



SEJM

RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt Kp 2/15

BAS-WPTK-1784/15

Warszawa, dnia 17 maja 2016 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY	
KANCLERIA	
wpl. dnia	17. 05. 2016
L. dz.	L. zał.

Trybunał Konstytucyjny

I. Na podstawie art. 56 pkt 4 w związku z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 293), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Prezydenta RP z 31 lipca 2015 r. (sygn. akt Kp 2/15) jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

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 części obejmującej dodany art. 14a ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 ze zm.), **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji;

2) art. 1 pkt 20 lit. b ustawy z 10 lipca 2015 r. powołanej w punkcie 1, w części obejmującej dodany art. 50 ust. 4 pkt 1a ustawy z 23 lipca 2003 r. powołanej w punkcie 1, **nie jest niezgodny** z art. 64 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W pozostałym zakresie wnoszę o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II. W razie nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania wnoszę o stwierdzenie, że:

1) art. 1 pkt 6 ustawy z 10 lipca 2015 r. powołanej w punkcie I.1, w części obejmującej dodany art. 14a ust. 2 ustawy z 23 lipca 2003 r. powołanej w punkcie I.1, **jest zgodny** z art. 64 ust. 3 Konstytucji;

2) art. 1 pkt 20 lit. b ustawy z 10 lipca 2015 r. powołanej w punkcie I.1, w części obejmującej dodany art. 50 ust. 4 pkt 1a ustawy z 23 lipca 2003 r. powołanej w punkcie I.1, **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Reżim prawny postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

W dniu 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), której art. 138 uchylił ustawę z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.).

Jednakże – w myśl art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. – w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie tej ustawy, w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym stosuje się przepisy dotychczasowe, jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania. Niniejsza sprawa została zainicjowana wnioskiem Prezydenta RP z 31 lipca 2015 r. Sejm został powiadomiony o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w tej sprawie pismem Prezesa Trybunału z 4 sierpnia 2015 r. Na dzień wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r. sprawa była zatem wszczęta, ale niezakończona. Ponieważ w sprawie występuje przypadek wymieniony w art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r., to w konsekwencji – biorąc pod uwagę wykładnię tego przepisu przyjmowaną w praktyce TK – w tej części uzasadnienia, która odnosi się do podstawy prawnej umorzenia postępowania, powołane są właściwe przepisy dotychczas obowiązującej ustawy o TK z 1997 r.

II. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1. Prezydent RP (dalej: wnioskodawca) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego, w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji, z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją następujących przepisów ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach (dalej: ustawa zmieniająca):

- art. 1 pkt 6 w części, w jakiej dodawany jest 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 ze zm.; dalej: u.o.z.o.z.), który stanowi: „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”;

- art. 1 pkt 20 lit. b w części, w jakiej dodawany jest punkt 1a do art. 50 ust. 4 u.o.z.o.z., który ma następujące brzmienie: „1a) 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. Wnioskodawca podnosi, że zgodnie z art. 14a ust. 2 u.o.z.o.z. wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa (dalej również: Lista) może zostać dokonany bez zgody dysponenta zabytku, a także skutkuje licznymi ograniczeniami i obowiązkami wynikającymi z u.o.z.o.z., które wyliczono w uzasadnieniu wniosku. Najdalej idącą konsekwencją wpisania zabytku ruchomego na Listę jest możliwość przejęcia go na własność Skarbu Państwa, na podstawie art. 50 ust. 4 pkt 1a u.o.z.o.z., który również został zaskarżony we wniosku.

W ocenie Prezydenta RP, przepis art. 14a ust. 2 u.o.z.o.z. narusza zasadę przyzwoitej legislacji i zasadę określoności przepisów prawa wywodzone z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), gdyż nie wskazuje w sposób dostatecznie precyzyjny cech zabytku podlegającego wpisowi na Listę. Jak wynika z brzmienia tego przepisu, musi to być zabytek ruchomy o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego, zaliczony do jednej z kategorii, o których mowa w art. 64 ust. 1 u.o.z.o.z. Zdaniem wnioskodawcy przesłanki objęcia nową formą ochrony są nieprecyzyjne i nadmiernie skomplikowane, a ponadto umożliwiają zbyt daleko posuniętą dowolność organu administracji, tj. ministra kultury i dziedzictwa narodowego (dalej: MKiDN), w podejmowaniu decyzji o wpisie na Listę. Ponadto zwrócono uwagę, że w znowelizowanej u.o.z.o.z. nie przewidziano szczegółowej procedury ustalania cech zabytku, która uwzględniałaby prawa i interesy dysponentów w trakcie postępowania związanego z wpisem. Jak zaznacza wnioskodawca, kwestionowany przepis nie zawiera ograniczenia ilościowego, które mogłoby uzasadniać tezę, że wpisanych zabytków będzie zaledwie kilkanaście. Niezdefiniowana przesłanka takiego wpisu, tj. „szczególna wartość dla dziedzictwa

kulturowego” oraz odesłanie do właściwości narodowych dóbr kultury wymienionych w załączniku do Dyrektywy Rady 93/7/EWG z dnia 15 marca 1993 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium Państwa Członkowskiego (Dz.U. UE L z 27.3.1993, s. 74, dalej: Dyrektywa Rady 93/7/EG), powodują niemożność ustalenia liczby zabytków, jakie w przyszłości mogą zostać wpisane na Listę Skarbów Dziedzictwa.

Z kolei uzasadniając zarzut niezgodności art. 14a u.o.z.o.z. z art. 64 ust. 3 Konstytucji wnioskodawca powołuje się na orzecznictwo TK i podnosi, że konstytucyjny wymóg, aby ingerencja we wskazaną materię była dokonana wyłącznie ustawą, oznacza nie tylko konieczność zachowania ustawowej formy, ale także zapewnienie, by rozstrzygnięcie danej sprawy zostało dokonane w sposób, który nie wymaga odwołania się do skomplikowanych zabiegów interpretacyjnych, obejmujących uwzględnienie innych aktów normatywnych czy też uzupełniających lub korygujących rezultat językowej wykładni ustawy. „Tylko kompletność i precyzja unormowania ustawowego nie pozwoli bowiem organom stosującym prawo na dowolność w nadawaniu ostatecznego kształtu ograniczeniom czy na wyznaczanie ich zakresu”.

3. Zdaniem wnioskodawcy, przepis art. 1 pkt 20 lit. b w części odnoszącej się do dodanego w art. 50 ust. 4 u.o.z.o.z. punktu 1a narusza zasadę pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Sformułowanie przepisu nie pozwala jednoznacznie ustalić, kiedy występuje niemożność usunięcia zagrożenia dla zabytku wpisanego na Listę i czy na ustalenie wystąpienia tej niemożności ma wpływ zachowanie lub wola właściciela lub posiadacza zabytku. W ocenie Prezydenta RP przepis ten 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 i ingerencji organów państwa w prawo własności. Ma to utrudniać dysponentom korzystanie z przysługujących im praw, wywoływać niepewność w stosunkach prawnych i zmuszać do oczekiwania na ukształtowanie się jednolitego orzecznictwa. Z tych względów zaskarżony przepis stanowi, zdaniem wnioskodawcy, nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjnie chronione prawo własności.

Jak zaznacza wnioskodawca, przymusowe pozbawienie prawa własności zabytku ruchomego na podstawie art. 50 ust. 4 pkt 1a u.o.z.o.z. jest nie tylko ograniczeniem, ale ingerencją w istotę tego prawa, co w oczywisty sposób wykracza poza proporcjonalność ograniczenia. Jeżeli nieproporcjonalne ograniczenie własności jest niedopuszczalne, to tym bardziej niedopuszczalne jest całkowite pozbawienie własności. W ocenie Prezydenta RP, przepis zobowiązujący MKiDN do obligatoryjnego przejęcia zabytku ruchomego na własność Skarbu Państwa cechuje nadmierny rygoryzm i brak poszanowania przez ustawodawcę podstawowych praw właścicieli zabytkowych przedmiotów. Jak zaznacza wnioskodawca, u podstaw konstrukcji przewidzianej w art. 50 ust. 4 pkt 1a u.o.z.o.z. legło nieuzasadnione przekonanie, że relacja między właścicielem lub posiadaczem zabytku wpisanego na Listę a organem administracji rządowej musi mieć zawsze antagonistyczny charakter. W szczególności ustawodawca nie wprowadził możliwości aktywizacji organu ochrony zabytków poprzez zobowiązanie go do podejmowania działań wspomagających (ułatwiających) usunięcie zagrożenia, co stanowiłoby rozwiązanie mniej uciążliwe i mniej ingerujące w prawo własności niż to, które wynika z zaskarżonego przepisu.

Właściciel lub posiadacz zabytku ruchomego wpisanego na Listę może wprawdzie wystąpić o dotację celową na odpowiednie wyposażenie pomieszczenia, w którym zabytek jest przechowywany. Jednak, zdaniem wnioskodawcy, treść wprowadzonego do u.o.z.o.z. art. 83a ust. 2 nie gwarantuje, że udzielona dotacja zapewni w całości pokrycie kosztów wyposażenia pomieszczenia. W rezultacie przechowywanie w nieodpowiednich warunkach tego zabytku może doprowadzić do przejęcia go na własność Skarbu Państwa na mocy decyzji MKiDN. Jak zaznacza Prezydent RP, „choćby zaistnienie powyższej sytuacji miało czysto teoretyczny charakter, to sama jej formalna dopuszczalność dyskwalifikuje regulację umożliwiającą przejmowanie cennych zabytków na własność Skarbu Państwa na podstawie [ww.] decyzji”.

III. Analiza formalnoprawna

1. W myśl art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r. (aktualnie art. 61 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r.), wniosek do Trybunału powinien zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. Oznacza to, że nie

wystarczy sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Uzasadnienie błędne lub nietrafne, o ile nie wpływa na rekonstrukcję nieprecyzyjnie sformułowanego zarzutu, nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia o zgodności aktu normatywnego z ustawą zasadniczą (zob. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11; postanowienie TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt K 44/13). Jak zaznaczył TK w wyroku z 19 października 2010 r. (sygn. akt P 10/10): „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...], lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10). Powyższe wymaganie proceduralne wynika z przyjęcia zasady domniemania konstytucyjności prawa: „Wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli” (postanowienie TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13).

Ciężar udowodnienia niezgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli ciąży na wnioskodawcy. Obowiązek ten odnosi się do każdego z podniesionych zarzutów niezgodności danej normy ze wskazanymi wzorcami (zob. K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 17). Powyższej roli nie może przejmować na siebie sąd konstytucyjny, który musi respektować zasadę skargowości (art. 66 ustawy o TK z 1997 r.). Nie jest to też zadanie uczestników postępowania przed Trybunałem, przedstawiających stanowisko w sprawie. Jak konsekwentnie przyjmuje Trybunał: „ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych

i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie [...] Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96; zob. też np. postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08).

2. Jako wzorzec kontroli dla kwestionowanego w punkcie 1 *petitum* wniosku przepisu art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej w części, w jakiej dodawany jest art. 14a ust. 2 u.o.z.o.z., wnioskodawca powołał art. 64 Konstytucji, bez wskazania konkretnego ustępu lub ustępów tego artykułu. W uzasadnieniu wniosku Prezydent RP ograniczył się do wyliczenia ustawowych obowiązków ciążących na właścicielu zabytku ruchomego wpisanego na Listę oraz, powołując się na orzecznictwo TK, wskazał, że ingerencja w prawo własności powinna być dokonywana wyłącznie ustawą. W ocenie Sejmu, kierując się zasadą *falsa demonstratio non nocet* należy przyjąć, że Prezydent RP kwestionuje zgodność zaskarżonego przepisu jedynie z art. 64 ust. 3 Konstytucji, który został też wyłącznie powołany w uzasadnieniu wniosku. Wnioskodawca nie przytoczył żadnych argumentów, które uzasadniałyby zarzut naruszenia przez zakwestionowany przepis także art. 64 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji. W szczególności nie wskazano, na czym miałyby polegać naruszenie przez zakwestionowaną normę konstytucyjnej zasady równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji).

Zdaniem Sejmu, argumentacja powołana w celu uzasadnienia sprzeczności zakwestionowanego przepisu z art. 64 ust. 3 Konstytucji nie jest wystarczająca i nie odpowiada wymogom sformułowanym w powołanym wyżej orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Artykuł 64 ust. 3 Konstytucji określa przesłanki i ograniczenia prawa własności i stanowi, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności. Wnioskodawca poprzestał na powołaniu wyroków TK (m.in. wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 26 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 50/02), w których Trybunał, konkretyzując zasadę wyłączności ustawowej w zakresie ograniczenia prawa własności, odnosił się do relacji między ustawą a aktami wykonawczymi. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny sformułował „nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury

przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń” (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98). Z nakazu kompletności unormowania ustawowego wynika więc, że parlament nie może w dowolnym zakresie „cedować” funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej i pozostawić jej decyzji co do kształtowania zasadniczych elementów regulacji prawnej ograniczającej prawo własności. W ocenie Sejmu, nakaz ten i dotyczące go wyroki TK, powołane w uzasadnieniu wniosku, są nieadekwatne z punktu widzenia dowodzenia tezy o naruszeniu art. 64 ust. 3 Konstytucji przez zakwestionowany przepis, skoro nie wymaga on konkretyzacji poprzez wydanie aktu wykonawczego ani też nie zawiera upoważnienia dla organu władzy wykonawczej do wydania takiego aktu. Argumentacja służąca uzasadnieniu zarzutu sformułowanego w punkcie 1 *petitum* wniosku koncentruje się na wykazaniu, że wymieniony tam przepis narusza zasadę poprawnej legislacji i zasadę określoności wynikające z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawa. W ocenie Sejmu, lakoniczne sformułowanie zarzutu naruszenia art. 64 ust. 3 Konstytucji oraz wyliczenie obowiązków dysponenta zabytku ruchomego wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa, nie może zostać uznane za wystarczające „uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie” w rozumieniu art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r. Niewywiązanie się wnioskodawcy z obowiązku uzasadnienia naruszenia określonego wzorca kontroli powinno prowadzić do umorzenia postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Na wypadek, gdyby Trybunał Konstytucyjny nie podzielił stanowiska Sejmu odnośnie do braku wystarczającego uzasadnienia zarzutu naruszenia przez przepis zaskarżony w punkcie 1 *petitum* wniosku art. 64 ust. 3 Konstytucji i nie uwzględnił wniosku o **umorzenie postępowania** w tym zakresie, w toku dalszych rozważań przedstawiono merytoryczną ocenę zgodności tego przepisu z powołanym wzorcem konstytucyjnym.

3. Wnioskodawca podnosi zarzut, że art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej, w części odnoszącej się do dodawanego w art. 50 ust. 4 u.o.z.o.z. punktu 1a, narusza wynikające z art. 2 Konstytucji zasady: ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego oraz poprawnej legislacji. Uzasadniając ten zarzut Prezydent RP podnosi, że sformułowanie kwestionowanego przepisu nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, kiedy niemożność usunięcia zagrożenia dla zabytku wpisanego na Listę następuje i czy na ustalenie wystąpienia tej niemożności ma wpływ zachowanie właściciela lub posiadacza zabytku, „to jest czy niemożność powstała jako wyraz jego woli, czy też na jej powstanie nie miał wpływu lub wyraźnie jej się sprzeciwiał”. Tak sformułowany zarzut nie odnosi się jednak bezpośrednio do treści wprowadzanej do art. 50 ust. 4 u.o.z.o.z. nowej jednostki redakcyjnej, tj. punktu 1a, ale do początkowego fragmentu ustępu 4 art. 50 u.o.z.o.z. stanowiącego hipotezę wyrażonej w nim normy prawnej, określającej przesłanki przejęcia zabytku na własność Skarbu Państwa („Jeżeli nie jest możliwe usunięcie zagrożenia, o którym mowa w ust. 1 lub 3 [...]”). W istocie więc zarzut niezgodności z wyżej wymienionymi zasadami wynikającymi z art. 2 Konstytucji dotyczy tej części art. 50 ust. 4 u.o.z.o.z., która nie została zmodyfikowana przez ustawę zmieniającą, lecz od lat jest elementem systemu obowiązującego prawa. Oznacza to, że ww. zarzut nie mógł zostać podniesiony przez Prezydenta RP we wniosku uruchamiającym prewencyjną kontrolę konstytucyjności (art. 122 ust. 3 zdanie 1 Konstytucji), ponieważ przedmiotem zaskarżenia w tym trybie mogą być wyłącznie przepisy ustawy, wobec której zostało zakończone postępowanie określone w art. 121 Konstytucji i która nie została jeszcze podpisana przez Prezydenta RP. W tym zakresie Prezydent RP wyszedł poza zakres zaskarżenia dopuszczalny na podstawie art. 122 ust. 3 zdanie 1 Konstytucji (por. P. Dobosz, *Opinia prawna nt. wniosku Prezydenta RP kierującego nowelizację ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami do Trybunału Konstytucyjnego*, s. 7-8, niepubl.). Powinno to prowadzić do umorzenia postępowania w zakresie kontroli zgodności przepisu ustawy zmieniającej wymienionego w punkcie 2 *petitum* wniosku z art. 2 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r.). Alternatywnie, gdyby kierować się ściśle brzmieniem punktu 2 *petitum* wniosku Prezydenta RP, należałoby uznać uzasadnienie zarzutu niezgodności art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej z art. 2 Konstytucji za niezwiązane z przedmiotem

zaskarżenia i w konsekwencji przyjąć, że nie doszło do obalenia domniemania konstytucyjności tego przepisu. Również w takim wypadku uzasadniony jest wniosek o umorzenie postępowania w zakresie kontroli zgodności ww. przepisu ustawy zmieniającego z art. 2 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r.).

Na wypadek, gdyby Trybunał Konstytucyjny nie podzielił zaprezentowanego stanowiska Sejmu i nie uwzględnił wniosku o **umorzenie postępowania** w określonym wyżej zakresie, w toku dalszych rozważań przedstawiono merytoryczną ocenę zgodności art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej z powołanymi zasadami wynikającymi z art. 2 Konstytucji.

IV. Wzorce kontroli

a) Artykuł 2 Konstytucji (zasady: zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego, poprawnej legislacji, określoności przepisów prawa)

1. Zgodnie z art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z klauzuli demokratycznego państwa prawnego wywodzi się zasadę zaufania obywatela do państwa, a z niej – pewne zasady szczegółowe, wyznaczające określony w ten sposób model państwa. Można wśród nich wyróżnić katalog dyrektyw określanych zbiorczo mianem zasady przyzwoitej (poprawnej, prawidłowej) legislacji (T. Zalasieński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51; por. S. Wronkowska, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 674-685). Poniższa rekonstrukcja treści normatywnych zawartych w art. 2 Konstytucji ma charakter ograniczony, dostosowany do potrzeb zajęcia przez Sejm stanowiska w niniejszej sprawie.

2. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (zwana też zasadą lojalności

państwa wobec obywateli) opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka powinna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych (por. m.in. wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02; 10 lutego 2015 r., sygn. akt P 10/11).

Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wyraża się więc w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, aby nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji, oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Zgodnie z analizowanym wzorcem konstytucyjnym, przyjmowane przez ustawodawcę nowe uregulowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania (por. wyroki TK z: 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 6 lipca 2004 r., sygn. akt P 14/03 oraz 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04; 12 grudnia 2012 r., sygn. akt K 1/12). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa bazuje więc na założeniu przewidywalności postępowania organów państwa.

Zasada określoności prawa wymaga, aby przepisy prawa były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (S. Wronkowska, *op. cit.*, s. 684). Nakaz konstruowania przepisów prawa z zastosowaniem kryteriów poprawności, jasności i precyzji służy temu, by możliwe było wywiedzenie z nich norm prawnych jednoznacznych i zrozumiałych dla ich adresatów (T. Zalasieński, *op. cit.*, s. 203). Poprawność przepisu, jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, oznacza, że jest on właściwie skonstruowany z punktu widzenia językowego i logicznego (wyrok TK z 11 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 8/09).

Jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wymaga również, aby prawodawca nie tworzył przepisów kształtujących uprawnienia, których nie można zrealizować z tego powodu, że nie istnieją procedury ich urzeczywistniania. Naruszeniem tej zasady jest sytuacja, w której określone rozwiązanie prawne ma charakter iluzoryczny i pozorny. W orzeczeniu z 2 marca 1993 r., (sygn. akt K 9/92) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawodawca nie może tworzyć konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji dają jedynie pozór ochrony interesów jednostki. Ustawodawca, co do zasady, nie może więc doprowadzać do istotnego zawężenia możliwości realizacji formalnie przyznanego jednostce prawa podmiotowego tak, że w istocie prowadzi to do powstania swoistego *nudum ius*, które wskutek tego staje się prawem bezprzedmiotowym (por. wyrok TK z 10 stycznia 2012 r., sygn. akt P 19/10).

Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie ma charakteru absolutnego. Trybunał Konstytucyjny przyznaje, że zasada ta może znajdować się w kolizji z innymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi, co z kolei sprawia, że dla realizacji tych innych zasad i wartości konieczne jest w pewnych sytuacjach wprowadzenie modyfikacji na niekorzyść jednostki. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że dynamika warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, lecz także niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych (zob. wyroki TK z: 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02; 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09). Dlatego też badając zgodność aktów normatywnych z zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa, „należy ustalić, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione” (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00).

3. Wnioskodawca zarzuca obydwu zaskarżonym przepisom ustawy zmieniającej naruszenie zasady przyzwoitej (poprawnej, rzetelnej) legislacji i zasady określoności przepisów prawa, które to zasady wywodzone są z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Wynikający z art. 2 Konstytucji nakaz określoności przepisów prawnych był wielokrotnie przedmiotem analizy Trybunału (por. podsumowanie orzecznictwa w tym

zakresie w wyroku TK z 22 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 25/08). W wyroku z 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09, sąd konstytucyjny zwrócił uwagę, że nakaz określoności regulacji prawnej ma charakter dyrektywy ogólnosystemowej, aczkolwiek dotyczy w szczególności regulacji prawnych kształtujących status jednostki w społeczeństwie demokratycznym. Trybunał podkreślił też, że nakaz określoności przepisów prawnych ma charakter zasady prawa, z której wynika nałożony na ustawodawcę obowiązek optymalizacji zasady określoności w procesie stanowienia prawa; obowiązek maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę. Stopień optymalizacji zależy od charakteru regulowanych stosunków społecznych oraz kształtu przyjętej regulacji prawnej. Taka relatywizacja „stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu”. Trybunał przypomniał zarazem, że kryteriami określoności przepisów prawnych, na które zwracał już uwagę, są: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisów w stopniu gwarantującym jego komunikatywność wobec adresatów, uwzględniająca zasady języka powszechnego (potocznego) oraz poprawność danej regulacji, oznaczająca jej zgodność z wymogami prawidłowej legislacji. Ujmując istotę wymogu precyzyjności regulacji prawnej, Trybunał, przypominając dotychczasową linię orzecniczą, stwierdził między innymi: „przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć 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. akt U 6/92; 1 marca 1994 r., sygn. akt U 7/93; 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; postanowienie TK z 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02 oraz wyroki TK z: 17 października 2000 r., sygn. akt SK 5/99 i 28 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 56/04]. 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” (wyrok TK z 18 marca 2010 r., sygn. akt K 8/08).

Trybunał podkreśla, że miarą dostatecznej precyzji przepisu jest to, czy umożliwia on jednolitą wykładnię i jednolite stosowanie tego przepisu. Ten

praktyczny test określoności przepisu i jego precyzji jest tym bardziej istotny, że pojęć i zwrotów niedookreślonych nie da się zupełnie wyeliminować. Przypomniał o tym Trybunał m.in. w wyroku z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07, stwierdzając: „choć zasada określoności nakazuje z ostrożnością posługiwać się wszelkiego rodzaju wyrażeniami i zwrotami niedookreślonymi, nie da się nigdy całkowicie wyeliminować takich wyrażen i zwrotów z przepisów prawa obowiązującego [zob. uchwałę TK z 6 listopada 1991 r., sygn. akt W 2/91 oraz wyroki TK z: 15 września 1999 r., sygn. akt K 11/99; 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 14/98 i 17 października 2000 r., sygn. akt SK 5/99]. Posługiwanie się w prawie pojęciami nieostrymi nie zawsze jest uchybieniem legislacyjnym. Często bowiem skonstruowanie określonej normy prawnej za ich pomocą stanowi jedyne rozsądne wyjście. Na straży właściwego zastosowania takiej normy stoją przede wszystkim normy procesowe, nakazujące wskazanie przesłanek zastosowania w konkretnej sprawie normy prawnej skonstruowanej za pomocą tego rodzaju nieostrego pojęcia” (por. uchwała TK z 6 listopada 1991 r., sygn. akt W 2/91).

4. W wyroku z 28 października 2009 r. (sygn. akt Kp 3/09), Trybunał Konstytucyjny podsumował swoje dotychczasowe wypowiedzi dotyczące zasady określoności prawa, systematyzując wykorzystywane pojęcia oraz występujące między nimi zależności (por. też wyrok TK z 25 lipca 2012 r., sygn. akt K 14/10). 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. Zalański, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 183-185). Trybunał Konstytucyjny używa pojęcia «określoność prawa» w znaczeniu szerokim, w którym postulat jasności prawa jest jednym z elementów określoności. Wymóg określoności regulacji prawnej znajduje swą konstytucyjną podstawę w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Odnosi się on do wszelkich regulacji (pośrednio czy bezpośrednio) kształtujących pozycję prawną obywatela. Zasada

określoności prawa jest bowiem jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji. Stanowi ona także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wynikający z art. 2 Konstytucji [...]. Jest ona również funkcjonalnie powiązana z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego”.

Trybunał Konstytucyjny w przywoływanym wyroku przypomniał, że wymóg zachowania określoności regulacji prawnej ma charakter dyrektywy ogólnosystemowej, choć jest szczególnie adresowany do regulacji kształtujących pozycję człowieka i obywatela. Wskazał także, że „stopień określoności konkretnych regulacji podlega 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. Z powyższych względów na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji.

Przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć 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 [...]. Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie.[...] 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 [...]. Zgodnie

z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań, jest naruszeniem Konstytucji [...]. Poprawność oznacza [...] zgodność przepisu z wymogami prawidłowej legislacji, których wyrazem są Zasady techniki prawodawczej. Są to wymogi co do technicznej strony legislacji i mają wtórny charakter wobec dwóch pierwszych kryteriów, tzn. wymóg poprawności służyć ma zapewnieniu takiego wyśłowienia norm prawnych, które gwarantować będą ich precyzyjność i jasność”.

W dalszej części wyroku Trybunał Konstytucyjny omówił stosowanie zasady określoności prawa w procesie kontroli konstytucyjności prawa (test określoności prawa), wskazując, że w procesie tym uwzględniane są „opisane wyżej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego kryteria odniesione do oceny danego przepisu, aczkolwiek żadne z nich samoistnie nie przesądza o konstytucyjności badanej regulacji. Rola poszczególnych kryteriów w ocenie konstytucyjności zależy od takich czynników, jak rodzaj regulowanej materii, kategoria adresatów, do których przepisy są kierowane, a nade wszystko stopień ingerencji proponowanych regulacji w konstytucyjne wolności i prawa. W celu uznania niekonstytucyjności regulacji, której wnioskodawca stawia zarzut niedookreślonej [niedookreśloności – uwaga własna], 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”.

Konkludując, Trybunał Konstytucyjny wskazał, 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). 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” (zob. też postanowienie TK z 5 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 43/01; wyroki TK z: 28 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 56/04; 13 września 2005 r., sygn. akt K 38/04; 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07; 13 lipca 2011 r., sygn. akt P 10/09).

b) Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności)

1. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji, zawierający tzw. generalną klauzulę limitacyjną, stanowi, co następuje: „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”. Przepis ten jest źródłem normatywnym zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 zdanie 1), zakazu naruszania istoty prawa i wolności (art. 31 ust. 3 zdanie 2) oraz zasady wyłączności ustawy (art. 31 ust. 3 zdanie 1).

Przepis wprowadzający ograniczenie jest niezgodny z Konstytucją, jeżeli te same efekty można osiągnąć za pomocą środków, które w mniejszym zakresie krępują korzystanie z wolności lub prawa podmiotowego. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż istotą tak rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. W tym ogólnym ujęciu zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności jednostki (choć, oczywiście, kryteria „nadmierności” muszą być relatywizowane, m.in. z uwagi na charakter

poszczególnych praw i wolności). Jego adresatem jest państwo, które powinno działać wobec jednostki w sposób wyznaczony rzeczywistą potrzebą. Zakaz ten staje się więc jednym z przejawów realizacji zasady zaufania obywatela do państwa, a tym samym – jednym z wymagań, jakie demokratyczne państwo prawne nakłada na swoje organy (por. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; wyroki TK z: 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99; 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04). Ustanowione ograniczenia spełniają wymóg proporcjonalności, jeżeli wprowadzona regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w znaczeniu ścisłym); zob. m.in. wyroki TK z: 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98; 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04. Przesłanka proporcjonalności w znaczeniu ścisłym oznacza dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka realizacji określonego interesu (wartości) podlegającego konstytucyjnej ochronie. Ocena, czy przesłanki te zostały spełnione, wymaga zatem w każdym konkretnym przypadku skonfrontowania wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu.

2. Zgodnie ze stałym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, kryteria wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji znajdują zastosowanie również przy określaniu przesłanek ingerencji ustawodawcy w prawo własności. Artykuł 64 ust. 3 Konstytucji, który powtarza wymóg ustawowej formy ingerencji oraz zakaz naruszania istoty prawa własności, nie ma charakteru przepisu szczególnego wyłączającego ogólną zasadę wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału utrwalił się pogląd, że w przypadku ograniczenia prawa własności to art. 31 ust. 3 Konstytucji winien stanowić podstawę kontroli dopuszczalności ingerencji, natomiast unormowanie art. 64 ust. 3 Konstytucji należy traktować właśnie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności ograniczania tego prawa (zob. wyroki TK z: 21 maja 2001 r., sygn. akt SK 15/00; 29 maja 2001 r., sygn. akt K 5/01; 29 czerwca 2001 r., sygn. akt K 23/00; 5 marca 2002 r., sygn. akt SK 22/00).

c) Artykuł 64 ust. 1 Konstytucji (ochrona własności i innych praw majątkowych)

Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji: „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na tle art. 64 Konstytucji ugruntowany jest pogląd, że: „na ustawodawcy pozytywnym spoczywa nie tylko obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owo prawo mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać” (zob. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 29 czerwca 2004 r., sygn. akt P 20/02; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 10/05, czy też 20 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 55/08). Ochrona zapewniana własności i innym majątkowym prawom podmiotowym, zgodnie z art. 64 ust. 1 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji, musi być realna. Kryterium weryfikacji tej cechy jest skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (zob. orzeczenia powołane powyżej oraz wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02 oraz 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03). Z drugiej strony, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie ma charakteru absolutnego, a jej ograniczenia są dopuszczalne z zachowaniem warunków przewidzianych w art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji, tj. na podstawie ustawy i z poszanowaniem zasad równości oraz proporcjonalności.

d) Artykuł 64 ust. 3 Konstytucji (zasada nienaruszania istoty własności)

1. W myśl 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”. Postanowienie to koresponduje z ogólną formułą zasady proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. W kontekście wzorca kontroli z art. 64 ust. 3 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że sprzeczne ze standardem konstytucyjnym są w szczególności rozwiązania normatywne, których skutkiem jest „wydrążenie”

konkretnego prawa podmiotowego z uprawnień składających się na jego istotę albo takich, które tworzą pozorne i nieefektywne mechanizmy ochrony praw podmiotowych (zob. m.in. wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05). W kontekście uprawnień składających się na istotę prawa własności podstawowe znaczenie mają ustalenia poczynione przez Trybunał w wyroku z 10 października 2000 r. (sygn. akt P 8/99), w którym stwierdzono m.in.: „[...] 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 [...]. «Istota» prawa lub wolności wyznacza zatem bezwzględną granicę dopuszczalnej ingerencji. Interpretacja zakazu naruszenia «istoty» ograniczanego prawa lub wolności nie powinna przy tym sprowadzać się jedynie do strony negatywnej, akcentującej potrzebę odpowiedniego miarkowania dokonywanych ograniczeń. Należy w nim widzieć także stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania (określenia) pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności [...]. 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.

W przypadku praw majątkowych objętych zakresem art. 64 Konstytucji, naruszenie istoty prawa następuje w sytuacji, gdy wprowadzane ograniczenia dotyczą podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiają realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach art. 20 Konstytucji [...]. W przypadku prawa własności «przepisy ustawowe nie mogą niweczyć podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności, takich jak możliwość korzystania, pobierania pożytków lub pośredniego eksploatowania przedmiotu własności» [...]. Własność jako element ustroju gospodarczego państwa winna z założenia przynosić pożytki” (zob. także wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98 i powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

V. Analiza zgodności

a) Zarzut niezgodności art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej w części, w jakiej dodawany jest art. 14a ust. 2 u.o.z.o.z., z art. 2 Konstytucji (zasady: poprawnej legislacji i określoności prawa)

1. Jak już wskazano w pkt II stanowiska, zdaniem wnioskodawcy wprowadzany przez art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej art. 14a ust. 2 u.o.z.o.z. narusza konstytucyjną zasadę poprawnej legislacji i związaną z nią zasadę określoności przepisów prawa z tego powodu, że nie wskazuje dostatecznie precyzyjnie cech zabytku ruchomego podlegającego wpisowi na Listę Skarbów Dziedzictwa, jest nadmiernie skomplikowany oraz umożliwia zbyt daleko posuniętą dowolność organu administracji w podejmowaniu decyzji o wpisie na Listę.

W ocenie Sejmu, zarzuty te są bezzasadne. Zgodnie z dodanym art. 14a ust. 2 u.o.z.o.z., warunkiem wpisania zabytku ruchomego na Listę, decyzją MKiDN, jest spełnienie kumulatywnie dwóch przesłanek: po pierwsze, zabytek ruchomy musi posiadać przymiot „szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego”, a po drugie – musi on zaliczać się do jednej z kategorii zabytków, o których mowa w art. 64 ust. 1 u.o.z.o.z.

Pojęcie „szczególna wartość dla dziedzictwa kulturowego” niewątpliwie ma niedookreślony i ocenny charakter, jednak nie jest to sformułowanie na tyle nieostre i nieprecyzyjne, aby można było zasadnie twierdzić, że ustawodawca, posługując się nim, naruszył zasady: określoności przepisów prawa i poprawnej legislacji. W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że podobne sformułowania występują już w u.o.z.o.z., tj. w art. 15 u.o.z.o.z., zgodnie z którym szczególna wartość dla kultury przesądza o uznaniu zabytku nieruchomego za pomnik historii, oraz w art. 52 ust. 1a u.o.z.o.z., który przyznaje MKiDN kompetencję do odmowy wydania jednorazowego pozwolenia na stały wywóz zabytku za granicę w przypadku, gdy zabytek posiada szczególną wartość dla dziedzictwa kulturowego. Posługiwanie się przez ustawodawcę pojęciami niedookreślonymi ułatwia realizację celów u.o.z.o.z. i sprzyja uelastycznieniu porządku prawnego i uczynieniu go wrażliwym na zachodzące w rzeczywistości stany faktyczne, a przez to może się przyczyniać do pełniejszego wyrażenia w trakcie stosowania prawa wartości, które wynikają z zasady państwa prawnego (tak też K. Zalasieńska, *Opinia prawna dotycząca wniosku Prezydenta RP*

kierującego projekt nowelizacji ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami do rozpatrzenia przez Trybunał Konstytucyjny, s. 13-14, niepubl.).

Jak stwierdzono w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej (druk sejmowy nr 3112/VII kadencja), „[C]elem przedkładanej nowelizacji jest ustanowienie nowej formy ochrony zabytków ruchomych przy założeniu, że dotyczyć będzie ona zabytkowych dóbr kultury o szczególnym znaczeniu dla dziedzictwa narodowego, a więc tych, które wraz ze związanymi z nimi «wartościami duchowymi, zjawiskami historycznymi i obyczajowymi uznawane są za godne ochrony prawnej dla dobra społeczeństwa i jego rozwoju oraz przekazania następnym pokoleniom, z uwagi na zrozumiałe i akceptowane wartości historyczne, patriotyczne, religijne, naukowe i artystyczne, mające znaczenie dla tożsamości i ciągłości rozwoju politycznego, społecznego i kulturalnego, dowodzenia prawd i upamiętniania wydarzeń historycznych, kultywowania poczucia piękna i wspólnoty cywilizacyjnej» (J. Pruszyński, uzasad. wyroku z dnia 8 października 2007 [...]). Konieczność ochrony zabytków bezcennych pozostających tak w zasobach publicznym, jak i w rękach prywatnych, a spełniających powyższe kryterium, leży w interesie publicznym. Zgodnie z wyrokiem TK [o sygn. akt – uwaga własna] K 20/07 «ograniczenia własności zabytków są dopuszczalne w celu ochrony szczególnej wolności innych osób, wymienionej w art. 73 Konstytucji, tj. wolności do korzystania z dóbr kultury. Aby ta wolność mogła być realizowana niezbędne są działania władz publicznych mające na celu ochronę zabytków». Stąd przedkładana inicjatywa utworzenia Listy Skarbów Dziedzictwa i możliwość umieszczania na niej, tak w trybie wnioskowym jak i z urzędu, zabytków ruchomych, wprowadzenia instrumentów ochrony z zakresu nadzoru konserwatorskiego, wzmocnionych o uprawnienia kontrolne Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, przy jednoczesnym respektowaniu treści pozostałych regulacji konstytucyjnych, a w szczególności art. 31 Konstytucji i wynikającej z niego zasady proporcjonalności w wyważaniu interesu prywatnego i publicznego”.

Posłużenie się przez ustawodawcę niedookreślonym pojęciem „szczególna wartość dla dziedzictwa kulturowego” pozwala w pełniejszy sposób zrealizować legitymowany konstytucyjnie (art. 73 Konstytucji) cel ustawodawcy, jakim jest wzmocnienie ochrony zabytków ruchomych. Jak wynika z przytoczonego wyżej stałego orzecznictwa Trybunału, posługiwanie się w przepisach prawa pojęciami nieostrymi nie można *a priori* traktować jako uchybienia legislacyjnego, które

przesądzałyby o naruszeniu zasad: określoności prawa i poprawnej legislacji. Odwołanie się przez ustawodawcę do pojęć ogólnych jest nieodzowne w tych wypadkach, w których stosowanie określonej instytucji prawnej jest oparte na kryteriach ocennych, a rezygnacja z takich pojęć mogłaby prowadzić do nadmiernej kazuistyki prawa (por. uchwałę TK z 6 listopada 1991 r., sygn. akt W 2/91; zob. także wyrok TK z 6 października 2015 r., sygn. akt SK 54/13). W ocenie Sejmu, z taką instytucją mamy do czynienia na gruncie zakwestionowanego przepisu art. 14a ust. 2 u.o.z.o.z. Użycie sformułowania „szczególna wartość” ma na celu ograniczenie liczby zabytków ruchomych, które mogłyby zostać objęte nową formą ochrony, do tych, które mają wyjątkowe, ponadprzeciętne znaczenie dla dziedzictwa kulturowego, rozumianego jako zasób rzeczy nieruchomości i ruchomych wraz ze związanymi z nim wartościami duchowymi, zjawiskami historycznymi i obyczajowymi, uznawany za godny ochrony prawnej dla dobra społeczeństwa i jego rozwoju oraz przekazania następnym pokoleniom z uwagi na zrozumiałe i akceptowane wartości historyczne, patriotyczne, religijne, naukowe i artystyczne (por. J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski, jego straty i ochrona prawna*, t. I, Kraków 2001, s. 50). Konkretyzacja tego pojęcia będzie następować na etapie stosowania art. 14a ust. 2 u.o.z.o.z. przez MKiDN. Dokonując wykładni tego przepisu, minister powinien mieć na uwadze aksjologię i cele u.o.z.o.z., które, w odniesieniu do regulacji dotyczącej nowej formy ochrony zabytków ruchomych, jaką stanowić ma wpis na Listę, zostały wskazane w cytowanym wyżej uzasadnieniu ustawy zmieniającej. Jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, na straży właściwego zastosowania normy zawierającej pojęcie nieostre stoją przede wszystkim normy procesowe, nakazujące wykazanie przesłanek, jakie legły u podstaw zastosowania w konkretnej sprawie normy prawnej skonstruowanej przy użyciu tego pojęcia (por. uchwałę TK z 6 listopada 1991 r., sygn. akt W 2/91; wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07). W ocenie Sejmu, w przypadku zakwestionowanego przepisu możliwa jest sądowa kontrola jego zastosowania przez MKiDN, w szczególności pod kątem tego, czy nie przekroczył on granic swobody interpretacyjnej, w ramach ogólnej procedury sądowoadministracyjnej.

2. W zakwestionowanym przepisie ustawodawca zredukował niedookreśloność związaną z powołanym pojęciem, wprowadzając drugą, kumulatywną przesłankę, jaką musi spełnić zabytek ruchomy podlegający wpisaniu

na Listę, tj. wymóg, aby zaliczał się on do jednej z kategorii określonych w art. 64 ust. 1 u.o.z.o.z. Przepis ten określa katalog (w sumie 15 punktów) zabytków ruchomych, w odniesieniu do których może być prowadzone postępowanie dotyczące restytucji w razie ich wywiezienia niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Katalog ten oparty jest na kryteriach: rodzaju zabytku (np. dzieła malarstwa, mozaiki, oryginalne rzeźby, mapy drukowane), jego minimalnego wieku (np. inkunabuły manuskrypty liczące więcej niż 50 lat, środki transportu liczące więcej niż 75 lat) oraz minimalnej wartości wyrażonej w walucie euro (np. dzieła malarstwa, których wartość jest wyższa niż 150 000 euro). W celu uniknięcia zbędnej kazuistyki, ostatni, czternasty punkt ma charakter ogólny (uzupełniający) w stosunku do pozostałych szczegółowych pozycji, i obejmuje inne kategorie zabytków, które mają więcej niż 50 lat i ich wartość jest wyższa niż 50 000 euro.

W ocenie Sejmu nie można zgodzić się z zarzutem wnioskodawcy, że posłużenie się przez ustawodawcę w art. 14a ust. 2 u.o.z.o.z. nieostrym pojęciem w powiązaniu z odesłaniem do katalogu zabytków art. 64 ust. 1 u.o.z.o.z. jest rozwiązaniem nieprecyzyjnym i nadmiernie skomplikowanym, a ponadto umożliwia zbyt daleko posuniętą dowolność organu administracji w podejmowaniu decyzji o wpisie na Listę. Odesłanie to nie narusza zasad techniki legislacyjnej i nie może być uznane za nadmierne utrudnienie w ustaleniu zakresu przedmiotowego normy wynikającej z art. 14a ust. 2 u.o.z.o.z. Kryteria, jakie zastosował ustawodawca w art. 64 ust. 1 u.o.z.o.z. i związana z tym konieczność szacowania wieku i wartości zabytku, wynika ze specyfiki materii stanowiącej przedmiot regulacji tej ustawy oraz jej legitymowanych konstytucyjnie celów, tj. ochrony zabytków i opieki nad nimi. Sejm podziela pogląd, że w przypadku zabytków ruchomych nie da się wskazać bardziej operatywnych i dookreślonych kryteriów i kategoryzacji (por. P. Dobosz, *op. cit.*, s. 2-3). Oszacowania wieku i wartości zabytku mogą dokonywać jedynie rzeczoznawcy, którzy spełniają określone prawem przesłanki (por. § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 10 maja 2004 r. w sprawie rzeczoznawców Ministra Kultury w zakresie opieki nad zabytkami, Dz. U. Nr 124, poz. 1302) oraz którzy, po nadaniu im uprawnień przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, zostali wpisani na listę rzeczoznawców prowadzoną przez tego ministra. Odwołując się do zawartego w art. 64 ust. 1 u.o.z.o.z. katalogu zabytków ustawodawca wskazał w sposób możliwe jasny

i precyzyjny podstawowe kryteria umożliwiające potencjalną kwalifikację zabytków ruchomych do Listy Skarbów Dziedzictwa. Odwołanie się do tego katalogu pozwala zarazem skonkretyzować, na płaszczyźnie normatywnej, niedookreślone pojęcie „szczególna wartość dla dziedzictwa kulturowego”. W ocenie Sejmu nie można również czynić ustawodawcy zarzutu z tego powodu, że art. 64 ust. 1 u.o.z.o.z., do którego odwołuje się zakwestionowany przepis, stanowi transpozycję do prawa polskiego wspomnianej Dyrektywy Rady 93/7/EWG. Wprowadzone przez ustawę zmieniającą przepisy przewidujące nową formę ochrony zabytków ruchomych, w tym zakwestionowany art. 14a ust. 2 u.o.z.o.z., wpisują się w aksjologię i cele tej unijnej regulacji, do których należy ochrona zabytków w poszczególnych państwach członkowskich. Sejm podziela stanowisko, że tworzenie odrębnych kryteriów kwalifikacji w związku z tą nową formą ochrony, które wcale nie byłyby bardziej precyzyjne niż te określone w art. 64 ust. 1 u.o.z.o.z., stanowiłoby zabieg dysfunkcyjny, a także, ze względu na związane z tym ograniczenie przejrzystości prawnej ochrony zabytków, mogłoby nasuwać wątpliwości co do zgodności z zasadami poprawnej legislacji (por. P. Dobosz, *op. cit.*, s. 3).

3. Za bezzasadny należy też uznać zarzut wnioskodawcy odwołujący się do braku uregulowania w u.o.z.o.z. „szczególnej procedury ustalania cech zabytku, która uwzględniałaby prawa i interesy dysponentów w trakcie postępowania zawiązanego ze wpisem”. Wpis na Listę następuje na podstawie decyzji administracyjnej MKiDN. Postępowanie w przedmiocie wydania decyzji o wpisanie zabytku ruchomego na Listę będzie podlegać przepisom ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 23; dalej: k.p.a.), ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 270) oraz ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1647). W postępowaniu tym mogą w szczególności znaleźć zastosowanie przepisy k.p.a. o dowodach (art. 75 k.p.a. i n.). Środkiem dowodowym może być m.in. opinia (ekspertyza) uprawnionego rzeczoznawcy, sporządzona na zlecenie MKiDN. Dysponent zabytku ruchomego będzie miał prawo zapoznania się z tą ekspertyzą, sporządzenia z niej notatek, kopii i odpisów (art. 73 § 1 k.p.a.), a także uczestniczyć w przesłuchaniu rzeczoznawcy i zadawać mu pytania w jego trakcie (art. 79 § 1 i 2 k.p.a.). Dysponent zabytku będzie mógł również sam zlecić przeprowadzenie

ekspertyzy rzeczoznawcy, która będzie następnie stanowić element zebranego materiału dowodowego, podlegającego ocenie na podstawie art. 77 § 1 i art. 80 § 1 k.p.a. (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 18 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Bd 807/07). Decyzja MKiDN będzie podlegać kontroli w ramach procedury administracyjnej (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, art. 16 § 1 k.p.a.) oraz zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Ponieważ decyzja MKiDN w przedmiocie wpisu na Listę jest decyzją związaną, kontrola jej legalności powinna w szczególności zmierzać do ustalenia, czy nie nosi ona znamion dowolności oraz czy organ ją wydający nie przekroczył granic swobody interpretacyjnej przy wykładni art. 14a ust. 2 u.o.z.o.z. oraz zawartego w tym przepisie nieostrego pojęcia „szczególna wartości dla dziedzictwa kulturowego”. W ocenie Sejmu, wskazane przepisy procedury administracyjnej i sądowoadministracyjnej w sposób wystarczający chronią interesy właścicieli i posiadaczy zabytków ruchomych, dlatego nie ma potrzeby wprowadzania w tym zakresie szczególnych regulacji, które modyfikowałyby ogólne unormowania wspomnianych procedur.

W podsumowaniu powyższych rozważań należy stwierdzić, że przewidziane w art. 14a ust. 2 u.o.z.o.z. przesłanki wpisu na Listę Skarbów Dziedzictwa są w wystarczającym stopniu precyzyjne i jasne, aby możliwe było zdekodowanie na ich podstawie normy prawnej za pomocą przyjętych reguł interpretacyjnych. W rezultacie należy stwierdzić, że zakwestionowany we wniosku art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany art. 14a ust. 2 u.o.z.o.z., nie narusza zasad: poprawnej legislacji i określoności przepisów prawa i **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji.

b) Zarzut niezgodności art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej w części, w jakiej dodawany jest art. 14a ust. 2 u.o.z.o.z., z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji

Analiza argumentacji służącej uzasadnieniu zarzutu sformułowanego w punkcie 1 *petitum* wniosku pozwala przyjąć, że wnioskodawca wiąże naruszenie art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji ze skutkami wpisu zabytku ruchomego na Listę, które polegają na wynikających z przepisów u.o.z.o.z. ograniczeniach i dodatkowych obowiązkach jego dysponenta. Obowiązki te można podzielić na dwie kategorie. Pierwszą z nich stanowią obowiązki o charakterze informacyjnych wobec MKiDN (por. art. 28 ust. 2 u.o.z.o.z.), a drugą – obowiązki

dysponenta zabytku ruchomego wpisanego na Listę, których wypełnienie ma na celu utrzymanie zabytku w należytym stanie (np. obowiązek zapewnienia prac konserwatorskich, art. 36a u.o.z.o.z.; obowiązek odpowiedniego przechowywania zabytku, art. 37a ust. 1 u.o.z.o.z.; obowiązek poddania się kontroli przeprowadzanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków przynajmniej raz na 2 lata lub zleconej *ad hoc* przez MKiDN, art. 38 ust. 1a i ust. 1b u.o.z.o.z.). Niektóre z tych obowiązków mają charakter potencjalny, tzn. aktualizują się dopiero w określonych w tych przepisach okolicznościach (np. dodawany przez ustawę zmieniającą art. 37a ust. 5 u.o.z.o.z., który wymaga zapewnienia m.in. stałej ochrony fizycznej w trakcie transportu zabytku ruchomego wpisanego na listę; dodawany przez ustawę zmieniającą art. 45 ust. 2 u.o.z.o.z., przewidujący obowiązek przywrócenia zabytku do stanu poprzedniego, jeżeli nastąpiły określone w ustawie zmiany stanu faktycznego na skutek działań podjętych bez pozwolenia). Ciężary finansowe związane z wypełnieniem obowiązków należących do drugiej kategorii są łagodzone dzięki przewidzianej w dodawanym art. 83a u.o.z.o.z. możliwości uzyskania przez właściciela lub posiadacza zabytku wpisanego na Listę dotacji celowej z budżetu państwa na wyposażenie pomieszczenia, w którym zabytek ten będzie przechowywany, oraz na zabezpieczenia techniczne na wypadek kradzieży, pożaru, lub innych zagrożeń. Zgodnie z art. 83a ust. 2 u.o.z.o.z., dotacji udziela MKiDN „we wnioskowanej wysokości do 100% nakładów koniecznych na wyposażenie pomieszczenia w zabezpieczenia techniczne”.

W ocenie Sejmu tak ukształtowane obowiązki i ciężary, które (potencjalnie) wynikają dla dysponenta zabytku ruchomego z wpisania tego zabytku na Listę, nie stanowią, nawet gdyby postrzegać je łącznie, na tyle daleko posuniętej ingerencji w jego prawo własności, aby można zasadnie twierdzić, że skutkuje to naruszeniem istoty tego prawa, czego zabrania art. 64 ust. 3 Konstytucji. Wprawdzie ustawowe obowiązki dysponenta zabytku ruchomego wpisanego na Listę mogą być postrzegane jako ograniczenia jego prawa własności, ale ograniczenia znajdujące uzasadnienie w konstytucyjnie legitymowanych wartościach i celach, do których należy ochrona dziedzictwa narodowego (art. 5 Konstytucji), nakaz stwarzania warunków dla upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury (art. 6 Konstytucji) czy nakaz zapewnienia wolności korzystania z dóbr kultury (art. 73 Konstytucji). W tym kontekście należy także wskazać na treść preambuły Konstytucji, gdzie mowa jest o obowiązku „przekazywania przyszłym pokoleniom wszystkiego, co cenne

z ponad tysiącletniego dorobku” narodu polskiego. Jakkolwiek pojęcie „dziedzictwa kulturowego”, występujące w art. 14a ust. 2 u.o.z.o.z. nie jest zdefiniowane w ustawie, to jednak, na płaszczyźnie semantycznej i normatywnej, wykazuje ono daleko posuniętą zbieżność z konstytucyjnymi pojęciami „dziedzictwa narodowego” i „dóbr kultury” (por. przytoczoną wyżej w punkcie V.a.1 doktrynalną definicję pojęcia „dziedzictwa kulturowego” autorstwa J. Pruszyńskiego).

Relacji między powołanymi wyżej przepisami Konstytucji odwołującymi się do ochrony dziedzictwa narodowego i dóbr kultury a konstytucyjną zasadą proporcjonalności w kontekście przepisów u.o.z.o.z., poświęcił swoje rozważania Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 października 2007 r. (sygn. akt K 20/07). Jak zaznaczył tam Trybunał, „[W] kontekście art. 5 Konstytucji, ustrojodawca w sposób bardziej konkretny określił przedmiot i zakres obowiązków państwa w art. 6 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem: «Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju». Uzpełnieniem tych deklaracji jest wyrażona w art. 73 Konstytucji wolność korzystania z dóbr kultury. Realizacji wskazanych konstytucyjnych deklaracji i gwarancji służą między innymi regulacje pomieszczone w ustawie o zabytkach. Ograniczenie praw majątkowych, a przede wszystkim prawa własności, wynikające z art. 31 ust. 1 ustawy o zabytkach, jest skutkiem realizacji zadań nałożonych na władze publiczne. W literaturze można nawet spotkać stwierdzenie, że ustawa o zabytkach chroni zabytki w głównej mierze przed właścicielem i ta jej funkcja wysuwa się na plan pierwszy (zob. M. Dreła, *Własność zabytków*, Warszawa 2006, s. 129). Dotychczasowe ustalenia pozwalają stwierdzić, że ograniczenia prawa własności i innych praw majątkowych wynikające z art. 31 ust. 1 ustawy o zabytkach znajdują uzasadnienie w normach konstytucyjnych. Respektując interes publiczny (powszechny), mają również na celu ochronę wolności i praw innych osób. Cel, jakim jest ochrona zabytków, nie może być w żadnej mierze kwestionowany. Za oczywiste należy uznać, że konieczność ochrony zabytków leży w interesie publicznym. [...] W art. 31 ust. 3 Konstytucji nie wymieniono jako przesłanki ograniczenia prawa własności – ochrony dóbr kultury czy zabytków ani innych wartości związanych z dostępem do szeroko rozumianej kultury. Należy jednak przyjąć, że ograniczenia własności zabytków są dopuszczalne w celu ochrony szczególnej wolności innych osób, wymienionej w art. 73 Konstytucji, tj. wolności do korzystania z dóbr kultury (por. M. Dreła, *op. cit.*, s. 22). Aby ta

wolność mogła być zrealizowana niezbędne są działania władz publicznych mające na celu ochronę zabytków. Podstawę tych działań stanowią przepisy ustawy o zabytkach”. Jak zaznaczył Trybunał, „w pojęciu «ochrona» możemy dopatrzeć się elementów ingerencji władczej. [...] Ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami zaliczamy do zadań publicznych, tj. takich, których wypełnianie jest uzasadnione interesem publicznym zachowania konkretnych przedmiotów i utrzymania ich w stanie uznanym za właściwy środkami prawnymi i organizacyjnymi państwa (J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski, jego straty i ochrona prawna*, Kraków 2001, t. I, s. 157)”. W powołanym wyroku Trybunał uznał, że zaskarżony przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepis art. 31 ust. 1 u.o.z.o.z., który w praktyce obciążał właściciela bądź użytkownika wieczystego nieruchomości kosztami koniecznych badań archeologicznych prowadzonych na tej nieruchomości, stanowi nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności (art. 64 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 73 Konstytucji). Zarazem jednak Trybunał podkreślił, że „przepis stanowiący o potrzebie przeprowadzania badań archeologicznych jest niezbędnym elementem porządku prawnego i służy realizacji obowiązku Państwa w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego i dostępu do dóbr kultury”, a ustawowej korekty wymaga jedynie „kwestia współuczestnictwa władzy publicznej w kosztach prowadzonych w tym zakresie prac”.

Odnosząc powołane rozważania TK do zaskarżonego przez Prezydenta RP art. 14a ust. 2 u.o.z.o.z., należy stwierdzić, że przepis ten niewątpliwie służy realizacji celu publicznego, a wynikające z niego ograniczenie prawa własności znajduje konstytucyjną legitymację w powołanych wyżej konstytucyjnych normach i preambule Konstytucji. W tym kontekście trzeba także przywołać reprezentowane w orzecznictwie TK stanowisko, zgodnie z którym „własność rodzi nie tylko uprawnienia, ale i obowiązki, zwłaszcza obowiązki legitymowane nakazami interesu publicznego” (por. wyrok TK z 10 października 2000 r., sygn. akt P 8/99).

Z uzasadnienia wniosku wynika, że za ingerencję w istotę prawa własności właściciela zabytku ruchomego wpisanego na Listę uznawana jest możliwość jego przejęcia na własność Skarbu Państwa w przypadkach i na warunkach określonych w dodawanym art. 50 ust. 4 u.o.z.o.z. Ponieważ przepis ten stanowi odrębny przedmiot zaskarżenia w punkcie 2 *petitum* wniosku, a zarzuty wnioskodawcy dotyczą także jego niezgodności z art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji, odniesienie się do nich nastąpi poniżej, w oddzielnym punkcie niniejszego pisma. W tym miejscu

należy jednak podkreślić, że odmiennie niż art. 31 ust. 3 u.o.z.o.z, którego sprzeczność z konstytucyjną zasadą proporcjonalności stwierdził TK w powołanym wyroku z 8 października 2007 r. (sygn. akt K 20/07), zakwestionowana przez Prezydenta RP regulacja przewiduje uczestnictwo władzy publicznej w kosztach, jakie może ponieść dysponent zabytku ruchomego wpisanego na Listę, przyznając mu prawo do wystąpienia o dotację celową z budżetu państwa, udzielaną we wnioskowanej przez niego wysokości do 100% nakładów koniecznych na wyposażenie pomieszczenia w zabezpieczenia techniczne (art. 83a ust. 2 u.o.z.o.z., por. też niżej punkt V.d.2).

W związku z powyższym, zarzuty wnioskodawcy w zakresie niezgodności wprowadzanego art. 14a ust. 2 u.o.z.o.z. z art. 64 ust. 3 Konstytucji należy uznać za bezzasadne.

c) Zarzut niezgodności art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej w części, w jakiej dodawany jest punkt 1a do art. 50 ust. 4 u.o.z.o.z. z art. 2 Konstytucji (zasady: ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego oraz poprawnej legislacji)

W ocenie Sejmu, zarzut niezgodności art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej w części dodawanego w art. 50 ust. 4 u.o.z.o.z. punktu 1a z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami: ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego oraz poprawnej legislacji, jest bezzasadny. Zaskarżony przepis w sposób jednoznaczny określa przesłanki dopuszczalności przejęcia zabytku ruchomego wpisanego na Listę na własność Skarbu Państwa, z przeznaczeniem na cele kultury, za odszkodowaniem odpowiadającym wartości rynkowej tego zabytku. MKiDN obligatoryjnie podejmie decyzję o jego przejęciu, jeżeli nie jest możliwe usunięcie zagrożeń, wskazanych w art. 50 ust. 1 u.o.z.o.z., a więc zagrożenia polegającego na możliwości zniszczenia, uszkodzenia, kradzieży, zaginięcia lub nielegalnego wywiezienia zabytku za granicę. Przepis ustępu 3 art. 50 u.o.z.o.z., do którego także odwołuje się art. 50 ust. 4 u.o.z.o.z., odnosi się wyłącznie do zabytku nieruchomego, dlatego oczywiste jest, że nie znajdzie zastosowania do zabytku ruchomego wpisanego na Listę. Już wykładnia językowa art. 50 ust. 4 punkt 1a u.o.z.o.z. pozwala ustalić przesłanki i zakres zastosowania tego przepisu. Przesłankami tymi jest po pierwsze,

wystąpienie jednego z zagrożeń, o których mowa w art. 50 ust. 1 u.o.z.o.z., a po drugie – niemożność jego usunięcia w jakikolwiek inny sposób. Jak podkreśla się w piśmiennictwie, „normy zawarte w art. 50 ust. 4 u.o.z.o.z. kreują instrumenty reglamentacyjne o szczególnym stopniu ingerencyjności, posuwającym się aż do całkowitego pozbawienia praw do zabytku wpisanego do rejestru. Znajdą one zatem zastosowanie wyłącznie w sytuacjach, w których realizacja zadań z zakresu ochrony konserwatorskiej absolutnie nie jest możliwa do przeprowadzenia w innym trybie” (P. Antoniak, F.M. Elżanowski, K.A. Wąsowski [w:] *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, red. M. Cherka, LEX/el. 2010, nr. 83238, komentarz do art. 50 u.o.z.o.z., pkt 2).

Sformułowania użyte przez ustawodawcę na określenie poszczególnych zagrożeń dla zabytku zostały zaczerpnięte z języka potocznego (np. „kradzież”, „zniszczenie”, „uszkodzenie”), dlatego ustalenie ich znaczenia przez każdego dysponenta zabytku ruchomego wpisanego na Listę nie powinno sprawiać trudności. Należy zaznaczyć, że ustawodawca posługuje się tymi określeniami również w innych aktach prawnych, w tym także w przepisach z zakresu prawa karnego, stosując je w celu opisu znamion przestępstwa (por. np. art. 137 § 1, art. 277 § 1, art. 278, art. 288 § 1 k.k., art. 71 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy, t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 186 ze zm.). Skoro więc sformułowania te są wystarczająco precyzyjne na potrzeby regulacji prawnokarnych, tym bardziej należy je uznać za odpowiadające konstytucyjnemu standardowi określoności w kontekście unormowania u.o.z.o.z. Także podniesiona przez wnioskodawcę wątpliwość, czy niemożność usunięcia zagrożenia może wynikać z zachowania dysponenta zabytku, czy też ma mieć wyłącznie obiektywny charakter, może zostać rozstrzygnięta w drodze językowej wykładni art. 50 ust. 4 u.o.z.o.z. Skoro bowiem ustawodawca nie wprowadził dodatkowych przesłanek przejęcia zabytku ruchomego na własność Skarbu Państwa, a w szczególności nie uzależnił tego przejęcia od zachowania się dysponenta zabytku, należy przyjąć, że ani przyczyny powstania jednego z zagrożeń, o których mowa w art. 50 ust. 1 u.o.z.o.z., ani powody niemożności ich usunięcia, nie mają znaczenia dla wydania przez MKiDN decyzji o przejęciu zabytku ruchomego wpisanego na Listę na podstawie art. 50 ust. 4 pkt 1a u.o.z.o.z.

Na wypadek, gdyby Trybunał Konstytucyjny nie podzielił zaprezentowanej w punkcie III niniejszego pisma argumentacji uzasadniającej wniosek o umorzenie postępowania w zakresie kontroli zgodności art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej

w części obejmującej dodany art. 50 ust. 4 pkt 1a u.o.z.o.z. z art. 2 Konstytucji, Sejm wnosi o uznanie przepisu zaskarżonego w punkcie 2 *petitum* wniosku **za zgodny** z art. 2 Konstytucji.

d) Zarzut niezgodności art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej w części, w jakiej dodawany jest punkt 1a do art. 50 ust. 4 u.o.z.o.z. z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji

1. Wnioskodawca podnosi, że zaskarżone w punkcie 2 *petitum* wniosku unormowanie ingeruje w nieproporcjonalny sposób w istotę prawa własności, gdyż pozwala na przejęcie zabytku ruchomego na własność Skarbu Państwa na podstawie decyzji MKiDN. Przemawiać ma za tym także okoliczność, że ustawodawca nie określił procedury przejmowania takiego zabytku na własność Skarbu Państwa, co utrudnia dysponentowi korzystanie z przysługującego mu prawa, „wywołuje niepewność w stosunkach prawnych i zmusza do oczekiwania na ukształtowanie się jednolitego orzecznictwa”.

2. Ustosunkowując się do tych zarzutów należy w pierwszej kolejności zaznaczyć, że zastosowanie zaskarżonego przepisu art. 50 ust. 4 pkt 1a u.o.z.o.z. nie będzie prowadziło do ograniczenia prawa własności zabytku ruchomego wpisanego na Listę, ale do odjęcia prawa własności dotychczasowemu właścicielowi i przejęcia zabytku na własność Skarbu Państwa, z przeznaczeniem na cele kultury i za odszkodowaniem odpowiadającym wartości rynkowej przejmowanego zabytku. W istocie więc art. 50 ust. 4 u.o.z.o.z. reguluje instytucję wywłaszczenia zabytków w przypadkach i na zasadach określonych w tym przepisie, na co zwraca się również uwagę w piśmiennictwie (por. P. Antoniak, F.M. Elżanowski, K.A. Wąsowski, *op. cit.*, komentarz do art. 50 u.o.z.o.z., pkt 1). Instytucja ta, mające swoje konstytucyjne umocowanie (art. 21 ust. 2 Konstytucji), nie jest formą ograniczenia prawa własności, lecz ze swojej natury ingeruje w istotę tego prawa, skutkując jego przymusowym odjęciem dotychczasowemu uprawnionemu. Kontrola przepisu ustawowego, który przewiduje taką możliwość, pod kątem tego, czy nie stanowi on naruszenia zakazu nieproporcjonalnej ingerencji w istotę prawa własności (art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji), jest więc bezcelowa, gdyż są to wzorce kontroli nieadekwatne. Skoro Konstytucja dopuszcza wywłaszczenie i reguluje jego przesłanki, to przepis ustawy przewidujący tę instytucję nie może być uznany za

sprzeczny z art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji z tego powodu, że narusza istotę prawa własności. Sejm podziela pogląd, że adekwatnym wzorcem kontroli zaskarżonego przepisu byłby art. 21 ust. 2 Konstytucji, określający konstytucyjne przesłanki dopuszczalności wywłaszczenia (tak P. Dobosz, *op. cit.*, s. 10). Przepis ten nie został jednak powołany przez wnioskodawcę.

Pozostawiając na boku kwestię nieadekwatności przepisów art. 64 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji jako wzorców kontroli przepisu zaskarżonego w punkcie 2 *petitum* wniosku, należy odnieść się do podniesionych zarzutów i ich uzasadnienia. Podkreślenia wymaga na wstępie, że przewidziany w art. 50 ust. 4 u.o.z.o.z. środek nadzoru konserwatorskiego w postaci wywłaszczenia zabytku ruchomego lub nieruchomego funkcjonuje w systemie prawa od dnia wejścia w życie u.o.z.o.z. Środek ten ma charakter wyjątkowy i stanowi *ultima ratio*, a więc może zostać zastosowany dopiero wówczas, gdy w postępowaniu administracyjnym zostanie wykazane, że inne, mniej uciążliwe środki nadzoru konserwatorskiego (np. decyzja wojewódzkiego konserwatora zabytków o zabezpieczeniu zabytku w postaci jego czasowego zajęcia) okażą się nieskuteczne i nie doprowadzą do usunięcia zagrożenia. Jak wynika z danych przytoczonych w opinii K. Zalaśńskiej (*op. cit.*, s. 26), w praktyce organów administracji respektowany jest wyjątkowy charakter środka nadzoru konserwatorskiego w postaci wywłaszczenia. Taki sam charakter powinien mieć przewidziany w zaskarżonym przepisie ustawy zmieniającej środek nadzoru w postaci przejęcia na własność Skarbu Państwa zabytku ruchomego wpisanego na Listę. Decyzja o przejęciu będzie mogła zostać podjęta przez organ administracji, tj. MKiDN, dopiero po wyczerpaniu innych mniej uciążliwych środków, w szczególności w postaci decyzji o czasowym zajęciu zabytku ruchomego do momentu usunięcia zagrożenia. Postępowanie w przedmiocie zastosowania środków nadzoru, w tym środka najdalej idącego i wyjątkowego, jaki stanowić ma przejęcie zabytku ruchomego na własność Skarbu Państwa, będzie podlegać ogólnym przepisom procedury administracyjnej i sądownoadministracyjnej, które, w ocenie Sejmu, w sposób wystarczający będą chronić interesy właścicieli zabytków ruchomych. Ponadto, jak wspomniano już powyżej, dysponentowi zabytku przyznano prawo do wystąpienia o dotację celową z budżetu państwa na wyposażenie pomieszczenia, w którym zabytek ten będzie przechowywany, na zabezpieczenia techniczne na wypadek kradzieży, pożaru, lub innych zagrożeń. Wbrew twierdzeniu

wnioskodawcy, z brzmienia dodawanego art. 83a ust. 2 u.o.z.o.z. jednoznacznie wynika, że dotacji tej udziela się „we wnioskowanej wysokości do 100% nakładów koniecznych na wyposażenie pomieszczenia w zabezpieczenia techniczne”. Ze względu na wspomniany art. 83a u.o.z.o.z., nie można też zgodzić się z podniesionym we wniosku zarzutem, że ustawodawca nie wprowadził możliwości aktywizacji organu ochrony zabytków poprzez zobowiązanie go do podejmowania działań wspomagających (ułatwiających) usunięcie zagrożenia. Przepis art. 83a u.o.z.o.z., przewidujący uprawnienia dysponenta zabytku ruchomego w zakresie uzyskania dotacji, stanowi wyraz dążenia ustawodawcy do zmniejszenia obciążeń finansowych, jakie mogą wynikać dla osoby prywatnej w związku z wpisaniem należącego do niego zabytku ruchomego na Listę Skarbów Dziedzictwa. Uprawnienia te, a także wyjątkowy charakter środka przewidzianego w art. 50 ust. 4 pkt 1a u.o.z.o.z., przeczą również twierdzeniu wnioskodawcy, że u podstaw tego przepisu legło przekonanie o antagonistycznym charakterze relacji między dysponentem zabytku wpisanego na Listę a organem administracji rządowej.

Nie powinno również ulegać wątpliwości, że zakwestionowany przepis art. 50 ust. 4 pkt 1a u.o.z.o.z. realizuje skatalogowane w art. 21 ust. 2 Konstytucji przesłanki wyłączenia, tj. przesłankę celu publicznego wyłączenia oraz wymóg słusznego odszkodowania, skoro przejęcie własności zabytku ruchomego ma następować z przeznaczeniem na cele kultury, a ustawodawca przewiduje odszkodowanie odpowiadające wartości rynkowej przejmowanego zabytku.

3. W związku z powyższym Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej w części obejmującej dodany art. 50 ust. 4 pkt 1a u.o.z.o.z., **nie jest niezgodny** z art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Marek Kuchciński