weszły w życie, na podstawie obowiązującej już regulacji istnieje możliwość ich wpisu z urzędu (na podstawie art. 10 ust. 2 u.o.z.o.z.). W tym wypadku, brak jednak będzie podstaw do dodatkowego finansowania ze strony państwa, które zakłada Lista Skarbów Dziedzictwa.

W świetle analizowanej argumentacji, w niniejszej sprawie nie może być też mowy o naruszeniu „istoty” praw i wolności, poprzez możliwość wywłaszczenia zabytku za odszkodowaniem. Taki argument zakładałby, że Konstytucja jest wewnętrznie sprzeczna. Przypomnieć bowiem należy treść art. 21 Konstytucji, zgodnie z którym możliwe jest wywłaszczenie, o ile jest ono dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Kwestionowany przepis, spełniający warunki określone w art. 21 Konstytucji, nie może być więc uznany za niezgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji. Innymi słowy, jeżeli Konstytucja dopuszcza wywłaszczenie to nie może być uznane za naruszające „istotę” prawa własności wyposażenie organu administracji publicznej w taką normę kompetencyjną.

2.5. Wnioski

Art. 1 pkt 20 lit b ustawy nowelizującej (w części dodanego w art. 50 ust. 4 u.o.z.o.z. punktu 1a) jest zgodny z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

z up. MINISTRA KULTURY
DZIEDZICTWA NARODOWEGO
KONSERWATORZ STANI
KOPCZYŃSKA
dr Magdalena Głwin

Do wiadomości:

Pani Jolanta Rusiniak Prezes Rządowego Centrum Legislacji