



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 1 czerwca 2016 r.

Pozycja 23

WYROK

z dnia 25 maja 2016 r.

Sygn. akt Kp 2/15*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Jędrzejewski
Leon Kieres
Julia Przyłębska
Piotr Pszczółkowski
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar – sprawozdawca
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Andrzej Wróbel
Marek Zubik,

po rozpoznaniu w trybie art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (j.t. Dz.U.2016.293), na posiedzeniu niejawnym w dniu 25 maja 2016 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 pkt 6 ustawy z 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach, w części dodającej art. 14a ust. 2 do ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (j.t. Dz.U.2014.1446, ze zm.), z art. 2 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 1 pkt 20 lit. b ustawy z 10 lipca 2015 r. powołanej w punkcie 1, dodającego art. 50 ust. 4 pkt 1a do ustawy z 23 lipca 2003 r. powołanej w punkcie 1, z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 1 pkt 6 ustawy z 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach, w części dodającej art. 14a ust. 2

* W dniu 25 maja 2016 r. Prezes TK zarządził ogłoszenie wyroku w Monitorze Polskim.

do ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (j.t. Dz.U.2014.1446, ze zm.), jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji.

2. Art. 1 pkt 20 lit. b ustawy z 10 lipca 2015 r. powołanej w punkcie 1, dodający art. 50 ust. 4 pkt 1a do ustawy z 23 lipca 2003 r. powołanej w punkcie 1, jest zgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji oraz z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji.

UZASADNIENIE

I

1. We wniosku z 31 lipca 2015 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Wnioskodawca) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego, w trybie kontroli prewencyjnej określonej w art. 122 ust. 3 Konstytucji, o zbadanie zgodności:

a) art. 1 pkt 6 ustawy z 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach (dalej: ustawa zmieniająca), w części dodającej art. 14a ust. 2 do ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (j.t. Dz.U.2014.1446, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie zabytków), z art. 2 i art. 64 Konstytucji,

b) art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej, dodającego art. 50 ust. 4 pkt 1a do ustawy o ochronie zabytków, z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wnioskodawca zauważył, że jednym z najistotniejszych celów ustawy zmieniającej jest ustanowienie nowej i efektywniejszej formy ochrony zabytków ruchomych – Listy Skarbów Dziedzictwa, prowadzonej przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (dalej: ministra). Jak bowiem wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej, w świetle konstytucyjnego obowiązku upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury zasadne jest zwiększenie instrumentów ochrony konserwatorskiej oraz uprawnień kontrolnych ministra w odniesieniu do zabytków ruchomych o doniosłej wartości historycznej, artystycznej lub naukowej. Z dotychczasowych funkcjonujących czterech form ochrony zabytków „wszystkie dotyczą zabytków nieruchomych, a zabytków ruchomych dotyczy wyłącznie wpis do rejestru zabytków” (druk sejmowy nr 3112/VII kadencja, s. 17).

Zdaniem Wnioskodawcy, o ile tak określony cel ustawy zmieniającej znajduje uzasadnienie w art. 5, art. 6 i art. 73 Konstytucji, o tyle zastrzeżenia budzą dwie regulacje. Pierwsza umożliwia wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa zabytku ruchomego, zaliczanego do jednej z kategorii, o których mowa w art. 64 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków, na podstawie decyzji wydanej przez ministra z urzędu albo na wniosek właściciela zabytku ruchomego. Druga regulacja stanowi o przejściu w drodze decyzji zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa i jego przejściu na własność Skarbu Państwa, z przeznaczeniem na cele kultury, za odszkodowaniem odpowiadającym wartości rynkowej tego zabytku (art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej).

1.1. W ocenie Wnioskodawcy, art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, w części dodającej art. 14a ust. 2 ustawy o ochronie zabytków, jest przepisem nieprecyzyjnym, a tym samym naruszającym zasadę poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Odnosząc się do kompetencji ministra, ustawodawca posłużył się bowiem wyrażeniem niedookreślonym

i wartościującym (zabytki ruchome „o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego”) oraz odesłaniem do innego przepisu ustawy o ochronie zabytków. Zakwestionowany przepis nie wskazuje wprost, jakie kategorie zabytków ruchomych podlegają wpisowi na Listę Skarbów Dziedzictwa, odsyłając zamiast tego do art. 64 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków. Przepis ten jednakże nie stanowi o zabytkach ruchomych o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego, ale przewiduje wyłącznie kryteria identyfikacji zabytków podlegających procedurze restytucyjnej w wypadku ich bezprawnego wywozu za granicę państwa. Kryteria te, zdaniem Wnioskodawcy, są zaś nieadekwatne do zagadnienia regulowanego w art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej. We wniosku wskazano, że odesłanie zawarte w zakwestionowanym przepisie tworzy mechanizm „nadmiernie skomplikowany (...) umożliwiający zbyt daleko posuniętą dowolność organu administracji w podejmowaniu [decyzji] o wpisie na Listę Skarbów Dziedzictwa” (s. 7 wniosku). W ocenie Wnioskodawcy, tezę o nieprecyzyjności art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej uzasadnia też brak określenia przez ustawodawcę maksymalnej liczby zabytków podlegających wpisowi na Listę Skarbów Dziedzictwa.

1.2. Zdaniem Wnioskodawcy, art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, w części dodającej art. 14a ust. 2 do ustawy o ochronie zabytków, jest niezgodny z art. 64 Konstytucji. Wnioskodawca przyjmuje, że wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa prowadzi do nieproporcjonalnej kumulacji ograniczeń podstawowych uprawnień właściciela rzeczy. Ustawodawca nakłada ponadto na właściciela, pod groźbą kary grzywny, szereg obowiązków informacyjnych dotyczących stanu oraz miejsca przechowywania zabytku ruchomego (art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków w związku z art. 1 pkt 8 ustawy zmieniającej). Ponadto zakwestionowany przepis, jak również przepis, do którego on odsyła, nie pozwalają określić „szczególnej procedury ustalania cech zabytku, która uwzględniałaby prawa i interesy dysponentów w trakcie postępowania związanego z wpisem w szczególności w zakresie ustalania wieku przedmiotów oraz ich wartości” (s. 7 wniosku).

1.3. W ocenie Wnioskodawcy, art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej, dodający art. 50 ust. 4 pkt 1a do ustawy o ochronie zabytków, narusza „zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz zasady ochrony zaufania do państwa i prawa” (s. 10 wniosku) wywodzone z art. 2 Konstytucji. „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, to jest czy niemożność powstała jako wyraz jego woli, czy też na jej powstanie nie miał wpływu lub wyraźnie się jej sprzeciwiał. Dysponent zabytku ruchomego wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa na podstawie decyzji organu administracji rządowej wydanej (co możliwe) bez jego zgody – po zaznajomieniu się z brzmieniem art. 50 ustawy o zabytkach może mieć uzasadnione wątpliwości, w jakich okolicznościach dopuszczalna będzie ingerencja władz państwowych w wykonywanie gwarantowanego mu konstytucyjnie prawa własności, z możliwością odjęcia własności włącznie” (s. 10 wniosku).

1.4. Zdaniem Wnioskodawcy, art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej, dodający art. 50 ust. 4 pkt 1a ustawy o ochronie zabytków, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przemawiać za tym mają następujące argumenty: Po pierwsze, stanowiąc o odjęciu własności zabytku ruchomego, ustawodawca posłużył się nieprecyzyjnym wyrażeniem: „przejęcie przez ministra (...) na własność Skarbu Państwa (...) za odszkodowaniem”. Po drugie, zakwestionowany przepis nie określa procedury, w ramach której ma dojść do odjęcia dotychczasowemu właścicielowi prawa własności zabytku

ruchomego. Brak jest tym samym kryteriów określenia wartości rynkowej zabytku ruchomego w celu wypłacenia odszkodowania dotychczasowemu właścicielowi. Po trzecie, art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej stosowany w związku z innymi przepisami ustawy o ochronie zabytków może prowadzić do nadmiernej ingerencji organu administracji rządowej. Od decyzji tego organu bowiem zależy, czy właściciel zabytku ruchomego otrzyma dotację celową na wyposażenie i ochronę pomieszczenia, w którym przechowywany jest zabytek. Odmowa przyznania takiej dotacji, zwłaszcza niezamożnemu właścicielowi zabytku ruchomego, może *in casu* prowadzić do powstania sytuacji zagrożenia, o której mowa w zakwestionowanym przepisie, uzasadniając tym samym przejęcie zabytku na własność Skarbu Państwa. Po czwarte, zakwestionowany przepis nie jest konieczny dla realizacji celu, jakim jest ochrona zabytku przed zniszczeniem, uszkodzeniem, kradzieżą, zaginięciem lub nielegalnym wywiezieniem. Ustawodawca, upoważniając do odjęcia własności zabytku ruchomego, nie rozważył mniej restrykcyjnych środków ograniczających prawo właściciela. W ocenie Wnioskodawcy, „[u] podstaw wprowadzenia konstrukcji przewidzianej w art. 50 ust. 4 pkt 1a ustawy o zabytkach leży nieuzasadnione przekonanie, że relacja pomiędzy właścicielem (...) a organem administracji (...) musi mieć zawsze antagonistyczny charakter. Nie rozważono możliwości aktywizacji organ[u] ochrony zabytków poprzez zobowiązanie go do podejmowania działań wspomagających (ułatwiających) usunięcie zagrożenia. (...) przy współdziałaniu organu ochrony zabytków zmniejszenie istniejącego zagrożenia dla zabytku umożliwiłoby pozostawienie tego zabytku we władaniu jego dotychczasowego dysponenta” (s. 12-13 wniosku).

2. W piśmie z 1 grudnia 2015 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który wniósł o stwierdzenie, że art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej w części, w jakiej dodawany jest art. 14a ust. 2 do ustawy o ochronie zabytków, jest zgodny z art. 2 Konstytucji, a art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej w części, w jakiej dodawany jest pkt 1a do art. 50 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków, jest zgodny z art. 2 oraz nie jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto, 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., Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej z art. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że przepis ten zawiera dwa kryteria wpisu na Listę Skarbów Dziedzictwa. Pierwsze z nich wynika wprost z odesłania do art. 64 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków, w którym wskazano czternaście kategorii zabytków z uwzględnieniem ich wieku oraz wartości rynkowej. W ocenie Prokuratora Generalnego, kategorie zabytków zostały opisane w art. 64 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków „w sposób dostatecznie jasny i precyzyjny. Zaliczenie danego zabytku ruchomego do określonej kategorii nie powinno nastęrczać żadnych trudności” (s. 14 pisma). Drugie kryterium ma charakter ocenny i wiąże się w kwalifikacją danego zabytku jako posiadającego „szczególną wartość dla dziedzictwa kulturowego”. Kwalifikacja ta ma jednak charakter następczy względem zastosowania pierwszego kryterium (tj. wynikającego z odesłania do art. 64 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków). Zdaniem Prokuratora Generalnego, ustawodawca „miał [bowiem] na celu ograniczenie ilości zabytków ruchomych, które miałyby zostać wpisane na Listę Skarbów Dziedzictwa” (s. 16 pisma). Nie każdy zatem zabytek ruchomy kwalifikowany według art. 64 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków podlega wpisowi.

Należało ponadto uwzględnić, że samo posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem ocennym lub niedookreślonym nie stanowi jeszcze o naruszeniu zasady poprawnej legislacji.

Prokurator Generalny stanął na stanowisku, że zakwestionowany przepis dotyczy specyficznej materii, w której przyjęcie techniki kazuistycznego i enumeratywnego wyliczenia rodzajów zabytków ruchomych podlegających wpisowi jest niemożliwe. W tym kontekście istotne jest też, że pojęcie „dziedzictwa kulturowego”, o którym mowa w zakwestionowanym przepisie, było przedmiotem rozważań doktryny prawa, której ustalenia powinny stanowić punkt wyjścia dla organów stosujących prawo (zob. J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, Kraków 2001, s. 50).

Prokurator Generalny nie podzielił poglądu Wnioskodawcy, że ustawodawca nie wskazał procedury ustalenia cech zabytku podlegającego wpisowi na Listę Skarbów Dziedzictwa. Art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej wprost stanowi bowiem o „decyzji ministra”, a to znaczy, że w sprawach w nim uregulowanych znajdują zastosowanie przepisy ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U. 2016.23).

2.2. Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej z art. 64 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że wnioskodawca nie przedstawił, w jaki sposób ustawa narusza konstytucyjne prawo podmiotowe. Wniosek ogranicza się bowiem w tym zakresie jedynie do przywołania przepisów ustawy, które nakładają różnego rodzaju obowiązki na właściciela zabytku ruchomego, jednakże nie wskazano we wniosku, dlaczego owe ciężary stanowią naruszenie konstytucyjnego prawa. W ocenie Prokuratora Generalnego, wnioskodawca nie uwzględnił też, że art. 64 Konstytucji jest źródłem różnej treści norm, których zarzuty naruszenia wymagają różnej argumentacji. W szczególności we wniosku nie uzasadniono, w jaki sposób zakwestionowany przepis narusza zasadę równej ochrony praw majątkowych. Z tych względów Prokurator Generalny stanął na stanowisku, że zachodzi przesłanka umorzenia postępowania z uwagi na niespełnienie wymogów dotyczących uzasadnienia pisma procesowego.

2.3. Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej z art. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że zakwestionowany przepis „w sposób jednoznaczny określa, kiedy dopuszczalne jest przejęcie zabytku na własność Skarbu Państwa. Następuje to w momencie, gdy nie jest już możliwe usunięcie wskazanych zagrożeń. Oznacza to, iż odjęcie własności zabytku ruchomego jest dopuszczalne wyłącznie w sytuacji, w której wyczerpane zostały wszelkie możliwe, dostępne, środki do usunięcia określonego zagrożenia. Inaczej rzecz ujmując, można stwierdzić, że przejęcie własności [przez Skarb] Państwa jest możliwe tylko wtedy, gdy jest to jedyna szansa uratowania zabytku ruchomego przed kradzieżą, zniszczeniem, uszkodzeniem, zaginięciem lub nielegalnym wywiezieniem za granicę. Właściciel lub posiadacz zabytku ruchomego wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa może więc przewidzieć, kiedy ewentualnie zostanie pozbawiony własności zabytku” (s. 23, 24 pisma). W ocenie Prokuratora Generalnego, ustawodawca, wskazując na okoliczności, w których może dojść do odjęcia własności dotychczasowemu właścicielowi zabytku ruchomego (tj. kradzież, zniszczenie, uszkodzenie, zaginięcie), posłużył się pojęciami, które „powinny być zrozumiałe dla każdego” (s. 24 pisma).

2.4. Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że „zakwestionowany przepis nie ogranicza prawa własności, gdyż odejmuje on to prawo i pozbawia właściciela własności, tym samym w oczywisty sposób narusza jego istotę, czego przecież zabrania art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej. Naruszenie zaś istoty prawa własności ma swoje umocowanie w innym przepisie Konstytucji, mianowicie w jej art. 21 ust. 2. Ten przepis ustawy zasadniczej jest przepisem, który powinien być wzorcem kontroli

każdego przepisu dotyczącego instytucji wyłączenia. Wskazane zaś przez Wnioskodawcę jako wzorce kontroli art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji są nieadekwatne, gdyż nie są przydatne do zbadania, czy zakwestionowany przepis spełnia konstytucyjne przesłanki dopuszczalności wyłączenia, czy też ich nie spełnia” (s. 27 pisma). W konsekwencji, zdaniem Prokuratora Generalnego, choć zakwestionowany przepis ingeruje w istotę prawa własności, co jest zakazane na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji, postępowanie w tym zakresie powinno podlegać umorzeniu. Wnioskodawca nie odniósł się bowiem w żadnym miejscu do art. 21 ust. 2 Konstytucji.

3. W piśmie z 17 maja 2016 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, który w imieniu Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany art. 14a ust. 2 ustawy o ochronie zabytków, jest zgodny z art. 2 Konstytucji, a art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej, w części obejmującej oddany art. 50 ust. 4 pkt 1a ustawy o ochronie zabytków, nie jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

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., Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. Jednakże w razie nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany art. 14a ust. 2 ustawy o ochronie zabytków, jest zgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji, a art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej, w części obejmującej oddany art. 50 ust. 4 pkt 1a ustawy o ochronie zabytków, jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

3.1. Przed przystąpieniem do oceny merytorycznej zakwestionowanych przepisów Marszałek Sejmu wyraził pogląd o niedopuszczalności orzekania w sprawie zgodności art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany art. 14a ust. 2 ustawy o ochronie zabytków, z art. 64 ust. 3 Konstytucji, z uwagi na brak uzasadnienia we wniosku zarzutu naruszenia Konstytucji. Ponadto w stanowisku Sejmu wyrażono pogląd, że kwestionując art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej Wnioskodawca sformułował w istocie zarzut dotyczący „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 (...) W tym zakresie Prezydent RP wyszedł poza zakres zaskarżenia dopuszczalny na podstawie art. 122 ust. 3 zdanie 1 Konstytucji” (s. 10 pisma).

3.2. Zdaniem Marszałka Sejmu, art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, w zakwestionowanej części, nie narusza konstytucyjnej zasady poprawnej legislacji. Przemawiać za tym mają następujące argumenty: Po pierwsze, „[p]ojęcie «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. (...) [N]ależy 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” (s. 22 pisma). Po drugie, „[u]życie 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 (...) 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” (s. 24 pisma). Po trzecie, „[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. (...) 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 (...) w przypadku zabytków ruchomych nie da się wskazać bardziej operatywnych i dookreślonych kryteriów i kategoryzacji” (s. 24-25 pisma). Po czwarte, „[p]ostępowanie w przedmiocie wydania decyzji o wpisaniu zabytku ruchomego na Listę będzie podlegać przepisom [kpa i ppsa]. 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 (...) a także uczestniczyć w przesłuchaniu rzeczoznawcy i zadawać mu pytania w jego trakcie (...). Dysponent zabytku będzie mógł również sam zlecić przeprowadzenie ekspertyzy rzeczoznawcy, która będzie następnie stanowić element zebranego materiału dowodowego (...). Decyzja MKiDN będzie podlegać kontroli w ramach procedury administracyjnej (...) 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 (...) wskazane przepisy procedury administracyjnej i sądownoadministracyjnej 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” (s. 26-27 pisma).

3.3. Odnosząc się do zarzutu Wnioskodawcy, że art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej w zakwestionowanej części stanowi nadmierne ograniczenie prawa własności Marszałek Sejmu stwierdził, że „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 (...) 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” (s. 28, 30 pisma).

3.4. Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej z art. 2 Konstytucji Marszałek Sejmu stwierdził, że zarzut Wnioskodawcy 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” (s. 31 pisma). W ocenie Marszałka Sejmu, „[s]formułowania 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” (s. 32 pisma).

3.5. W ocenie Marszałka Sejmu, „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” (s. 35 pisma). W stanowisku Sejmu „środek nadzoru konserwatorskiego w postaci wyłączenia 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. (...) 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 sądowniczoadministracyjnej” (s. 34 pisma).

4. W odpowiedzi na – wydane na podstawie art. 86 pkt 5 ustawy o TK z 2015 r. – zarządzenie przewodniczącego składu orzekającego, w piśmie z 11 maja 2016 r. stanowisko w sprawie zajął Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: Minister), który wniósł o stwierdzenie, że art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany art. 14a ust. 2 ustawy o ochronie zabytków, jest zgodny z art. 2 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 64 Konstytucji, a art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany art. 50 ust. 4 pkt 1a ustawy o ochronie zabytków, jest zgodny z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.1. W ocenie Ministra, art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, w zakwestionowanej części, nie narusza konstytucyjnej zasady poprawnej legislacji, gdyż „charakterystyczną cechą regulacji z zakresu ochrony zabytków jest posługiwanie się pojęciami nieostrymi, ze względu na przedmiot i cel regulacji, które są ściśle związane z ochrona tożsamości kulturowej (...) [p]osługiwanie się pojęciami niedookreślonymi w regulacji (...) ochrony zabytków jest nie t[y]le nieuniknione, co pożądane, 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” (s. 7 pisma). W piśmie Ministra zwrócono uwagę, że ustawodawca zawęził nieostrość użytego wyrażenia przez odesłanie do wymiernych kryteriów oceny zabytku wynikających z art. 64 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków. „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” (s. 9 pisma).

4.2. W ocenie Ministra, art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, w zakwestionowanej części, nie narusza konstytucyjnej zasady ochrony własności, gdyż „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 (...) art. 64 ust. 3 Konstytucji należało uznać za nieadekwatny wzorzec konstytucyjny” (s. 11 pisma).

4.3. Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej, w części obejmującej dodany art. 50 ust. 4 pkt 1a ustawy o ochronie zabytków, Minister stwierdził, 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[cią] 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” (s. 16-17 pisma). Minister podkreślił, że przepisy dotyczące wywłaszczenia stanowią integralny element regulacji ochronnej poczynawszy od 1918 r., a statyki „nie wykazują aby administracja nadużywała przyznanych jej środków nadzoru konserwatorskiego (s. 17 pisma).

II

Art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (j.t. Dz.U.2016.293) dopuszcza możliwość rozpoznania wniosku na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie spełniona została powyższa przesłanka.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne.

Przystępując do rozpoznania sprawy należy przypomnieć, że 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (j.t. Dz.U.2016.293; dalej: uTK z 2015 r.). Ustawa ta – pomijając zmiany wprowadzone ustawą z 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz.U.178) – została znowelizowana dwukrotnie. Po pierwsze, ustawą z 19 listopada 2015 r. (Dz.U.1928), a po drugie – ustawą z 22 grudnia 2015 r. (Dz.U.2217; dalej: ustawa nowelizująca).

W wyroku z 9 marca 2016 r. w sprawie K 47/15¹, Trybunał orzekł o niezgodności z Konstytucją ustawy nowelizującej w całości ze względu na naruszenie trybu legislacyjnego, a ponadto m.in. o niezgodności z Konstytucją art. 2 tej ustawy, nakazującego co do zasady stosowanie jej przepisów do wszystkich spraw, których postępowanie zostało wszczęte przed dniem wejścia w życie tej ustawy.

Stosownie do art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą. Oba te przymioty przysługują orzeczeniom Trybunału od momentu ich wydania, czyli – w wypadku wyroku – od chwili ich ogłoszenia na sali rozpraw. Wówczas, w razie orzeczenia o niezgodności z Konstytucją, następuje obalenie domniemania konstytucyjności zakwestionowanej regulacji prawnej, co ma wpływ na praktykę jej dalszego stosowania. Utrata mocy obowiązującej przepisów uznanych przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją następuje w dniu ogłoszenia wyroku Trybunału w Dzienniku Ustaw, co właściwy organ jest obowiązany uczynić „niezwłocznie” (art. 190 ust. 2 Konstytucji). Jednak przepisy, wobec których zostało obalone domniemanie konstytucyjności, co następuje – jak już zostało wskazane – z momentem ogłoszenia wyroku na sali rozpraw, nie mogą być dalej stosowane przez Trybunał. Pozostawienie niekonstytucyjnego przepisu w systemie prawa i dalsze jego stosowanie byłoby dopuszczalne jedynie w wypadku wyraźnego orzeczenia o określeniu innego terminu utraty mocy obowiązującej na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok z 9 marca 2016 r. w sprawie K 47/15).

Z uwagi na obalenie domniemania konstytucyjności ustawy nowelizującej, reguła intertemporalna zawarta w art. 2 tej ustawy oraz zasady postępowania określone w jej przepisach, nie mogą być już stosowane dla wyznaczenia zasad procedowania przed Trybunałem. Skutkiem wyroku Trybunału z 9 marca 2016 r. jest powrót do stanu prawnego sprzed nowelizacji. Oznacza to, że do sytuacji prawnych, które trwają w chwili ogłoszenia orzeczenia Trybunału oraz do sytuacji prawnych, które wystąpią w przyszłości ma zastosowanie ustawa o TK bez uwzględnienia zmian wprowadzonych ustawą nowelizującą.

¹ Powołane orzeczenia TK pochodzą z *Orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy*, <http://otkzu.trybunal.gov.pl>

Postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte wnioskiem z 31 lipca 2015 r. czyli przed wejściem w życie ustawy nowelizującej. To oznacza, że postępowanie powinno być prowadzone na podstawie przepisów uTK z 2015 r. w brzmieniu sprzed nowelizacji, zaś – w sytuacjach określonych w art. 134 uTK z 2015 r. – według przepisów ustawy o TK z 1997 r. W wyroku z 9 marca 2016 r. Trybunał orzekł, że art. 44 ust. 1 uTK z 2015 r. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej utraci moc obowiązującą z upływem dziewięciu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku. Oznacza to, że przez okres dziewięciu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku liczebność składów orzekających w postępowaniach wszczętych po wejściu w życie ustawy nowelizującej ustalana będzie na podstawie art. 44 ust. 1 uTK z 2015 r. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej. Z kolei liczebność składów orzekających w sprawach wszczętych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej nie ulega zmianie. Wynika to z obalenia domniemania konstytucyjności art. 2 ustawy nowelizującej, który wymagał w każdym wypadku ustalenia składów orzekających zgodnie z ustawą nowelizującą. Skoro postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, skład orzekający nie ulega zmianie.

Z uwagi na obalenie domniemania konstytucyjności ustawy nowelizującej w całości, a także poszczególnych jej przepisów, w szczególności art. 2, a także art. 1 pkt 10, art. 1 pkt 12 lit. a i art. 1 pkt 14, postępowanie przed Trybunałem, w tym zagadnienia dotyczące wyznaczania terminów rozpraw i posiedzeń (art. 80 i art. 87 ust. 2 uTK z 2015 r.) oraz liczby sędziów wymaganej do orzekania i większości, w jakiej zapadają wyroki w pełnym składzie (art. 44 ust. 3 i art. 99 ust. 1 uTK z 2015 r.) normuje uTK z 2015 r. w brzmieniu sprzed nowelizacji.

2. Przedmiot kontroli.

Przedmiotem kontroli wnioskodawca uczynił przepisy ustawy z 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach (dalej: ustawa zmieniająca), która wprowadza zmiany m.in. w ustawie z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U.2014.1446, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie zabytków).

Art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej stanowi: „po art. 14 [ustawy o ochronie zabytków] dodaje się art. 14a i art. 14b w brzmieniu: «Art. 14a. 1. Listę Skarbów Dziedzictwa prowadzi minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. 2. 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 [ustawy o ochronie zabytków], na podstawie decyzji wydanej przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, z urzędu albo na wniosek właściciela zabytku ruchomego. Art. 14b. 1. Z Listy Skarbów Dziedzictwa skreśla się zabytek ruchomy, który przestał być zaliczany do jednej z kategorii, o których mowa w art. 64 ust. 1. [ustawy o ochronie zabytków] 2. Skreślenie z Listy Skarbów Dziedzictwa następuje na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. 3. Postępowanie w sprawie skreślenia zabytku z Listy Skarbów Dziedzictwa wszczyna się z urzędu albo na wniosek właściciela zabytku ruchomego.»”. Przepis ten został zakwestionowany w części dodającej art. 14a ust. 2 ustawy o ochronie zabytków.

Art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej w zakwestionowanej części odsyła do art. 64 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków, który stanowi „Postępowanie dotyczące restytucji zabytku może być prowadzone w odniesieniu do zabytku zaliczanego do jednej z następujących kategorii: 1) zabytków archeologicznych, które mają więcej niż 100 lat, wchodzi w skład zbiorów archeologicznych lub zostały pozyskane w wyniku badań archeologicznych bądź przypadkowych odkryć; 2) elementów stanowiących integralną część zabytków architektury,

wystroju wnętrza, pomników, posągów i dzieł rzemiosła artystycznego, które mają więcej niż 100 lat; 3) wykonanych ręcznie dowolną techniką i na dowolnym materiale dzieł malarstwa, nieobjętych 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) wykonanych ręcznie na dowolnym materiale akwareli, gwaszy i pastelów, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 30 000 euro oraz nie są własnością ich twórców; 5) mozaik, nieobjętych kategoriami wskazanymi w pkt 1 i 2, oraz rysunków wykonanych 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) oryginalnych dzieł grafiki i matryc do ich wykonania oraz oryginalnych plakatów, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 15 000 euro oraz nie są własnością ich twórców; 7) oryginalnych rzeźb, posągów lub ich kopii wykonanych tą samą techniką co oryginał, nieobjętych 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) fotografii, filmów oraz ich negatywów, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 15 000 euro oraz nie są własnością ich twórców; 9) pojedynczych lub znajdujących się w zbiorach inkunabułów i manuskryptów oraz map i partytur muzycznych, liczących więcej niż 50 lat, które nie są własnością ich twórców; 10) pojedynczych lub znajdujących się w zbiorach książek, które mają więcej niż 100 lat i ich wartość jest wyższa niż 50 000 euro; 11) map drukowanych, które mają więcej niż 200 lat; 11a) kolekcji i przedmiotów z kolekcji zoologicznych, botanicznych, mineralnych lub anatomicznych, których wartość jest wyższa niż 50 000 euro; 12) kolekcji o znaczeniu historycznym, paleontologicznym, etnograficznym lub numizmatycznym, których wartość jest wyższa niż 50 000 euro; 13) środków transportu, które mają więcej niż 75 lat i ich wartość jest wyższa niż 50 000 euro; 14) innych kategorii, niewymienionych w pkt 1-13, obejmujących zabytki, które mają więcej niż 50 lat i ich wartość jest wyższa niż 50 000 euro”. Przepis ten wprowadza czternaście kategorii zabytków, w tym trzynaście wskazanych nominalnie rodzajów zabytków (m.in. akwarele, mapy, rzeźby, fotografie) dookreślonych przez kryterium wieku zabytku oraz jego wartości wyrażonej w pieniądzu. Ostatnia przewidziana przez prawodawcę kategoria ma charakter funkcjonalny, gdyż nie odnosi się do rodzaju zabytku, a jedynie wymaga zastosowania kryterium wieku i wartości.

Zakwestionowany art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej stanowi: „w art. 50 [ustawy o ochronie zabytków] w ust. 4 po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu: «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»”.

Ustawa zmieniająca wprowadza nową, odrębną od rejestru zabytków, formę ochrony zabytków ruchomych o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego – Listę Skarbów Dziedzictwa, prowadzoną przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (dalej: ministra). Wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa wiąże się z nałożeniem ograniczeń na właściciela w zakresie: posiadania (m.in. art. 1 pkt 9 ustawy zmieniającej), używania (m.in. art. 1 pkt 13 i 17 ustawy zmieniającej) i dysponowania (m.in. art. 1 pkt 20 i 21 ustawy zmieniającej) zabytkiem ruchomym. Ustawodawca nakazuje też właścicielowi zabytku ruchomego informować ministra m.in. o zmianach w strukturze i stanie prawnym zabytku, ewentualnych zagrożeniach, miejscu jego przechowywania (art. 1 pkt 8 ustawy zmieniającej) oraz przywiezieniu zabytku na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 1 pkt 27 ustawy zmieniającej). Podobnie jak zabytki wpisane do rejestru zabytków, zabytki ruchome, o których mowa w zakwestionowanych przepisach, nie mogą być wywożone za granicę na stałe (art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej). Ich wywóz dopuszczalny jest na

podstawie jednorazowego pozwolenia czasowego (art. 1 pkt 22 ustawy zmieniającej). Ustawodawca wprowadził jednak dalej idące ograniczenia własności, zakazując wywożenia za granicę zabytków wpisanych na Listę Skarbów Dziedzictwa zarówno na podstawie wielokrotnego pozwolenia indywidualnego na czasowy wywóz (art. 1 pkt 23 ustawy zmieniającej), jak i wielokrotnego pozwolenia ogólnego (art. 1 pkt 24 ustawy zmieniającej). Każdy, kto otrzymał przewidziane w ustawie pozwolenie na wywóz zabytku, obowiązany jest przywieźć go do kraju w okresie ważności tego pozwolenia (art. 1 pkt 26 ustawy zmieniającej).

Ustawa zmieniająca upoważnia ponadto ministra do regulacji w drodze rozporządzenia m.in. zakresu danych gromadzonych na Liście Skarbów Dziedzictwa (art. 1 pkt 7 ustawy zmieniającej), trybu wydania pozwoleń na prowadzenie prac konserwatorskich przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa (art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej), wymagań dotyczących ochrony przechowywanego i przewożonego zabytku (art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej), warunków i trybu udzielenia dotacji celowej na prace konserwatorskie i restauratorskie przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa (art. 1 pkt 33 ustawy zmieniającej).

3. Wzorce kontroli.

W *petitum* wniosku jako wzorce kontroli wskazano art. 2, art. 64 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. W uzasadnieniu, Wnioskodawca odnosi się natomiast do zasady poprawnej legislacji oraz „zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego (...) zasady ochrony zaufania do państwa i prawa” wywodzonych z art. 2 Konstytucji, zakazu nieproporcjonalnej ingerencji w konstytucyjną ochronę własności (art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz zakazu ingerencji w istotę konstytucyjnego prawa własności przez wywłaszczenie zabytku ruchomego. Na tle tak sformułowanego katalogu wzorców powstały dwie – zasygnalizowane przez Prokuratora Generalnego – kwestie, które wymagały wyjaśnienia przed przystąpieniem do kontroli merytorycznej.

Przede wszystkim należało przypomnieć, że art. 2 Konstytucji pozwala na rekonstrukcję „tzw. zasad pochodnych, które mogą stanowić samodzielne wzorce abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa. Zasady pochodne, funkcjonalnie ze sobą powiązane i mające częściowo wspólną treść, nie są jednak tożsame. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa [niekiedy określana jako zasada lojalności] nie jest tożsama z zasadą poprawnej legislacji, mimo że obie służą osiągnięciu pewności prawa, która jest konstytucyjną wartością (...) [R]óżne zarzuty i przywołane na ich poparcie argumenty mogą przemawiać za naruszeniem tych zasad. Niezgodność z zasadą lojalności nie pociąga za sobą automatycznie niezgodności z zasadą poprawnej legislacji. Nie każde naruszenie zaufania obywatela do państwa i [stanowionego przez nie prawa] polega na uchybieniu określoności prawa. Każda z tych zasad, jakkolwiek wywiedziona z art. 2 Konstytucji, wymaga odrębnego i właściwego do swej treści uzasadnienia. Kontrola konstytucyjności z każdą z tych zasad dokonywana jest bowiem przez pryzmat odmiennych kryteriów, które składają się na różne testy” (wyrok TK w sprawie K 20/09, pkt III.2.1).

Podobnie – wskazany przez Wnioskodawcę – art. 64 Konstytucji stanowi źródło wielu różnych norm prawnych (np. zasady równej ochrony praw majątkowych), które mogą stanowić różne wzorce kontroli, z zastosowaniem różnej argumentacji (zob. np. wyrok TK z 25 września 2014 r. w sprawie SK 4/12, pkt III.3.2). Niewątpliwie art. 64 ust. 3 Konstytucji, który zakazuje wprowadzenia ograniczeń naruszających istotę prawa własności, a trudno zaś wyobrazić sobie bardziej wyraziste ograniczenie prawa własności niż jego pozbawienie (wyrok TK z 17 grudnia 2008 r. w sprawie P 16/08, pkt IV.6.2), stanowi podstawowy wzorzec oceny przepisów pozbawiających własności, upoważniających organy władzy publicznej do

jej pozbawienia lub prowadzących do faktycznego pozbawienia własności. Niemniej jednak w niektórych wypadkach konstytucyjny zakaz naruszenia istoty prawa własności stanowi jedynie punkt wyjścia hierarchicznej oceny norm. W zależności od treści kwestionowanej regulacji konieczne jest bowiem rozważenie adekwatności również innych niż art. 64 ust. 3 Konstytucji przepisów, które wyznaczają granice kompetencji prawodawczej przy ingerencji w istotę prawa własności (np. art. 21 ust. 2 Konstytucji – szerzej wyrok TK z 13 grudnia 2012 r. w sprawie P 12/11, pkt III.4). Konstytucja dopuszcza „tylko dwie instytucje, które mogą prowadzić do pozbawienia własności, a tym samym naruszenia istoty tego prawa. Najdalej idąca ingerencja w prawo własności może przejawiać się albo w formie wywłaszczenia, które zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji dopuszczalne jest jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem, albo w formie przepadku rzeczy, o którym mowa w art. 46 Konstytucji. Niezależnie zatem od tego, czy ustawodawca posłużył się wprost pojęciem «przepadku rzeczy», czy też określeniami synonimicznymi, a mianowicie «odjęciem własności», czy też «przejęciem, przejściem własności», w znaczeniu konstytucyjnym pozbawienie prawa własności, o ile nie przejawia się w formie wywłaszczenia, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji, musi spełniać łącznie wymogi określone w art. 46 Konstytucji” (wyrok z 3 czerwca 2008 r. w sprawie P 4/06, pkt III.4). Trybunał Konstytucyjny przypomina zaś, że przymusowe odjęcie prawa własności na cel publiczny wykracza poza zakazy wynikające z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Art. 21 ust. 2 Konstytucji uprawnia wszakże w ściśle określonych wypadkach naruszyć istotę prawa własności (zob. pkt 6 tej części uzasadnienia).

W tym kontekście Trybunał uwzględnił, że w europejskiej kulturze prawnej ugruntowana jest zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Również w niniejszej sprawie Trybunał potwierdził jej obowiązywanie, uznając, że decydujące znaczenie należy przypisać nie tyle żądaniu wskazanemu w *petitum* wniosku, ile całej jego treści z uwzględnieniem argumentacji zawartej w uzasadnieniu pisma (por. np. wyroki TK z: 8 lipca 2002 r. w sprawie SK 41/01; 14 lutego 2006 r. w sprawie P 22/05; 6 marca 2007 r. w sprawie SK 54/06; 24 lutego 2009 r. w sprawie SK 34/07). Na wniosek składa się bowiem cała wyrażająca go treść, a w *petitum* następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem TK zasada ta znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do przedmiotu kontroli, ale także wzorców kontroli (zob. wyrok z 8 lipca 2002 r. w sprawie SK 41/01).

Stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet*, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Wnioskodawca sformułował w istocie trzy różne zarzuty. Pierwszy z nich dotyczy przestrzegania przez prawodawcę wymogu poprawnej legislacji (art. 1 pkt 6 i pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej). Drugi z zarzutów Wnioskodawcy sprowadza się do twierdzenia o nieproporcjonalnej ingerencji w konstytucyjne prawo własności przez wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa i związane z tym nałożenie ograniczeń na właściciela zabytku ruchomego (art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej). Trzeci zaś z zarzutów dotyczy wkroczenia przez ustawodawcę w istotę prawa własności przez przejęcie zabytku ruchomego „na własność Skarbu Państwa”. Art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej nie stanowi nominalnie o wywłaszczeniu, niemniej jednak nie budzi wątpliwości, że reguluje on pozbawienie własności podmiotu prawa prywatnego na rzecz podmiotu prawa publicznego, które ma charakter przymusowy, następuje na cel publiczny i za odszkodowaniem. W konsekwencji wzorcami kontroli w niniejszej sprawie są: art. 2, art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Problem konstytucyjny sprowadzał się zaś do trzech pytań: 1) Czy art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, w części wskazanej w sentencji, oraz art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej są

precyzyjne i komunikatywne? (pkt 4 tej części uzasadnienia); 2) Czy wpisanie zabytku ruchomego na Listę Skarbów Dziedzictwa stanowi nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności? (pkt 5 tej części uzasadnienia); 3) Czy przewidziane w art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej wyłączenie z rzeczy ruchomej jest zgodne z konstytucyjnymi wymogami? (pkt 6 tej części uzasadnienia).

4. Ocena zgodności art. 1 pkt 6 oraz pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej z art. 2 Konstytucji.

4.1. Zważywszy, że zasada poprawnej legislacji była wielokrotnie przedmiotem rozważań w orzecznictwie konstytucyjnym, Trybunał uznał za celowe jedynie przypomnieć, że „ocena zgodności w tym zakresie powinna być dokonywana przy zastosowaniu dwóch kryteriów. (...) Pierwszym kryterium jest precyzyjność, którą należy rozumieć jako możliwość odkodowania z przepisów norm prawnych za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych w danej kulturze prawnej. Przejawia się ona w takiej regulacji praw i obowiązków, by ich treść była praktycznie jednoznaczna i pozwalała na ich egzekwowanie. Drugim kryterium jest komunikatywność, która oznacza zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Służy temu respektowanie zasad techniki prawodawczej. Spełnienie wskazanych powyżej kryteriów nie przesądza jeszcze o konstytucyjności regulacji poddanej kontroli z perspektywy zasady poprawnej legislacji. W orzecznictwie podkreśla się, 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» (...). W tym kontekście istotne jest, że pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności ma charakter *ultima ratio*. Z uwagi na zasadę stosowania wykładni zgodnej z Konstytucją stwierdzenie niekonstytucyjności z powołaniem się na zasadę określoności przepisu możliwe jest, gdy nie sposób usunąć wątpliwości przez zastosowanie reguł wykładni” (cyt. wyrok w sprawie K 20/09, pkt IV.1.1 i powołane tam orzecznictwo).

4.2. Uwzględniając powyższe, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, w części wskazanej w sentencji, jest precyzyjny. Przepis ten wraz z innymi przepisami ustawy o ochronie zabytków pozwala w sposób jednoznaczny zrekonstruować: a) adresata (tj. ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego), b) kompetencję (tj. prowadzenie Listy Skarbów Dziedzictwa oraz dokonywanie wpisów zabytków ruchomych), c) podmiot, którego obowiązki powstają lub aktualizują się wraz z dokonaniem czynności konwencjonalnej (właściciela zabytku ruchomego) oraz granice wykonywania kompetencji (m.in. art. 3 pkt 1 i 3, art. 6 ust. 1 pkt 2 oraz art. 64 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków). Zakwestionowany przepis wprost określa podmiot legitymowany do dokonania wpisu lub złożenia wniosku o wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa (tj. minister, właściciel zabytku ruchomego) oraz jednoznacznie wskazuje procedurę postępowania. Wpis ma formę decyzji, co oznacza zastosowanie przepisów ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U.2016.23, dalej: kpa).

Art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej jest też przepisem komunikatywnym. Użyte przez prawodawcę wyrażenie „zabytek ruchomy” zostało ustawowo zdefiniowane, jako rzecz ruchoma, jej część lub zespół rzeczy ruchomych, będących dziełem człowieka lub związanych z jego działalnością i stanowiących świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową (art. 3 pkt 1 i 3 ustawy o ochronie zabytków). Definicję tę uszczegóławia

art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków, stanowiąc, że ochronie podlegają zabytki ruchome będące, w szczególności: a) dziełami sztuk plastycznych, rzemiosła artystycznego i sztuki użytkowej, b) kolekcjami stanowiącymi zbiory przedmiotów zgromadzonych i uporządkowanych według koncepcji osób, które tworzyły te kolekcje, c) numizmatami oraz pamiątkami historycznymi, a zwłaszcza militariami, sztandarami, pieczęciami, odznakami, medalami i orderami, d) wytworami techniki, a zwłaszcza urządzeniami, środkami transportu oraz maszynami i narzędziami świadczącymi o kulturze materialnej, charakterystycznymi dla dawnych i nowych form gospodarki, dokumentującymi poziom nauki i rozwoju cywilizacyjnego, e) materiałami bibliotecznymi, f) instrumentami muzycznymi, g) wytworami sztuki ludowej i rękodzieła oraz innymi obiektami etnograficznymi, h) przedmiotami upamiętniającymi wydarzenia historyczne bądź działalność wybitnych osobistości lub instytucji.

Oceniając komunikatywność art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, należało uwzględnić, że przepis ten odsyła do art. 64 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków, w którym wskazano enumeratywnie 13 kategorii zabytków (m.in. mapy, grafiki, fotografie, rzeźby), które dodatkowo podlegają kwalifikacji według kryterium wieku zabytku oraz jego wartości. Wpisem na Listę Skarbów Dziedzictwa mogą być zatem objęte wyłącznie rzeczy ruchome, których rodzaj został wskazany w ustawie, starsze – w zależności od kategorii – niż 50, 100 albo 200 lat oraz warte – również w zależności od kategorii – więcej niż 15000, 30000, 50000 albo 150000 euro. Wymierny i obiektywny charakter kryteriów, do których odsyła zakwestionowany przepis, nie pozwalał podzielić argumentu Wnioskodawcy, że odesłanie w art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej jest niejasne i czyni stosowanie prawa nadmiernie skomplikowanym.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił też argumentu Wnioskodawcy, że o niezgodności ocenianego przepisu z zasadą poprawnej legislacji przesądzać ma użycie przez ustawodawcę wyrażenia niedookreślonego („o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego”). W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się wszakże, że nie każde użycie klauzuli generalnej albo wyrażenia niedookreślonego stanowi naruszenie wymogów poprawnej legislacji (wyrok TK z 17 października 2000 r., w sprawie SK 5/99, pkt III.1 oraz III.4). Prawodawca powinien „z dużą ostrożnością posługiwać się wszelkiego rodzaju zwrotami niedookreślonymi, choć (...) nie da się nigdy całkowicie wyeliminować tych zwrotów z przepisów prawa obowiązującego” (cyt. wyrok w sprawie SK 5/99, pkt III.1). W tym kontekście istotne jest, że posłużenie się przez ustawodawcę wyrażeniem niedookreślonym w art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej nie podważa związanego charakteru decyzji organu administracji rozstrzygającego o wpisie na Listę Skarbów Dziedzictwa. Minister nie uzyskuje kompetencji do swobodnej oceny, który z zabytków ruchomych wskazanych w art. 3 pkt 1 i 3 ustawy o ochronie zabytków podlega wpisowi, ale wyłącznie uprawnienie do oceny, który spośród wskazanych przez ustawodawcę zabytków ruchomych podlega ochronie. O tym, który zabytek ruchomy podlega wpisowi, rozstrzygnął w pierwszej kolejności ustawodawca, odsyłając do art. 64 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków. Wyrażenie „o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego” zawęża zakres zabytków ruchomych podlegających wpisowi, wyznaczając granicę decyzji organu administracji.

Zawarte w zakwestionowanym przepisie odesłanie do ocen pozaprawnych jest często spotykaną i akceptowaną w doktrynie i orzecznictwie techniką legislacyjną.

Trybunał Konstytucyjny uwzględnił ponadto, że użyte przez ustawodawcę wyrażenie niedookreślone odpowiada specyfice dziedziny podlegającej regulacji. Charakterystyczną cechą zarówno krajowych, jak i unijnych przepisów o ochronie zabytków jest pozostawienie organom administracji jawnego luzu decyzyjnego (np. art. 15 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków; dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/60/UE z 15 maja 2014 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprawdzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012, Dz.Urz. UE L 159 z 28.5.2014,

s. 1-10). Umożliwia on uwzględnienie, że indywidualny charakter obiektów określanych jako zabytki powoduje niepowtarzalność sytuacji i stosunków prawnych, których są przedmiotami. „Nie istnieją dwa identyczne zabytki; choćby nawet ich rodzaj, forma, styl, cel wytworzenia czy warsztat były tożsame, to przesłanki historyczne, warunki, w jakich były używane w przeszłości, związki z konkretnymi wydarzeniami i osobami różnicują je” (J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, Kraków 2001, t. 1, s. 143).

Na marginesie należało też zauważyć, że samo pojęcie „dziedzictwa kulturalnego” było przedmiotem rozważań doktryny prawa. Przyjmuje się bowiem, że jest to „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, 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, *Dziedzictwo kultury Polski..*, t. I., s. 50).

Podsumowując, art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, w części wskazanej w sentencji, spełnia wymóg precyzyjności i komunikatywności. Przepis ten nie uchybia zasadom techniki prawodawczej.

4.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej jest precyzyjny. Przepis ten wraz z innymi przepisami ustawy o ochronie zabytków pozwala w sposób jednoznaczny wskazać: a) adresata (tj. ministra), b) kompetencję (tj. wydanie decyzji o przejściu własności zabytku ruchomego); c) podmiot, którego uprawnienia gasną wraz z dokonaniem czynności konwencjonalnej ministra (właściciela zabytku ruchomego), oraz przesłanki dokonania tejże czynności (tj. wystąpienie zagrożenia polegającego na zniszczeniu, uszkodzeniu, kradzieży, zaginięciu lub nielegalnym wywozie za granicę zabytku). Ustawodawca nie pozostawia przy tym ministrowi możliwości oceny, czy w wypadku wystąpienia określonego normatywnie zagrożenia decyzję wydać, gdyż zakwestionowany przepis jednoznacznie stanowi, że zabytek ruchomy wpisany na Listę Skarbów Dziedzictwa „zostaje przejęty (...) w drodze decyzji, na własność Skarbu Państwa”. Tym samym ustawa zmieniająca wskazuje też właściwą procedurę postępowania (tj. przepisy kpa).

Art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej jest komunikatywny. Użyte przez prawodawcę wyrażenia „zabytek ruchomy” oraz „Lista Skarbów Dziedzictwa” są ustawowo zdefiniowane. Z kolei relewantne dla wydania decyzji przez ministra kryteria zniszczenia zabytku oraz uszkodzenia zabytku nie stanowią nowości normatywnej, gdyż są pojęciami o utrwalonym znaczeniu, wielokrotnie używanymi przez ustawodawcę (np. art. 10 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków). Komunikatywność wspomnianych kryteriów nie powinna budzić wątpliwości Wnioskodawcy, jeżeli uwzględnić dorobek orzeczniczy i doktrynalny na gruncie art. 108 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków, który stanowi o karze pozbawienia wolności za niszczenie lub uszkodzenie zabytków, oraz art. 288 §1 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U.88.553, ze zm.; dalej: k.k.), który stanowi o karze pozbawienia wolności za niszczenie, uszkodzenie lub uczynienie rzeczy niezdatnej do użytku. Za równie zrozumiałe Trybunał Konstytucyjny uznał kryterium kradzieży lub zaginięcia zabytku (por. art. 4 pkt 4, art. 23 ust. 1, art. 24 ust. 1, art. 110 ust. 1, art. 113 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków oraz art. 278 §1 k.k.). Zważywszy, że wywóz zabytków za granicę stanowi przedmiot szczegółowej regulacji m.in. w rozdziale V ustawy o ochronie zabytków oraz art. 1 pkt 22-24 ustawy zmieniającej, wątpliwości interpretacyjnych nie powinno też budzić kryterium „nielegalnego wywiezienia za granicę zabytku ruchomego”.

Podsumowując, art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej spełnia wymóg precyzyjności i komunikatywności. Przepis ten nie uchybia zasadom techniki prawodawczej w stopniu, który przesądzałby o naruszeniu art. 2 Konstytucji.

5. Ocena zgodności art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5.1. Art. 64 ust. 1 Konstytucji był wielokrotnie przedmiotem rozważań w orzecznictwie konstytucyjnym, Trybunał uznał za celowe jedynie przypomnieć, że prawo własności jest „najpełniejszym z praw majątkowych” (zob. m.in. wyrok pełnego składu z 12 stycznia 2000 r. w sprawie P 11/98, pkt III.4A). „Konstytucyjna ochrona własności oznacza przede wszystkim prawo do spokojnego korzystania z własności, co jest równoznaczne z nakazem nieingerencji we własność ze strony władz publicznych” (wyrok z 14 października 2009 r. w sprawie Kp 4/09, pkt III.5.5). Jednakże „prawo własności nie jest prawem absolutnym, a na jego treść składają się również obowiązki właściciela wynikające z nakazów interesu publicznego. Obowiązkiem takim jest między innymi realizacja władztwa nad rzeczą w sposób legalny (zgodny z prawem). Właściciel, który się z tego obowiązku należy nie wywiązuje, sprowadza na siebie zagrożenie ostrą reakcją władz publicznych” (wyrok z 29 czerwca 2005 r. w sprawie SK 34/04, pkt III.5). W uzasadnieniu wyroku w sprawie SK 12/12 Trybunał przywołał orzecznictwo, z którego wynika, że za konstytucyjnie usprawiedliwione (tj. legitymizujące działania ustawodawcy pozbawiające właściciela określonych składników majątkowych) uznane zostały przez Trybunał te sytuacje, w których właścicielowi można było postawić zarzut naganności własnego zachowania – np. dopuszczalność pozbawienia właściciela odszkodowania za szkody wodne, jeśli woda zniszczyła przeprowadzone przez właściciela samowolnie prace zakazane w obrębie danej nieruchomości, czy nakazania dokonania rozbiórki obiektu budowlanego wzniesionego z nakładów właściciela w wyniku niedopuszczalnej samowoli (wyrok z 29 lipca 2013 r., pkt III.8.2).

Kontrola konstytucyjności ograniczenia prawa własności wprowadzonego na mocy ustawy musi uwzględniać „zarówno (...) wymagania przewidziane w art. 64 ust. 3, jak i opierać się na skonfrontowaniu danej regulacji z przesłankami konstruującymi ogólną zasadę wyrażoną w art. 31 ust. 3 [K]onstytucji” (wyrok TK z 12 stycznia 1999 r. w sprawie P 2/98, pkt III.2.3). Zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie poglądem, „odrębne unormowanie problematyki ograniczania własności – przez wskazanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji przesłanek dopuszczających takie działania – nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady z art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wyrok z 8 października 2007 r. w sprawie K 20/07, pkt III.2). Trybunał Konstytucyjny dokonał zatem oceny przydatności, niezbędności oraz proporcjonalności w wąskim znaczeniu art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej w części wskazanej w sentencji.

5.2. Zgodnie z wymogiem przydatności „prawodawca może ustanowić jedynie takie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, które uzasadnione są racjonalną potrzebą ingerencji w danym stanie prawnym i faktycznym oraz służą bezpośrednio realizacji konstytucyjnie uzasadnionego celu. Cel ten wpisany jest w treść zasad konstytucyjnych” (wyrok z 25 lipca 2013 w sprawie P 56/11, pkt IV.4.1). W tym zaś kontekście Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę, co następuje:

Po pierwsze, celem zakwestionowanej regulacji jest zwiększenie efektywności ochrony zabytków ruchomych o szczególnym znaczeniu dla dziedzictwa narodowego przez ustanowienie nowej instytucji prawnej – wpisu na Listę Skarbów Dziedzictwa (druk sejmowy nr 3112/VII kadencja). Zapewnienie efektywnej ochrony zabytków o szczególnym

znaczeniu narodowym przede wszystkim uzasadnia preambuła Konstytucji („wdzięczni naszym przodkom za ich pracę, za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami, za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach, nawiązując do najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej, zobowiązani, by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponadtysiącletniego dorobku”). Przywołany fragment daje wyraz założeniu ustrojodawcy o istnieniu między członkami wspólnoty, jaką jest Naród, międzypokoleniowej więzi, wyrażającej się w uniwersalnych wartościach, z którymi związany jest zbiór usystematyzowanych zasad i dyrektyw wskazujących, jak osiągać te wartości, a z jakich metod, dążąc do nich zrezygnować. Jednym ze środków utrzymania wspomnianej więzi międzypokoleniowej jest przekazywanie „tego, co cenne z ponadtysiącletniego dorobku”. Bezsprzecznie dotyczy to co najmniej zachowania dóbr kultury. *Ratio* zakwestionowanej regulacji znajduje ponadto uzasadnienie w preambule Konstytucji w zakresie, w jakim stanowi ona o złączeniu więzami wspólnoty z rodakami rozsianymi po świecie, oraz w art. 6 ust. 2 Konstytucji, który nakazuje udzielania „pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym”. Jednym ze środków utrzymania owej więzi jest zachowanie możliwości dostępu do narodowego dziedzictwa kulturowego, czego z kolei warunkiem koniecznym jest istnienie i efektywna ochrona dóbr kultury.

Po drugie, oceniając przydatność, należało uwzględnić, że zakwestionowany przepis pozostaje w bezpośrednim związku z założonym przez prawodawcę celem, stanowiąc funkcjonalne uzupełnienie obowiązujących norm w zakresie ochrony zabytków. Od wejścia w życie ustawy o ochronie zabytków system ochrony obejmuje w szczególności: a) rejestr zabytków, b) uznanie za pomnik historii, c) utworzenie parku kulturowego, d) ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego (art. 7 ustawy o ochronie zabytków). Spośród wymienionych instytucji rejestr zabytków służy ochronie zabytków ruchomych znajdujących się poza muzeami (art. 10 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków). Wpis do rejestru co do zasady ma miejsce po złożeniu wniosku przez właściciela zabytku ruchomego, i jedynie obawa zniszczenia uszkodzenia lub nielegalnego wywozu zabytku albo wywozu zabytku o wyjątkowej wartości może uzasadniać dokonanie wpisu z urzędu (art. 10 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków). W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej wskazano, że z „czterech [obowiązujących dotychczas] form [ochrony zabytków] wszystkie dotyczą zabytków nieruchomości, a zabytków ruchomych dotyczy wyłącznie wpis do rejestru zabytków. Podkreślić również należy, że wpis zabytku ruchomego do rejestru zabytków następuje w zasadzie na wniosek właściciela zabytku. Z urzędu tego rodzaju zabytek można wpisać jedynie w ściśle określonych przypadkach, związanych z obawą jego zniszczenia, uszkodzenia lub utraty. Oznacza to, że skuteczna ochrona tych zabytków może być sprawowana jedynie w ograniczonym zakresie, gdyż można ją podjąć dopiero wtedy, gdy zabytek jest już narażony na różnego rodzaju zagrożenia. Taki stan rzeczy nie jest właściwy. Niepodjęcie bowiem w odpowiednim czasie interwencji może spowodować, że bezcenne pamiątki przeszłości utracą swoje wartości bezpowrotnie” (druk sejmowy nr 3112/VII kadencja). Lista Skarbów Dziedzictwa jest bardziej rygorystyczną formą ochrony zabytków niż rejestr zabytków, gdyż możliwość wpisu z urzędu nie została uzależniona od wystąpienia ryzyka zniszczenia, uszkodzenia lub wywozu zabytku, ale od jego wartości dla dziedzictwa kulturowego. Ponadto z wpisem na Listę Skarbów Dziedzictwa wiążą się dalej idące ograniczenia prawa własności. Zakwestionowany przepis wprowadza tym samym gradację ochrony zabytków ruchomych w zależności od ich wartości dla dziedzictwa kulturowego oraz stanowi formę symetrycznego

rozwinienia systemu ochrony zabytków. W obowiązującym dotychczas stanie prawnym zabytki ruchome o szczególnej wartości nie korzystały z odrębnej ochrony, która odpowiadałaby kwalifikowanej formie ochrony zabytków nieruchomych o szczególnej wartości np. uznanych za pomnik historii (art. 15 ustawy o ochronie zabytków). Zakwestionowany przepis należy tym samym uznać za przydatne rozwinięcie obowiązującego systemu ochrony.

Po trzecie, należało także uwzględnić tendencję legislacyjną w zakresie zwiększania efektywności ochrony zabytków ruchomych, w tym tych o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego i narodowego. Ograniczenia praw właścicieli zabytków ruchomych sięgają dekretu z 31 października 1918 r. Rady Regencyjnej o opiece nad zabytkami sztuki i kultury (Dz.U.16.36), który m.in. zabraniał wywozu za granicę zabytków ruchomych i ich części, zakazywał ich niszczenia oraz wprowadzał ograniczenia dotyczące wszelkich robót związanych z zabytkami, a nawet umożliwiał pozbawienie prawa własności zabytku na rzecz jednego z muzeów narodowych w wypadku niebezpieczeństwa zniszczenia, uszkodzenia lub wywozu za granicę. Analogiczne rozwiązania przyjęto w art. 11-34 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz.U.29.265). Akt ten wprowadzał zarówno ograniczenia w zakresie posiadania (np. wzięcie zabytku w zarząd państwowy), używania (np. wymóg zgody władzy konserwatorskiej na zdobienie lub przewożenie zabytku), dysponowania (np. prawo pierwokupu) zabytkiem, jak i upoważniał do pozbawienia własności zabytku ruchomego. Nieobowiązująca ustawa z 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (Dz.U.10.48, ze zm.; dalej: ustawa z 1962 r.) rozbudowała system ochrony zabytków, utrzymując daleko idące ograniczenia prawa własności oraz możliwość do wywłaszczenia zabytku o szczególnej wartości historycznej, naukowej, artystycznej.

Po czwarte, przydatność ograniczeń praw właścicieli zabytków ruchomych, a w szczególności ograniczenia uprawnienia do dysponowania rzeczą, uznawana jest przez prawo pierwotne Unii Europejskiej. Ochrona narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej stanowi bowiem przesłankę uzasadniającą odstępstwo od zakazów lub ograniczeń przywozowych, wywozowych lub tranzytowych, pod warunkiem że nie przyjmuje formy arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu między państwami członkowskimi (art. 36 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47; dalej: TFUE). Niewątpliwie zatem cel zakwestionowanego przepisu można uznać za systemowo legitymowany.

Podsumowując tę część rozważań, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, w części wskazanej w sentencji, jest rozwiązaniem przydatnym do realizacji celu zakładanego przez prawodawcę i uzasadnionym w świetle wartości wskazanych w preambule Konstytucji. Należy jednak zauważyć, że powoływanie się na konkretną wartość konstytucyjną uzasadniającą przydatność ograniczenia prawa własności nie rozstrzyga o konstytucyjności zaskarżonej regulacji. Przydatność ograniczeń nie przekłada się bowiem automatycznie na ich niezbędność w demokratycznym państwie prawnym. Ciężar analizy przesunął się na kolejne przesłanki testu dozwolonych konstytucyjnie ograniczeń wolności i praw.

5.3. Prawodawca może ustanowić jedynie takie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, które są niezbędne w demokratycznym państwie prawa dla ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, ochrony zdrowia i moralności publicznej albo ochrony praw i wolności, o ile tej ochrony nie da się *in concreto* osiągnąć bez wprowadzenia ograniczeń praw i wolności (cyt. wyrok w sprawie P 56/11, pkt IV.5.1).

Konstytucja nakłada na ustawodawcę zarówno negatywne, jak i pozytywne obowiązki prawodawcze w zakresie ochrony dóbr kultury. „Wykładnia językowa i celowościowa (...) art. 5 Konstytucji wskazuje, że ustawodawca konstytucyjny ujmował zarówno pojęcie «strze-

że», jak i wymiennie stosowane pojęcie «zapewnia» w sposób szeroki, obejmujący wszelkie formy działania państwa. O tym, za pomocą jakich instrumentów zadanie państwa może być realizowane, decyduje charakter zadania oraz wynikające z innych przepisów Konstytucji ograniczenia działań władzy publicznej” (cyt. wyrok w sprawie K 20/07, pkt III.2). Konstytucyjnie nakazane jest zatem nie tylko powstrzymanie się od nieuprawnionej ingerencji w korzystanie z dóbr kultury, ale również stworzenie odpowiednich instytucji prawnych służących w szczególności ochronie, opiece oraz regulacji dostępu do dóbr kultury. Art. 5, art. 6 i art. 73 Konstytucji „stanowią podstawę i uzasadnienie ograniczeń oraz zakreślają obszar działania państwa w zakresie strzeżenia dziedzictwa narodowego. Prawo podmiotowe ukształtowane na podstawie art. 73 Konstytucji wyraża interes jednostki w zapewnieniu dostępu do dóbr kultury. Art. 5 i art. 6 Konstytucji kształtują obowiązki publicznoprawne w tym zakresie” (cyt. wyrok w sprawie K 20/07, pkt III.4). Tym samym treść prawa podmiotowego jednostki oraz zakres kompetencji prawodawczej ustawodawcy w przedmiotowo istotnym zakresie wyznaczone są w szczególności przez wyrażenia: „dziedzictwo”, o którym mowa w preambule i art. 5 Konstytucji, „narodowe dziedzictwo kulturalne”, o którym mowa w art. 6 ust. 2 Konstytucji oraz „dobro kultury”, o którym mowa w art. 6 ust. 1 i art. 73 Konstytucji.

Wyrażenia „dziedzictwo narodowe” oraz „narodowe dziedzictwo kulturalne” nie zostały zdefiniowane legalnie na poziomie konstytucyjnym. Jednakże kontekst językowy, w jakim słowo „dziedzictwo” zostało użyte w preambule oraz art. 5 Konstytucji, pozwala przyjąć, że prawodawca konstytucyjny nawiązał do koncepcji solidarności pokoleniowej oraz ciągłości tradycji kulturalnych i ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej („wszystko, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku”). Trybunał podtrzymuje też wyrażony w sprawie K 20/07 pogląd, że istotne w tym kontekście jest przyjęte w polskiej doktrynie prawa rozumienie dziedzictwa kulturalnego jako zasobu rzeczy nieruchomości i ruchomych, wraz ze związanymi z nim wartościami, zjawiskami historycznymi i obyczajowymi, uznawany za godny ochrony prawnej dla dobra społeczeństwa i jego rozwoju oraz przekazania następnym pokoleniom (J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski...*, t. I, s. 50). Ponadto dla interpretacji wyrażen „dziedzictwo narodowe” oraz „narodowe dziedzictwo kulturalne” doniosłe znaczenie ma konstytucyjne pojęcie narodu, które w orzecznictwie konstytucyjnym rozważane jest w dwóch niewykluczających się ujęciach: wąskim (akcentującym związki obywatelstwa) oraz szerokim (akcentującym związki kulturowe). W sprawie K 28/13 stwierdził, że „Ustrojodawca – w preambule do Konstytucji – jednoznacznie stwierdził, że Naród Polski (...) to «wszyscy obywatele Rzeczypospolitej». Dla ustalenia przynależności do tak pojętego Narodu Polskiego nie mają zatem znaczenia żadne – poza obywatelstwem – czynniki, choćby takie jak narodowość, rasa czy wyznanie, a istotą przynależności do tak pojętego Narodu Polskiego jest poczucie państwowe uzewnętrzniane przez posiadanie polskiego obywatelstwa. Powyższe rozumienie pojęcia «naród polski» na gruncie Konstytucji byłoby niepełne. Z jej art. 5 (...), art. 6 (...), a pośrednio również z art. 35 (...) wynika, że ustrojodawca traktuje naród polski (pisany małymi literami) jako wspólnotę nie tyle etniczną (w ścisłym znaczeniu «wspólnoty krwi», co byłoby bezprzedmiotowe wobec migracji i mieszania się różnych narodowości zarówno w wielonarodowej I i II Rzeczypospolitej, jak i w wyniku wojen i przemarszów obcych armii), ile kulturową” (wyrok z 21 września 2015 r., pkt III.2.2.1).

Wyrażenie „dobro kultury” również nie zostało zdefiniowane przez prawodawcę konstytucyjnego, jednakże miało swoje legalne ustawowe i prawnomiędzynarodowe definicje w momencie konstytucjonalizacji ochrony dóbr kultury (m.in. art. 2 ustawy z 1962 r.; art. 1 Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisanej w Hadze 14 maja 1954 r., Dz.U.1957.46.212). Brak definicji legalnej dobra kultury w Konstytucji należy zatem rozumieć, jako uwzględnienie przez prawodawcę

konstytucyjnego takiego jego rozumienia, które przed wejściem w życie Konstytucji było zastane i relewantne dla krajowego i międzynarodowego prawa ochrony zabytków. Nie oznacza to tożsamości wyrażenia ustawowego lub prawnomiędzynarodowego z konstytucyjnym. To ostatnie ma bowiem charakter autonomiczny, a odwołanie się do koncepcji pojęć zastanych służy jedynie uwzględnieniu przedkonstytucyjnych pojęć w procesie wykładni przepisów konstytucyjnych. Należało bowiem również uwzględnić, że wyrażenie „dobro kultury” jest pojęciem traktatowym podlegającym kategoryzacji ze względu na kryterium wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej (art. 36 TFUE). Wyrażenie „dobro kultury”, o którym mowa w art. 73 Konstytucji, należy zatem rozumieć szeroko, tj. niematerialnie i materialnie, w tym jako rzecz ruchomą i nieruchomość posiadającą wartość historyczną, naukową, artystyczną lub archeologiczną. Przemawia za tym uwzględnienie treści pojęć zastanych w momencie konstytucjonalizacji, jak również wzgląd na efektywną ochronę wolności, o której mowa w art. 73 Konstytucji. Rozumienie to znajduje również uzasadnienie w preambule Konstytucji, która odwołuje się zarówno do materialnego, jak i niematerialnego dorobku z ponad tysiącletniej historii.

Konkretyzacją abstrakcyjnego i optymalizacyjnego ujęcia ochrony dziedzictwa i dóbr kultury w Konstytucji jest ochrona prawna przedmiotów określonych rodzajowo, gatunkowo lub jednostkowo (por. J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski...*, s. 125), w tym zabytków. Stanowią one przedmiot szczególnej ochrony niezależnie od tego, czy ich właścicielem jest Skarb Państwa, czy inny podmiot.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zakwestionowany przepis jest niezbędny do ochrony porządku publicznego, którego elementem jest ochrona dóbr kultury, a w szczególności zabytków. „Cel, jakim jest ochrona zabytków, nie może być w żadnej mierze kwestionowany. Za oczywiste należy uznać, że konieczność ochrony zabytków leży w interesie publicznym” (cyt. wyrok w sprawie K 20/07, pkt III.4). Ponadto art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, w części wskazanej w sentencji, ograniczający prawo właściciela zabytku ruchomego, jest niezbędny dla ochrony wolności i praw innego podmiotu (tj. prawa dostępu do dóbr kultury o istotnym znaczeniu dla dziedzictwa narodowego). Aktualny pozostaje pogląd, że „[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 (...). Aby ta wolność mogła być zrealizowana, niezbędne są działania władz publicznych mające na celu ochronę zabytków” (cyt. wyrok w sprawie K 20/07, pkt III.4).

Przechodząc do oceny, czy realizację wymienionych powyżej zasad konstytucyjnych można osiągnąć z zastosowaniem mniej dolegliwych ograniczeń prawa własności niż wynikające z zakwestionowanego przepisu albo bez ich wprowadzania, Trybunał Konstytucyjny uwzględnił, że zaskarżony przepis dotyczy jedynie najbardziej wartościowych zabytków ruchomych. Treść art. 5 i art. 6 ust. 1 Konstytucji oraz umieszczenie ich w rozdziale I Konstytucji uzasadniają zaś tezę o dopuszczalności gradacji, w konsekwencji intensyfikacji, ochrony prawnej zabytków o szczególnym znaczeniu dla dziedzictwa narodowego.

5.4. Zgodnie z wymogiem proporcjonalności *sensu stricto*, ograniczenia nie mogą w sposób nieadekwatny nakładać ciężarów na podmioty praw i wolności. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, w części wskazanej w sentencji, nie stanowi nadmiernego ograniczenia prawa własności. Przemawiały za tym kumulatywnie następujące argumenty:

Po pierwsze, wpisem na Listę Skarbów Dziedzictwa są objęte jedynie zabytki podwójnie kwalifikowane. W pierwszej kolejności zabytek musi bowiem spełniać kryteria wynikające z art. 64 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków, następnie zaś musi zostać uznany za rzecz o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego. W tym zaś kontekście istotne jest, że odesłanie do art. 64 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków wyklucza możliwość objęcia wpisem rzeczy ruchomych, które są własnością ich twórców. Zważywszy, że z wpisem na Listę Skarbów Dziedzictwa wiąże się ograniczenie prawa własności, organ władzy publicznej zobowiązany jest do ścisłej wykładni kryterium „szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego” z uwzględnieniem, że art. 5 i art. 6 ust. 1 Konstytucji stanowią o dziedzictwie narodowym.

Po drugie, wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa nie prowadzi do zmniejszenia wartości przedmiotu własności, nie stanowi bezpośredniej ingerencji w rzecz ruchomą, a ponadto nie ogranicza wszystkich uprawnień wynikających z prawa własności. W szczególności wpis nie ogranicza *per se* możliwości uzyskiwania dochodów z rzeczy ruchomej lub uprawnień do rozporządzania nią (por. pkt 2 tej części uzasadnienia). Niektóre kompetencje ministra związane z ochroną zabytków wpisanych na Listę Skarbów Dziedzictwa, i wynikające stąd ograniczenia uprawnień właściciela, są analogiczne do – wynikających z dotychczasowego stanu prawnego – kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków w odniesieniu do ochrony zabytków wpisanych do rejestru zabytków (np. art. 1 pkt 9, 10, 17, 18, 19 i 21 ustawy zmieniającej).

Po trzecie, oceniając proporcjonalność *sensu stricto* zaskarżonej regulacji, należało uwzględnić, że wpis ma formę decyzji administracyjnej wydawanej w ramach procedury uregulowanej w kpa oraz podlega sądownoadministracyjnej kontroli na podstawie przepisów ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym (j.t.Dz.U.2012.270, ze zm.; dalej: ppsa). Za bezzasadny należało zatem uznać argument wnioskodawcy o braku procedury, która gwarantowałaby ochronę praw właściciela zabytku ruchomego.

Po czwarte, nie stanowi nadmiernego ciężaru związanego z wpisem na Listę Skarbów Dziedzictwa obowiązek przechowywania zabytku ruchomego w zabezpieczonym technicznie lub bezpośrednio chronionym fizycznie pomieszczeniu (art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej). Obowiązek ten stanowi uszczegółowienie adresowanego do właściciela nakazu opieki nad zabytkiem (art. 5 ustawy o ochronie zabytków). Ponadto właścicielom zabytków, którzy nie są w stanie w konkretnych okolicznościach faktycznych dołożyć należytej staranności i spełnić ustawowego standardu opieki nad zabytkiem, ustawodawca stworzył warunki uzyskania stosownej pomocy państwa albo w formie przechowania zabytku w pomieszczeniu należącym do państwowej instytucji kultury, albo w formie dotacji celowej na wyposażenie pomieszczenia w zabezpieczenie techniczne (art. 1 pkt 13 i 34 ustawy zmieniającej).

Po piąte, nie stanowi nadmiernego ciężaru związanego z wpisem na Listę Skarbów Dziedzictwa ani zakaz wywożenia na stałe zabytków ruchomych wpisanych na Listę Skarbów Dziedzictwa (art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej), ani zakaz ich wywożenia na podstawie pozwolenia innego niż jednorazowe (art. 1 pkt 22-24 ustawy zmieniającej). Zakazy te znajdują uzasadnienie w ochronie struktury i konieczności zapewnienia bezpieczeństwa podlegającym wpisowi zabytkom, które niejednokrotnie charakteryzuje też ścisły związek z miejscem ich przechowywania oraz doniosłe znaczenie dla lokalnej, regionalnej lub narodowej tożsamości.

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, we wskazanej w sentencji części, jest przydatnym, niezbędnym i proporcjonalnym *sensu stricto* ograniczeniem prawa własności zabytku ruchomego. Z uwagi na prewencyjny charakter niniejszej kontroli, stwierdzenie to nie stoi na przeszkodzie ewentualnej późniejszej ocenie konstytucyjności art. 14a ust. 2 ustawy o ochronie zabytków, jeżeli praktyka jego odczytania

doprowadzi do nałożenia nadmiernych ciężarów na właścicieli zabytków ruchomych o szczególnej wartości dla dziedzictwa narodowego.

6. Ocena zgodności art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

6.1. Art. 21 ust. 2 Konstytucji był przedmiotem wielokrotnych rozważań Trybunału Konstytucyjnego (zob. szerzej wyrok TK z 13 grudnia 2012 r. w sprawie P 12/11 i powołane tam orzecznictwo). W orzecznictwie konstytucyjnym zarysowała się rozbieżność odnośnie do rozdzielenia zakresów normowania i zastosowania art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji w kontekście ochrony przed wywłaszczeniem (por. wyżej pkt 3 tej części uzasadnienia oraz zob. odpowiednio wyroki TK z: 21 czerwca 2005 r. w sprawie P 25/02; 9 grudnia 2008 r. w sprawie K 61/07; 17 grudnia 2008 r. w sprawie P 16/08; 29 maja 2001 r. w sprawie K 5/01; 14 marca 2000 r. w sprawie P 5/99; 28 lutego 2008 r. w sprawie K 43/07; 19 maja 2009 r. w sprawie K 47/07; 19 maja 2011 r. w sprawie K 20/09). Odsyłając do wcześniejszego orzecznictwa oraz uwzględniając dokonaną w sprawie P 12/11 jego analizę i podsumowanie, Trybunał uznał za celowe przypomnienie jedynie najistotniejszych dla niniejszej sprawy kwestii:

Po pierwsze, „[p]ojęcie prawa własności na gruncie art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji musi być rozumiane w sposób autonomiczny. Wykracza ono poza cywilnoprawne ujęcie własności, stanowiąc synonim całokształtu praw majątkowych”. Po drugie, „[w]arunkiem dopuszczalności wywłaszczenia jest działanie ustawodawcy w granicach zasady proporcjonalności (...) ofiara, jaką ponosi wywłaszczony, jest uzasadniona i konstytucyjnie usprawiedliwiona jedynie przez to, że jest konieczna i niezbędna dla realizacji określonego celu publicznego”. Po trzecie, „regulacja instytucji wywłaszczenia musi także zapewniać możliwość weryfikacji w toku procedury wywłaszczenia, czy rzeczywiście jest ono niezbędne i konieczne na wskazany cel publiczny”. Po czwarte, „jeżeli (...) cel publiczny, na który wywłaszczono nieruchomość, nie jest realizowany, albo wywłaszczona nieruchomość nie jest konieczna na ten cel publiczny, wówczas nie istnieje nie tylko konstytucyjna legitymacja ingerencji we własność prywatną, ale również prawna podstawa (przyczyna) nabycia własności przez podmiot publiczny (...) z konstytucyjnej gwarancji ochrony prawa własności wynika prawo powrotnego nabycia nieruchomości przez jej poprzedniego właściciela, jeżeli nie zrealizowano na niej pierwotnego celu wywłaszczenia”. Po piąte, „ingerencja we własność musi następować z uwagi na ściśle określony cel, a wywłaszczane prawo musi zostać następnie przekazane na realizację konkretnego celu. Wywłaszczenie nie umożliwia zwykłej ingerencji w sferę majątkową osób prywatnych w celu prostego przeniesienia wywłaszczonych praw do sfery własności publicznej (...) Wywłaszczenie nie stanowi zwykłego ogólnego instrumentu pomnażania majątku publicznego, który mógłby być przekazany na realizację bardzo różnych celów publicznych i niepublicznych albo pozostać niewykorzystany”. Po szóste, „gwarancja konstytucyjna odnosi się (...) do konieczności wypłacenia odszkodowania, skorelowanego czasowo z dokonaniem odjęciem własności, oraz do wysokości otrzymanego odszkodowania. Nie musi być ono uprzednim wyrównaniem uszczerbku powstałego w majątku wywłaszczonego. Istotne jest to, że dokonywanie wywłaszczenia (przymusowego odjęcia własności) bez odszkodowania i nabywanie w ten sposób praw majątkowych przez podmioty publiczne stanowi naruszenie art. 21 ust. 2 Konstytucji, nawet gdyby okazało się konieczne ze względu na ważny cel publiczny”.

6.2. Przywołane powyższej poglądy Trybunału Konstytucyjnego, choć sformułowane w związku z oceną przepisów o wywłaszczeniu nieruchomości, znajdują odpowiednie zastosowanie w niniejszej sprawie. Aktualny pozostaje wszakże pogląd, że konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia ma charakter autonomiczny i obejmuje zarówno odjęcie własności rzeczy, jak

i własności nieruchomości, a także „może dotyczyć nie tylko własności *sensu stricto*, ale i odjęcia innych praw majątkowych (...) [m.in.] możliwy jest zarzut wywłaszczenia praw wynikających ze znaku towarowego” (wyrok TK z 28 stycznia 2003 r. w sprawie K 2/02, pkt III.10.1).

Ocena zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 21 ust. 2 Konstytucji wymagała zatem rozważenia, czy spełnione zostały w szczególności następujące wymogi: 1) celowości (wywłaszczenie dopuszczalne jest jedynie w bezpośrednim związku z legitymowanym konstytucyjnie celem publicznym, który ma charakter realny i winien być przy tym rozumiany wyłącznie jako dobro ogółu, czyli całego społeczeństwa lub społeczności regionalnej); 2) niezbędności (wywłaszczenie dopuszczalne jest jedynie w wypadku, w którym celu publicznego nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych); 3) sprawiedliwości proceduralnej (wywłaszczenie dopuszczalne jest jedynie w drodze ściśle sformalizowanego postępowania przed organem władzy publicznej oraz przy zapewnieniu sądowych gwarancji umożliwiających kontrolę); 4) sprawiedliwości wyrównawczej (wywłaszczenie dopuszczalne jest za odszkodowaniem, które jest słuszne, określone przez przepisy wywłaszczeniowe oraz należne bez względu na zwłoki niezależnie od tego czy przyjmuje formę pieniężną, czy restytucyjną).

6.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej jest zgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Należało bowiem uwzględnić, co następuje:

Wywłaszczenie uregulowane w zakwestionowanym przepisie jest uzasadnione ochroną porządku publicznego, którego elementem jest ochrona dóbr kultury, a w szczególności zabytków (*mutatis mutandis* pkt 5.3 tej części uzasadnienia). Ustawodawca uregulował je jako *ultima ratio*, gdyż w pierwszej kolejności na państwie ciążyą pozytywne obowiązki w zakresie nabywania na ogólnych zasadach i ochrony zabytków ruchomych w celu zapewnienia równego dostępu do nich oraz ochrony tożsamości narodu (art. 6 ust. 1 Konstytucji). Wywłaszczenie może natomiast nastąpić dopiero po rozważeniu zastosowania innych środków ochrony przewidzianych w ustawie. Zakres regulacji, systematyka rozdziału IV ustawy o ochronie zabytków oraz dolegliwość wywłaszczenia, uzasadniają pierwszeństwo wykorzystania środków nadzoru konserwatorskiego i ministerialnego. W wypadku zagrożenia uszkodzeniem, kradzieżą, zaginięciem lub nielegalnym wywozem zabytku ruchomego, podstawowe znaczenie ma ustanowienie zabezpieczenia przez administracyjne zajęcie zabytku ruchomego i przekazanie go do muzeum, archiwum lub biblioteki do czasu usunięcia zagrożenia (art. 50 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zabytków).

Wywłaszczenie z zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa zostało celowościowo uwarunkowane przez ustawodawcę i nie może stanowić narzędzia polityki organów władzy publicznej lub środka służącego powiększaniu majątku Skarbu Państwa. Art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej przewiduje, że pozbawienie własności następuje „z przeznaczeniem na cele kultury”. Przepis ten zawęża tym samym przeznaczenie wywłaszczonego zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa względem zabytku wpisanego do rejestru. Własność tego ostatniego może bowiem zostać odebrana „z przeznaczeniem na cele kultury, oświaty lub turystyki” (art. 50 ust. 4 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków). Ponadto odczytanie zakwestionowanego przepisu w świetle art. 6 ust. 1 i art. 73 Konstytucji pozwala przyjąć, że „przeznaczenie na cele kultury” powinno odpowiadać warunkom powszechnego i równego dostępu do dóbr kultury (por. uwagi w pkt 5.3 tej części uzasadnienia). Wywłaszczenie z zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa powinno wiązać się również z niezwłocznym przekazaniem takiego zabytku, w zależności od jego rodzaju, do muzeum, archiwum lub biblioteki (por. analogiczne rozwiązanie z art. 50 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zabytków). Prawidłowe stosowanie analizowanej procedury powinno przeciwdziałać ewentualnym obawom właścicieli przed nieuzasadnioną ingerencją w ich prawa do zabytku ruchomego oraz przywo-

zem tych zabytków na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Stosowanie ocenianych przepisów w sposób wywołujący efekt mrozący u właścicieli zabytków ruchomych należy uznać za niezgodne z *ratio* ustawy zmieniającej.

Zakwestionowany przepis przewiduje odszkodowanie, które odpowiada konstytucyjnemu wymogowi słuszności. Art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej stanowi wszakże o obowiązku zapłaty ceny rynkowej za zabytek ruchomy. Trybunał podtrzymuje pogląd, że odwołanie się do wartości rynkowej stanowi właściwą podstawę dla określenia odszkodowania „słusznego” w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji (por. odpowiednio wyrok TK z 16 października 2012 r. w sprawie K 4/10, pkt IV.3.4). Z założenia bowiem odszkodowanie równe wartości rynkowej ma pozwolić właścicielowi na odtworzenie stanu sprzed wywłaszczenia, a tym samym zrealizowania konstytucyjnej funkcji odszkodowania. Cena rynkowa rzeczy wywłaszczanej, powinna – poza przypadkami gwałtownych zmian cen – wystarczyć na zakup rzeczy innej, ale odpowiadającej cechom tej, której własność odjęto albo wyrównać ekonomicznie uszczerbek w majątku właściciela zabytku ruchomego wywołany wywłaszczeniem.

Okoliczności, w których dopuszczalne jest wywłaszczenie z zabytku ruchomego, zostały określone przez ustawodawcę w sposób precyzyjny i komunikatywny w art. 1 pkt 20 lit. a ustawy zmieniającej (zob. pkt 4.3 tej części uzasadnienia) oraz znajdują uzasadnienie w obowiązkach ochronnych organów administracji publicznej wymienionych m.in. w art. 4 ustawy o ochronie zabytków. Katalog okoliczności ma przy tym charakter zamknięty i obejmuje tylko pięć typów największych zagrożeń, które przekreślają albo istotnie minimalizują szanse zachowania zabytków ruchomych dla przyszłych pokoleń (tj. zniszczenie, uszkodzenie, kradzież, zaginięcie, nielegalny wywóz).

Zagrożenie uzasadniające wywłaszczenie musi mieć charakter realny i bezpośredni (M. Cherka, uwagi do art. 50 [w:] *Komentarz do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, P. Antoniak, M. Cherka, F. Elżanowski, K. Wąsowski, Lex/el; A. Ginter, A. Michalak, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016). Zagrożenie powinno ponadto mieć charakter ciągły (trwały), co wynika wprost z brzmienia art. 50 ust. 4 *in principio* ustawy o ochronie zabytków („jeżeli nie jest możliwe usunięcie zagrożenia”) oraz z porównania zakresów art. 50 ust. 1 (w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 20 lit. a ustawy zmieniającej) i art. 50 ust. 4 pkt 1a ustawy o ochronie zabytków (dodawanego przez art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej). Ustawodawca wyraźnie rozróżnił zagrożenia przemijające w czasie, które uzasadniają wydanie decyzji o ustanowieniu czasowego zajęcia zabytku, od zagrożeń trwałych, które uzasadniają wydanie decyzji o odjęciu prawa własności.

Trafnie wskazuje Wnioskodawca, że ustawodawca nie przewidział odrębnej procedury wywłaszczenia z zabytku ruchomego, nie odesłał wprost do procedury uregulowanej w przepisach o gospodarce nieruchomościami właściwej dla zabytków nieruchomych, jak również nie upoważnił ministra do wydania aktu wykonawczego regulującego procedurę pozbawienia prawa własności zabytku ruchomego, tak jak stanowił art. 34 ustawy z 1962 r. Należało jednak uwzględnić, że wywłaszczenie z zabytku ruchomego ma formę decyzji administracyjnej wydawanej w ramach procedury uregulowanej w kpa oraz podlega sądowoadministracyjnej kontroli na podstawie przepisów ppsa. Żaden z przepisów ustawy o ochronie zabytków nie wyłącza i nie modyfikuje zasad postępowania administracyjnego lub zakresu kontroli decyzji o wywłaszczeniu sprawowanej przez sąd administracyjny.

Na marginesie należało uwzględnić, że art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej stanowi funkcjonalne i racjonalne – z uwagi na stratyfikację ochrony najcenniejszych zabytków ruchomych (por. uwagi w pkt 2 tej części uzasadnienia) – uzupełnienie obowiązujących norm prawnych. Należy bowiem zauważyć przed wejściem w życie ocenianej regulacji, że zabytek

ruchomy wpisany do rejestru mógł być „przejęty przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, w drodze decyzji, na własność Skarbu Państwa, z przeznaczeniem na cele kultury, oświaty lub turystyki, za odszkodowaniem odpowiadającym wartości rynkowej tego zabytku” (art. 50 ust. 4 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków). Ponadto art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej wpisuje się w tendencję legislacyjną sięgającą 1918 r. Pomimo różnego kontekstu aksjologicznego, historycznego oraz różnych rozwiązań szczegółowych, zagrożenie zniszczeniem, uszkodzeniem albo nielegalnym wywozem upoważniało organy władzy publicznej do wywłaszczenia z zabytku ruchomego (art. 22 dekretu z 1918 r., art. 18 rozporządzenia z 1928 r. oraz art. 33 w związku z art. 25 ustawy z 1962 r.).

6.4. Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wywłaszczenie uregulowane w art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej spełnia wymóg celowości, niezbędności, sprawiedliwości proceduralnej oraz sprawiedliwości wyrównawczej, a ponadto uzasadnienia je specyfika regulowanej materii oraz tendencja legislacyjnej.

Z tych przyczyn Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Zbigniewa Jędrzejewskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 25 maja 2016 r., sygn. akt Kp 2/15

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie o sygn. akt Kp 2/15.

Przyłączam się do argumentacji przedstawionej w tej sprawie w zdaniu odrębnym sędziego TK Julii Przyłębskiej.

Zdanie odrębne

sędziego TK Julii Przyłębskiej
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 25 maja 2016 r., sygn. akt Kp 2/15

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie o sygn. akt Kp 2/15.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Skład orzekający w niniejszej sprawie jest niezgodny z przepisami ustawy z dnia 25 czerwca 2015 o Trybunale Konstytucyjnym r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK), zmienionej ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa o zmianie ustawy o TK).

2. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r. wydane w sprawie o sygn. K 47/15 nie weszło w życie, dlatego tryb postępowania przed Trybunałem nadal reguluje ustawa o TK w kształcie określonym ustawą o zmianie ustawy o TK, która nie utraciła mocy obowiązującej.

3. Art. 190 ust. 3 *in principio* Konstytucji stanowi, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

4. Art. 190 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji stanowi, że ogłoszenie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego następuje w organie urzędowym, w którym będący przedmiotem orzeczenia akt normatywny był ogłoszony. Dopiero na skutek opisanej w art. 190 ust. 2 Konstytucji publikacji, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie (*vide*: art. 190 ust. 3 *in principio* Konstytucji) i wywołuje skutki derogacyjne w nim przewidziane.

5. Stosownie do treści art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o TK, w niniejszej sprawie Trybunał powinien orzekać w pełnym składzie sędziów Trybunału, to jest z udziałem co najmniej trzynastu sędziów (art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy o zmianie ustawy o TK w związku z art. 44 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 3 ustawy o TK w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o TK).

Zdanie odrębne

sędziego TK Piotra Pszczółkowskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie o sygn. Kp 2/15

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293), zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie o sygn. Kp 2/15

Wyrok zapadł w sprzeczności z przepisami ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK), zmienionej ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa o zmianie ustawy o TK). Podstawy niestosowania przez Trybunał trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, przewidzianego ustawą o TK w brzmieniu nadanym przez ustawę o zmianie ustawy o TK, nie może w mojej ocenie stanowić orzeczenie Trybunału z 9 marca 2016 r.

Z art. 190 ust. 3 Konstytucji wynika, że orzeczenia TK wchodzą w życie z dniem ogłoszenia. Z chwilą ogłoszenia – w braku określenia przez TK w wyroku innego terminu – następuje również utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego, który był przedmiotem orzeczenia. Przyjęcie przez ustrojodawcę w art. 190 ust. 3 Konstytucji, że orzeczenie TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia nawiązuje do art. 190 ust. 2 Konstytucji i oznacza, że chodzi o wskazane w art. 190 ust. 2 Konstytucji ogłoszenie orzeczenia TK, wydanego w sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji, w tym samym organie urzędowym, w którym ogłoszony był uprzednio będący przedmiotem orzeczenia Trybunału akt normatywny. Jeżeli akt normatywny nie był uprzednio ogłoszony orzeczenie TK ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Dopiero na skutek takiej opisanej w art. 190

ust. 2 Konstytucji publikacji, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wejdzie w życie i wywoła skutki derogacyjne w nim przewidziane. Skutków derogacyjnych nie wywołuje ogłoszenie orzeczenia TK na sali rozpraw. Wyrok TK w sprawie o sygn. K 47/15 nie zawierał (oprócz orzeczenia w zakresie art. 44 ust. 1 ustawy o TK, który utraci moc obowiązującą po upływie 9 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku) określenia innego niż data ogłoszenia orzeczenia w Dzienniku Ustaw terminu utraty mocy obowiązującej ustawy o zmianie ustawy o TK. Orzeczenie TK z 9 marca 2016 r. nie zostało do dnia wydania wyroku opublikowane. Zgodnie z art. 190 ust. 2 i 3 Konstytucji nie weszło zatem w życie i nie wywołało skutku w postaci utraty mocy obowiązującej ustawy o zmianie ustawy o TK, która nadal obowiązuje i powinna być stosowana.

Stosownie do zapisu art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o TK, w sprawie o sygn. Kp 2/15 pełny skład Trybunału powinien orzekać z udziałem co najmniej trzynastu sędziów Trybunału (art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy o zmianie ustawy o TK w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o TK w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o TK). W takim składzie Trybunału powinien zapaść wyrok z 25 maja 2016 r.