



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 9 listopada 2016 r.

Pozycja 84

POSTANOWIENIE z dnia 7 listopada 2016 r. Sygn. akt SK 3/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja
Andrzej Wróbel – sprawozdawca
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 7 listopada 2016 r., skargi konstytucyjnej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością” w K. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568, ze zm.) w zakresie, w jakim wyłącza prawo do ochrony własności i innych praw majątkowych w ramach sprawiedliwej procedury przed organami władzy publicznej, z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 3 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji,
- 2) § 18 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz. U. Nr 113, poz. 661) w zakresie, w jakim wyłącza prawo do ochrony własności i innych praw majątkowych w ramach sprawiedliwej procedury przed organami władzy publicznej, z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 3 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji,
- 3) art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy powołanej punkcie 1 oraz § 18 rozporządzenia powołanego w punkcie 2 w zakresie, w jakim nie przewidują poinformowania osób uprawnionych przez organ administracji o czynności sporządzenia karty zakresowej zabytku nieruchomego oraz o włączeniu tej karty do gminnej ewidencji zabytków, mimo że te czynności wpływają na prawo własności i inne prawa majątkowe osób uprawnionych, z art. 2 w związku z art. 64 ust. 3 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji,
- 4) art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy powołanej punkcie 1 oraz § 18 rozporządzenia powołanego w punkcie 2 w zakresie, w jakim pozbawiają osoby uprawnione realnej możliwości udziału w merytorycznym postępowaniu zmierzającym do objęcia należącej do nich nieruchomości gminną ewidencją zabytków, mimo

że postępowanie takie dotyczy praw podmiotowych osób uprawnionych, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 78 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 9 września 2014 r. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w K. (dalej: skarżąca spółka) wniosła o zbadanie zgodności:

1) art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie zabytków) w zakresie, w jakim wyłącza prawo do ochrony własności i innych praw majątkowych w ramach sprawiedliwej procedury przed organami władzy publicznej, z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 3 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji,

2) § 18 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz. U. Nr 113, poz. 661; dalej: rozporządzenie) w zakresie, w jakim wyłącza prawo do ochrony własności i innych praw majątkowych w ramach sprawiedliwej procedury przed organami władzy publicznej, z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 3 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji,

3) art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków i § 18 rozporządzenia w zakresie, w jakim nie przewidują poinformowania osób uprawnionych przez organ administracji o czynności sporządzenia karty zakresowej zabytku nieruchomego oraz o włączeniu tej karty do gminnej ewidencji zabytków, mimo że te czynności wpływają na prawo własności i inne prawa majątkowe osób uprawnionych, z art. 2 w związku z art. 64 ust. 3 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji,

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

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

Skarżąca spółka jest użytkownikiem wieczystym nieruchomości i właścicielem znajdującego się na niej budynku hotelu. Powyższą nieruchomość nabyła w marcu 2011 r. w celu wyburzenia budynku i wybudowania na tym terenie innej nieruchomości komercyjnej.

25 marca 2011 r. Wojewódzki Konserwator Zabytków (dalej: WKZ), na podstawie art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków, w związku z zamiarem wyburzenia hotelu, zwrócił się do Miejskiego Konserwatora Zabytków (dalej: MKZ) w K. z wnioskiem o włączenie tej nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków K. 28 marca 2011 r. MKZ w K. skierował do WKZ prośbę o ujęcie w wojewódzkiej ewidencji zabytków m.in. hotelu. Pi-

smem z marca 2011 r. WKZ poinformował Urząd Miasta K. o przyjęciu załączonych kart obiektów zabytkowych i potwierdził, że stanowią one podstawę do wykonania kart gminnej ewidencji zabytków. W karcie adresowej zabytku – hotelu – stwierdzono, że ochronie podlega bryła, wystrój elewacji, plastyczna dekoracja wnętrz w postaci mozaiki w sąsiedztwie wejścia głównego oraz miękko poprowadzona klatka schodowa.

Skarżąca spółka wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. Wyrokiem z października 2011 r. WSA oddalił skargę jako przedwczesną, ponieważ na skutek pisma WKZ nie doszło do dokonania wpisu w systemie informatycznym, zwanym gminną ewidencją zabytków.

Skarżąca spółka wystąpiła do Urzędu Miasta w K. z pytaniem, czy budynek hotelu został wpisany do gminnej ewidencji zabytków i uzyskała odpowiedź, że nieruchomości ta jest od października 2011 r. ujęta w gminnej ewidencji zabytków.

Skarżąca spółka złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K., wnosząc o stwierdzenie, że czynności Prezydenta Miasta K. z zakresu administracji publicznej, polegające na założeniu karty adresowej zabytku nieruchomego oraz włączeniu tej karty do gminnej ewidencji zabytków, zostały dokonane z naruszeniem prawa. WSA w K. wyrokiem z czerwca 2012 r. oddalił skargę, uznając, że pomiędzy organami doszło do porozumienia z art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków, które stanowiło podstawę dokonania czynności rejestracji zabytku nieruchomego. Czynności te nie naruszyły wymogów proceduralnych określonych w art. 22 ust. 4 i 5 ustawy o ochronie zabytków. O dokonanym wpisie strona skarżąca została poinformowana 9 stycznia 2012 r. Sąd stwierdził ponadto, że w art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków nie został przewidziany tryb wydawania decyzji administracyjnej, chybiony jest zatem zarzut naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego.

Od powyższego wyroku skarżąca spółka złożyła skargę kasacyjną. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z kwietnia 2014 r. oddalił skargę kasacyjną, podzielając stanowisko WSA w K. Wyrok ten został skarżącej spółce dręczony 10 czerwca 2014 r.

1.2. Zgodnie z zaskarżonym art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków w gminnej ewidencji zabytków powinny być ujęte inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. W myśl kwestionowanego § 18 rozporządzenia wójt (burmistrz, prezydent miasta) włącza kartę adresową zabytku nieruchomego do gminnej ewidencji zabytków po stwierdzeniu, czy dane zawarte w karcie adresowej są wyczerpujące i zgodne ze stanem faktycznym.

Skarżąca spółka podkreśliła, że włączenie nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków ma istotny wpływ na sytuację prawną właściciela, użytkownika wieczystego nieruchomości. W odniesieniu do nieruchomości wpisanej do gminnej ewidencji zabytków organ administracyjny przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy, jak i pozwolenia na budowę ma bowiem obowiązek uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

Zdaniem skarżącej spółki, „naruszenia prawa do sprawiedliwej procedury, prawa do sądu oraz prawa do środka odwoławczego upatrywać należy w takim ukształtowaniu procedury, która na żadnym etapie nie pozwala stronie na bycie poinformowanym o działaniach podejmowanych przez organ administracji, na zgłaszanie przez stronę wniosków dowodowych i wypowiedzenie się co do *meritum* sprawy (zabytkowego charakteru obiektu i celowości włączenia karty adresowej do ewidencji zabytków), na uzyskanie rozstrzygnięcia sprawy przez organ (wraz z uzasadnieniem faktycznym i prawnym) oraz do zaskarżenia rozstrzygnięcia do organu administracji II instancji”.

Gdyby o włączeniu do gminnej ewidencji zabytków rozstrzygano w drodze decyzji administracyjnej, to właściciel lub użytkownik wieczysty, jako strona postępowania administracyjnego, miałby możliwość wypowiedzenia się co do zebranego materiału i zgłaszania

wniosków dowodowych. Rozstrzygnięcie sprawy w drodze decyzji administracyjnej umożliwiłoby kontrolę przed organem drugiej instancji, a w praktyce rozszerzyłoby też granice kontroli sądowej.

W ocenie skarżącej spółki, nie jest sprzeczne z prawem do sądu, w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, ani samo istnienie sądownictwa administracyjnego, ani też ograniczenie postępowania dowodowego przed tym sądem, ale „takie ukształtowanie procedury sądowej, która, jeśli już została dokonana (bez udziału strony) czynność organu administracji wpływająca na prawa i obowiązki strony, nie pozwala następnie w postępowaniu administracyjnym na przeprowadzenie merytorycznego badania prawidłowości czynności organu administracji”.

Skarżąca spółka podkreśliła, że art. 78 Konstytucji nie przewiduje wprowadzenia bezwzględnego obowiązku wprowadzenia dwuinstancyjności postępowania, jednak „w demokratycznym państwie prawa nie powinno bowiem być takich aktów sądu lub organu administracji pierwszej instancji, które w ogóle żadnej kontroli nie podlegają”. Zdaniem skarżącej spółki, brak jest obiektywnych przesłanek uzasadniających odstąpienie od wniesienia środków zaskarżenia, ponieważ włączenie danego obiektu do gminnej ewidencji zabytków nie jest na ogół czynnością pilną.

W opinii skarżącej spółki, „ustawodawca mógł (...) postanowić, że włączenie karty adresowej zabytku do gminnej ewidencji zabytków będzie dokonywane w ramach postępowania administracyjnego (...) albo, że będzie miało charakter czynności materialno-technicznej, ale za to w postępowaniu sądowym (przed sądem powszechnym lub administracyjnym) strona będzie mogła podnosić argumenty merytoryczne” – kwestionować uznanie obiektu za zabytkowy. Obowiązujące rozwiązanie, w którym gwarancje procesowe są znikome, budzi istotne wątpliwości co do zachowania standardów konstytucyjnych.

1.3. Zarządzeniem sędziego TK z 5 listopada 2014 r. skarżąca spółka została wezwana m.in. do precyzyjnego wskazania praw podmiotowych wynikających ze wskazanych w skardze wzorców kontroli oraz wyjaśnienia, w jaki sposób zaskarżone przepisy prowadzą do naruszenia powyższych praw podmiotowych.

1.4. W piśmie z 17 listopada 2014 r. skarżąca spółka wskazała, że:

- 1) z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 64 ust. 3 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji wynika prawo do sprawiedliwej procedury, będącej elementem prawa do sądu;
- 2) z art. 2 w związku z art. 64 ust. 3 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji wynika prawo do traktowania praw majątkowych w sposób zgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa przy ograniczaniu tych praw majątkowych;
- 3) z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 78 Konstytucji wynika prawo do środka odwoławczego.

Skarżąca spółka, opisując sposób naruszenia wskazanych praw podmiotowych przez zaskarżone przepisy, powołała argumenty zawarte w skardze konstytucyjnej.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) w piśmie z 30 marca 2015 r. zgłosił udział w niniejszym postępowaniu i przedstawił stanowisko, że: 1) art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków w zakresie, w jakim pozbawia właściciela nieruchomości podlegającej wpisowi do gminnej ewidencji zabytków gwarancji ochrony przed ograniczeniem jego własności, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji, 2) § 18 w związku z § 17 rozporządzenia w zakresie, w jakim pozbawia właściciela nieruchomości podlegającej wpisowi do gminnej ewidencji zabytków gwarancji ochrony przed ograniczeniem jego prawa własności, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

2.1. RPO uznał, analizując zarzuty skarżącej spółki, że dotyczą one sposobu ukształtowania postępowania przed organami państwa w zakresie wprowadzenia ochrony konserwatorskiej poprzez włączenie nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków, a w istocie braku skutecznych mechanizmów ochronnych, za pomocą których właściciel mógłby dochodzić swych praw (tzw. pominięcie prawodawcze).

2.2. Zdaniem RPO, ze skargi konstytucyjnej wynika jednoznacznie, wbrew treści jej *petitum* i uzasadnienia zawartego w dwóch pismach, że podstawowym wzorcem kontroli w niniejszym postępowaniu powinien być przede wszystkim art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. W przekonaniu RPO, taka właśnie intencja wynika z całokształtu stanowiska skarżącej spółki, a przede wszystkim ze sformułowania zarzutów niekonstytucyjności.

W niniejszej skardze skarżąca spółka przywołała jednak jako wzorzec kontroli podstawowy przepis o charakterze ustrojowym statuujący ochronę własności, a mianowicie art. 21 ust. 1 Konstytucji. RPO podkreślił, że regulacja ta nie stanowi samoistnej podstawy konstytucyjnego prawa czy wolności jednostki i nie jest adekwatnym wzorcem kontroli w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej.

W opinii RPO, również kolejny wzorzec kontroli wskazany w skardze – art. 64 ust. 3 Konstytucji nie jest trafnie dobrany. Art. 64 ust. 3 Konstytucji jest wzorcem nieadekwatnym, jeżeli zaskarżona norma nie prowadzi do ograniczenia, a tym bardziej naruszenia istoty konstytucyjnego prawa własności. Tymczasem skarżąca spółka kwestionuje nie tyle sam fakt ingerencji w jej prawo własności poprzez wprowadzenie pewnych instrumentów nadzoru konserwatorskiego, ile zbyt niski standard ochrony jej praw, przejawiający się w braku odpowiednich gwarancji o charakterze procesowym.

Co się zaś tyczy adekwatności art. 45 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli, RPO przypomniał, że gwarantowane tym przepisem prawo do sądu odnosi się do postępowania przed organem sądowym, a nie postępowania administracyjnego.

W opinii RPO, skarżąca spółka w kontekście stawianych zarzutów powołała zatem nieadekwatne wzorce kontroli, tj. art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2.3. Zdaniem RPO, tego rodzaju uchybienia nie powinny uniemożliwić Trybunałowi Konstytucyjnemu merytorycznej oceny konstytucyjności kwestionowanych regulacji. W ocenie RPO, sam problem konstytucyjny jest trafnie przedstawiony, konieczne jest jedynie zmodyfikowanie sposobu sformułowania zarzutów oraz powołanie nowych wzorców kontroli.

W przekonaniu RPO, wzorcami właściwymi, odpowiadającymi intencjom skarżącej spółki, są art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, o które to wzorce RPO uzupełnia badanie zakwestionowanych w niniejszej skardze przepisów. RPO jest zdania, że zgłaszając swój udział w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej, na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.), może zmodyfikować wzorce kontroli, o ile argumentacja nawiązuje do zarzutów bądź uzasadnienia skargi konstytucyjnej. Mamy bowiem w takiej sytuacji do czynienia z nadaniem właściwej formy zarzutom podnoszonym w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej.

2.4. Zdaniem RPO, zaskarżone przepisy naruszają gwarancje ochrony własności (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji) poprzez nieproporcjonalne ograniczenie prawa do ochrony własności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), naruszające zasadę zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

W postępowaniu o wpis nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków właściciel nie bierze w ogóle udziału i nie jest o nim informowany. W opinii RPO, jedynym zabezpie-

czeniu przed dowolnością działań organów władzy jest to, że objęcie ochroną konserwatorską akceptuje konserwator zabytków oraz to, że sprawa może w ostateczności trafić do sądu administracyjnego.

O ile zatem za rozwiązanie racjonalne i celowe można uznać samo objęcie nieruchomości nadzorem konserwatorskim poprzez wpis do gminnej ewidencji zabytków, to pozbawienie właściciela w tym postępowaniu gwarancji ochronnych warunków tego nie spełnia. W szczególności nie sposób uznać, by pozbawienie właściciela nie tylko udziału w tym postępowaniu, ale także informacji o podjętych czynnościach było racjonalne i konieczne. W ocenie RPO, taki stan rzeczy jest równoznaczny z nieproporcjonalnym pozbawieniem właściciela skutecznych środków ochronnych, co stanowi naruszenie art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W przekonaniu RPO, zaskarżone przepisy pozostają również w sprzeczności z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Brak jawności czynności władczych, w szczególności brak chociażby powiadomienia o dokonany wpis do ewidencji gminnej, może prowadzić do nieprzewidywalności sytuacji prawnej właściciela nieruchomości. Zmiana statusu nieruchomości, poprzez objęcie jej ochroną konserwatorską, w praktyce wpływa też znacząco na wartość takiej nieruchomości. W opinii RPO, „Jeżeli więc dopiero co nabyta nieruchomość została «potajemnie» wpisana do ewidencji gminnej jako obiekt zabytkowy, okoliczność taka może (...) budzić u nabywcy (...) uzasadnione i całkowicie zrozumiałe poczucie «bycia oszukanym» przez władze publiczne”.

RPO stoi na stanowisku, że zaskarżony art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków oraz § 18 w związku z § 17 rozporządzenia, ograniczając środki ochrony prawa własności w sposób nadmierny i nieproporcjonalny, naruszają tym samym konstytucyjne gwarancje poszanowania własności. Zaskarżone przepisy pozostają również w sprzeczności z zasadą lojalności i zaufania obywateli do państwa i tworzonych przez nie prawa.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 23 sierpnia 2016 r. przedstawił stanowisko, że na podstawie art. 83 ust. 1 w związku z art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157; dalej: ustawa o TK) postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, skarga konstytucyjna nie spełnia warunków formalnych, a mianowicie nie została spełniona przesłanka ostateczności, o której mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

W postępowaniu przed sądami administracyjnymi zasadniczym środkiem odwoławczym jest skarga kasacyjna. Przy czym zakres rozpoznania sprawy przez NSA, jako sądu drugiej instancji, jest ograniczony. NSA rozpatruje bowiem sprawę – poza wypadkami nieważności postępowania – tylko w granicach skargi kasacyjnej (art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.).

Tymczasem skarżąca spółka złożyła wprawdzie w terminie skargę kasacyjną od wyroku WSA w K. z czerwca 2012 r., jednak poprzestała na sformułowaniu dwóch zarzutów naruszenia prawa materialnego, a mianowicie niewłaściwym zastosowaniu przez sąd orzekający art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków i § 18 rozporządzenia. W tym też zakresie NSA przyjął skargę kasacyjną do rozpoznania.

Dopiero w piśmie z 5 grudnia 2013 r. uzupełniającym uzasadnienie skargi kasacyjnej, które zostało sporządzone już po upływie zawitego terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, skarżąca spółka zarzuciła, że zaskarżona czynność Prezydenta Miasta K., podjęta na podstawie wskazanych wyżej przepisów, polegająca na włączeniu karty adresowej zabytku nieruchomości hotelu do gminnej ewidencji zabytków, naruszyła zagwarantowane w Konstytucji

prawo własności, poprzez ograniczenie jej uprawnień właścicielskich, a także art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, poprzez niezgodne z zasadą proporcjonalności wyważenie interesu spółki, jako właściciela obiektu, z interesem publicznym oraz zasadę dwuinstancyjności postępowania – art. 78 Konstytucji.

NSA ocenił, że pismo skarżącej spółki z 5 grudnia 2013 r. zawiera nowe podstawy kasacyjne. Tego rodzaju rozszerzenie podstaw wniesionej kasacji uznał jednak za pozbawione skutków prawnych.

Uwzględniając powyższe, w przekonaniu Prokuratora Generalnego, wyroku NSA z kwietnia 2014 r. nie można uznać za orzeczenie ostateczne w kwestii konstytucyjnych praw skarżącej spółki, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Wskazany wyrok, będący ostatecznym orzeczeniem kończącym postępowanie w sprawie, tylko z powodu niewłaściwego wykorzystania przez skarżącą spółkę prawa do złożenia kasacji nie objął bowiem kwestii naruszenia przysługujących jej praw konstytucyjnych.

W tej sytuacji, w opinii Prokuratora Generalnego, postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: MKiDN) w piśmie z 30 marca 2015 r. przedstawił stanowisko, że:

1) art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków jest zgodny z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 3 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji,

2) § 18 rozporządzenia jest zgodny z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 3 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji,

3) art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków i § 18 rozporządzenia są zgodne z art. 2 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 21 ust. 1 Konstytucji,

4) art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków i § 18 rozporządzenia są zgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 78 Konstytucji.

4.1. W ocenie MKiDN ujęcie nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków stanowi uznanie określonych faktów i nie tworzy nowej sytuacji prawnej z punktu widzenia właściciela zabytku. Sytuację prawną właściciela kształtują dopiero zaskarżalne w administracyjnym toku instancji decyzje w sprawie warunków zabudowy i pozwolenia na budowę oraz postanowienia wojewódzkiego konserwatora zabytków w sprawie uzgodnienia tych decyzji. Wpis do gminnej ewidencji zabytków nie ma zatem cech władczej ingerencji w sferę praw właściciela, stanowi bowiem z punktu widzenia prawa administracyjnego czynność materialno-techniczną. Wpis nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków podlega jednak kontroli sądowej, w tym także z punktu widzenia spełnienia przez nieruchomość ustawowej definicji zabytku (zob. np. wyroki WSA w Warszawie z 3 lipca 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 2652/12 i VII SA/Wa 2653/12, Lex nr 1352709 oraz 1352710).

W opinii MKiDN, charakter prawny czynności polegającej na wpisaniu nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków nie został w sposób jednoznaczny określony w ustawie o ochronie zabytków. Nie ulega jednak wątpliwości, według MKiDN, że wpis taki nie stanowi decyzji administracyjnej. W tej sytuacji trudno ustalić, w jakim zakresie kwestionowane przepisy ustawy o ochronie zabytków i rozporządzenia mogłyby pozostawać w sprzeczności z Konstytucją.

4.2. Odnosząc się do konkretnych zarzutów niekonstytucyjności podniesionych przez skarżącą spółkę, MKiDN stwierdził, że procedura dotycząca ingerencji państwa we władztwo właściciela zabytku jest procedurą spełniającą wymogi postępowania administracyjnego i w tym zakresie jest procedurą sprawiedliwą. Dopuszczalne prawnie są bowiem także inne niż decyzje administracyjne czynności organu, w tym materialno-techniczne, które mogą

wpływać na prawa i obowiązki jednostki. Jeśli zatem skarżąca spółka kwestionuje konstytucyjność takich właśnie aktów i czynności organów państwowych, to w istocie kwestionuje całość rozwiązań systemowych, które dopuszczają ich istnienie.

W przekonaniu MKiDN, powyższe zarzuty niekonstytucyjności są tym bardziej niezrozumiałe w kontekście prawa do sądu, które „dotyczy (...) kontroli sądowej określonych zdarzeń prawnych, nie zaś formuły w jakiej owe zdarzenia dochodzą do skutku”.

Zdaniem MKiDK w przedmiotowej sprawie dotyczącej wpisu nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków konstytucyjne prawo do sądu jest w pełni respektowane, właściciel nieruchomości ma prawo zaskarżyć do sądu administracyjnego czynność polegającą na wpisie, a także kwestionować istnienie podstaw do dokonania takiej czynności. Stąd też zarzuty skarżącej spółki w tym zakresie są zupełnie chybione.

MKiDK nie może też zgodzić się z twierdzeniem skarżącej spółki, że postępowanie przed sądem administracyjnym jest w jakimś sensie niewydolne poprzez brak możliwości przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego. Wpis do gminnej ewidencji zabytków danego obiektu powinien bowiem zostać poprzedzony ekspertyzą czy badaniami potwierdzającymi, że obiekt ten ze względu na swe walory historyczne, artystyczne lub naukowe zasługuje na zachowanie.

4.3. W opinii MKiDN, kwestionowane przepisy służą zabezpieczeniu konstytucyjnego prawa przysługującego ogółowi obywateli w postaci dostępu do dóbr kultury i ochrony dziedzictwa kulturowego. Nie sposób więc postrzegać obowiązku pieczy nad zabytkami wyłącznie w kontekście ograniczenia władztwa uprawnionych podmiotów. Ustawodawca jest obowiązany do takiego ukształtowania regulacji prawnych, które pozwoli na skuteczne zabezpieczenie dziedzictwa narodowego. Zdaniem MKiDK, gminna ewidencja zabytków nie jest, jak twierdzi skarżąca spółka, „nienazwaną formą ochrony zabytków”, służy bowiem prawidłowemu ustaleniu ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a także m.in. w decyzjach o lokalizacji inwestycji na cele publiczne, o warunkach zabudowy, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Gminna ewidencja zabytków prawidłowo prowadzona stanowi właściwy instrument ochrony wartości wspólnych dla ogółu społeczeństwa. W przekonaniu MKiDK, właściciel zabytku, wbrew stanowisku wyrażonemu w skardze konstytucyjnej, posiada pełne uprawnienia do kwestionowania rozstrzygnięć organu o wpisie danego zabytku do gminnej ewidencji.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na każdym etapie postępowania niezbędna jest kontrola, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. wyrok TK z 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96 i powołane tam wcześniejsze orzecznictwo TK). Zatem – jeśli występują co do tego wątpliwości – należy w pierwszej kolejności zweryfikować, czy nie zachodzą przeszkody formalne uniemożliwiające merytoryczne rozpoznanie sprawy.

2. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania niniejszej skargi konstytucyjnej.

2.1. Przedmiot i wzorce kontroli konstytucyjnej.

W niniejszej skardze konstytucyjnej skarżąca spółka kwestionuje konstytucyjność:

1) art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie zabytków) w zakresie, w jakim wyłącza prawo do ochrony własności i innych praw majątkowych w ramach sprawiedliwej procedury przed organami władzy publicznej, z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 3 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji,

2) § 18 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz. U. Nr 113, poz. 661; dalej: rozporządzenie) w zakresie, w jakim wyłącza prawo do ochrony własności i innych praw majątkowych w ramach sprawiedliwej procedury przed organami władzy publicznej, z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 3 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji,

3) art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków i § 18 rozporządzenia w zakresie, w jakim nie przewidują poinformowania osób uprawnionych przez organ administracji o czynności sporządzenia karty zakresowej zabytku nieruchomego oraz o włączeniu tej karty do gminnej ewidencji zabytków, mimo że te czynności wpływają na prawo własności i inne prawa majątkowe osób uprawnionych, z art. 2 w związku z art. 64 ust. 3 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji,

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

Zgodnie z zaskarżonym art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków w gminnej ewidencji zabytków powinny być ujęte inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. W myśl kwestionowanego § 18 rozporządzenia wójt (burmistrz, prezydent miasta) włącza kartę adresową zabytku nieruchomego do gminnej ewidencji zabytków po sprawdzeniu, czy dane zawarte w karcie adresowej są wyczerpujące i zgodne ze stanem faktycznym.

2.2. Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne zbadanie, czy niniejsza skarga konstytucyjna spełnia warunki formalne, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz sprecyzowane w art. 47 i następnych ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157; dalej: ustawa o TK).

Przede wszystkim należy ocenić, czy skarżąca spółka wskazała właściwie konstytucyjne prawa podmiotowe wynikające z podanych w skardze wzorców kontroli oraz wyjaśniła, w jaki sposób zaskarżone przepisy prowadzą do naruszenia powyższych praw lub wolności konstytucyjnych – co podnosi w piśmie procesowym Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna może być wniesiona do TK dopiero wtedy, gdy na podstawie zaskarżonej ustawy lub innego aktu normatywnego sąd lub organ administracji publicznej orzeknie ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego.

Warunkiem koniecznym merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest więc m.in. wskazanie przez skarżącego, jakie konstytucyjne wolności lub prawa, i w jaki sposób zostały naruszone (zob. art. 48 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK) przez ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej, wydane na podstawie zaskarżonego przepisu czy też przepisów aktu normatywnego.

Trybunał Konstytucyjny uznaje za konieczne podkreślić, że przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być tylko takie przepisy, których treść normatywna stanowi przyczynę naruszenia określonych w Konstytucji wolności lub praw przysługujących skarżącemu.

2.3. Z *petitum* skargi konstytucyjnej, jak i jej uzasadnienia wynika jednoznacznie, że skarżąca spółka nie kwestionuje treści normatywnej zaskarżonych przepisów, ale ich „niekompletność” z punktu widzenia ochrony praw właściciela nieruchomości podlegającej wpisowi do gminnej ewidencji zabytków. W przekonaniu skarżącej spółki, zaskarżone przepisy są niekonstytucyjne, ponieważ nie gwarantują ochrony prawa własności i innych praw majątkowych w ramach sprawiedliwej procedury przed organami władzy publicznej, a przede wszystkim pozbawiają osoby uprawnione realnej możliwości udziału w merytorycznym postępowaniu administracyjnym zmierzającym do wpisania nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków oraz nie zapewniają poinformowania przez organ administracji o czynności sporządzenia karty adresowej zabytku nieruchomego oraz o włączeniu tej karty do gminnej ewidencji zabytków.

Nie ulega więc wątpliwości, co podkreśla też RPO w piśmie procesowym, że zarzuty niekonstytucyjności sformułowane w skardze konstytucyjnej dotyczą braku regulacji, bez której zaskarżone przepisy – w przekonaniu skarżącej spółki – naruszają wskazane wzorce konstytucyjne. Mamy więc do czynienia z zakwestionowaniem konstytucyjności tego, czego ustawodawca nie uregulował, choć w przekonaniu skarżącej spółki powinien był to uczynić. Trybunał Konstytucyjny rozróżnia w tym względzie zaniechanie prawodawcze od pominięcia, uznając, że jedynie pominięcie może podlegać ocenie konstytucyjności (zob. wyrok TK o sygn. SK 22/13).

Kwestię pierwszoplanową stanowi jednak, niezależnie od powyższego rozróżnienia, ocena dopuszczalności wskazanych przez skarżącą spółkę konstytucyjnych wzorców kontroli. Należy bowiem podkreślić, że RPO w piśmie procesowym wyraził jednoznaczną opinię co do zupełnej „nieadekwatności” wskazanych wzorców w kontekście zarzutów niekonstytucyjności sformułowanych w skardze konstytucyjnej.

Należy przypomnieć, że zdaniem skarżącej spółki, „naruszenia prawa do sprawiedliwej procedury, prawa do sądu oraz prawa do środka odwoławczego upatrywać należy (...) w takim ukształtowaniu procedury, która na żadnym etapie nie pozwala stronie na bycie poinformowanym o działaniach podejmowanych przez organ administracji, na zgłaszanie przez stronę wniosków dowodowych i wypowiedzenie się co do *meritum* sprawy (zabytkowego charakteru obiektu i celowości włączenia karty adresowej do ewidencji zabytków), na uzyskanie rozstrzygnięcia sprawy przez organ (wraz z uzasadnieniem faktycznym i prawnym) oraz do zaskarżenia rozstrzygnięcia do organu administracji II instancji”.

Nie ulega więc wątpliwości, że skarżąca spółka kwestionuje zaskarżone przepisy w kontekście braku regulacji prawnej zapewniającej jej taką procedurę przed organem administracji publicznej, w której miałyby, jako właściciel nieruchomości podlegającej wpisowi do gminnej ewidencji zabytków, prawo do informacji, prawo do udziału w czynnościach organu, prawo do kwestionowania zabytkowego charakteru nieruchomości, w tym prawo do składania wniosków dowodowych, wreszcie także prawo do zaskarżenia rozstrzygnięcia wydanego przez organ pierwszej instancji.

2.4. Trybunał Konstytucyjny uznaje za konieczne jeszcze raz podkreślić, że warunkiem koniecznym merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest wskazanie przez skarżącego, jakie konstytucyjne wolności lub prawa, i w jaki sposób zostały naruszone. Co więcej, na skarżącym spoczywa nie tylko obowiązek sformułowania zarzutu niekonstytucyjności, ale także uzasadnienia niezgodności przedmiotu kontroli ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem, z powołaniem dowodów na jego poparcie (zob. art. 33 ust. 3 w związku z art. 47 ust. 2 ustawy o TK). Przyjęty model skargi konstytucyjnej oznacza bowiem, że zwraca się ona wyłącznie przeciwko ustawie lub innemu aktowi normatywnemu naruszającemu konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego.

Trybunał Konstytucyjny rozważył zatem, czy art. 2, art. 21 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 3 oraz art. 78 Konstytucji są dopuszczalnymi wzorcami kontroli w niniejszej skardze konstytucyjnej. W skardze konstytucyjnej skarżący może bowiem skutecznie powołać tylko takie wzorce kontroli, z których wynikają jego konstytucyjne wolności i prawa adekwatne z perspektywy sformułowanego zarzutu niekonstytucyjności.

Ze sformułowania zarzutu niekonstytucyjności w skardze i jej uzasadnienia, a także dodatkowych wyjaśnień skarżącej spółki (pismo procesowe z 17 listopada 2014 r.) wynika jednoznacznie, że zaskarżone przepisy naruszają następujące konstytucyjne prawa skarżącej: prawo do sprawiedliwej procedury, będące elementem prawa do sądu, prawo do traktowania praw majątkowych w sposób zgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa przy ograniczeniu tych praw majątkowych oraz prawo do środka odwoławczego.

2.4.1. Skarżąca spółka jako wzorzec konstytucyjny prawa do sprawiedliwej procedury, będącej elementem prawa do sądu, wskazała art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 64 ust. 3, art. 21 ust. 1 Konstytucji. Nie ulega przy tym wątpliwości, że prawo do sprawiedliwej procedury jest jednym z elementów konstytucyjnego prawa do sądu i wynika wprost z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Jest też oczywiste, że prawo do sądu ze wszystkimi zawartymi w sobie elementami odnosi się do postępowania przed organem sądowym, a postępowania przed sądem z postępowaniem administracyjnym nie można utożsamiać. Prawo do sprawiedliwej procedury sądowej, wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie może więc być z natury rzeczy właściwym wzorcem kontroli dla oceny jakiegokolwiek procedury przed organami administracji. Niezaprzeczalnie też staje się prawem strony postępowania administracyjnego, ale dopiero na etapie powierzenia sądom administracyjnym rozpatrzenia sprawy.

Nie sposób zatem uznać, że skarżąca spółka, kwestionując postępowanie dotyczące wpisu nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków, wskazała należyty i prawidłowy, z punktu widzenia sformułowanego zarzutu niekonstytucyjności, wzorzec kontroli. Nie zmienia tego faktu nietrafna próba powiązania przez skarżącą spółkę zarzutu naruszenia prawa do sądu w aspekcie sprawiedliwej procedury z niesatysfakcjonującym ją postępowaniem sądowno-administracyjnym czy też brakiem możliwości rozpoznania danej sprawy przez sąd powszechny. Tego rodzaju zarzuty są bowiem zupełnie oderwane od przedmiotu kontroli, ponieważ nie mają bezpośredniego źródła w zaskarżonych przepisach.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził zatem, że wbrew wymogom stawianym skardze konstytucyjnej skarżąca spółka nie wykazała, w jaki sposób zaskarżone przepisy, które dotyczą postępowania administracyjnego mogłyby naruszyć jej prawo do sprawiedliwej procedury sądowej. Nie sposób więc uznać, że skarżąca spółka sformułowała należycie (poprawnie) zarzut naruszenia przez art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków oraz § 18 rozporządzenia art. 45 ust. 1 Konstytucji ani tym bardziej, że zarzut ten został uzasadniony z powołaniem dowodów na jego poparcie.

2.4.2. Podobnie, wbrew powyższym wymogom, skarżąca spółka nie sformułowała właściwie i poprawnie ani nie uzasadniła zarzutu naruszenia przez zaskarżone przepisy art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji. Przede wszystkim art. 21 ust. 1 Konstytucji, mający charakter ustrojowej gwarancji ochrony własności i prawa dziedziczenia, nie stanowi samoistnej

podstawy konstytucyjnego prawa lub wolności jednostki. Dlatego też przepis Konstytucji o charakterze ustrojowym nie może być samodzielnym wzorcem kontroli w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej, gdzie wymagane jest powołanie konstytucyjnych praw podmiotowych skarżącego.

Nie ulega bowiem wątpliwości, że ochrona prawa własności i innych praw majątkowych pojmowanych podmiotowo gwarantowana jest przede wszystkim w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Stąd też prawa do ochrony własności i innych praw majątkowych, na które wskazuje skarżąca spółka, można poszukiwać w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, a nie w art. 64 ust. 3 Konstytucji. Nie sposób bowiem uznać art. 64 ust. 3 Konstytucji za właściwy wzorzec kontroli, jeśli zarzut nie dotyczy ograniczenia własności czy też naruszenia jej istoty. Tym bardziej, że skarżąca spółka nie kwestionuje samej ingerencji w prawo własności nieruchomości poprzez możliwość wpisania jej do gminnego rejestru zabytków, ale brak należytych gwarancji o charakterze procesowym – „wyłączenie prawa do ochrony własności i innych praw majątkowych w ramach sprawiedliwej procedury przed organami władzy publicznej”.

W tym stanie rzeczy trudno uznać, by skarżąca spółka sformułowała i uzasadniła należycie zarzut naruszenia przez kwestionowane przepisy przysługującego jej konstytucyjnego prawa do równej ochrony własności i innych praw majątkowych.

2.4.3. Skarżąca spółka zarzuca wreszcie kwestionowanym przepisom naruszenie prawa do środka odwoławczego (art. 78 Konstytucji), twierdząc, że „w demokratycznym państwie prawa nie powinno (...) być takich aktów sądu lub organu administracji pierwszej instancji, które w ogóle żadnej kontroli nie podlegają”.

Trybunał Konstytucyjny uznaje zatem za konieczne przypomnieć, że zgodnie z art. 78 Konstytucji prawo do środka odwoławczego odnosi się jedynie do orzeczeń i decyzji, a nie innych rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji, a nawet i w tym zakresie nie ma charakteru absolutnego, bowiem wyjątki od tej zasady może określać ustawa. Wpisanie nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków, na mocy zaskarżonych przepisów, następuje na mocy zarządzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków (zob. postanowienie NSA z 14 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1950/12, Lex nr 1413428 oraz wyrok NSA z 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2637/12, Lex nr 1575556). Konstytucyjne prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, o którym mowa w art. 78 Konstytucji, nie może być więc właściwym, a tym samym poprawnym wzorcem kontroli dla zaskarżonych przepisów.

Nie można więc uznać, że skarżąca spółka sformułowała, a tym bardziej uzasadniła należycie zarzut naruszenia przez kwestionowane przepisy nietrafnego wzorca kontroli z art. 78 Konstytucji.

2.4.4. Skarżąca spółka jako samodzielny wzorzec kontroli powołała także art. 2 Konstytucji, formułując w oparciu o ten wzorzec: po pierwsze, zarzut naruszenia prawa do sprawiedliwej procedury (w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz po drugie, prawa do traktowania praw majątkowych w sposób zgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i prawa (w związku z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji).

Należy zatem podkreślić, że w orzecznictwie TK przyjmuje się, że: „Prawo podmiotowe do sprawiedliwej procedury nie może być natomiast wywodzone wyłącznie z treści art. 2 Konstytucji, bo zasada demokratycznego państwa prawnego nie może być samoistnym wzorcem kontroli konstytucyjnej w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną” (wyrok z 30 maja 2007 r., sygn. SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53; por. też postanowienie z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225).

Wobec powyższego nie ulega wątpliwości, że art. 2 Konstytucji nie może być samodzielnym wzorcem kontroli w niniejszej skardze konstytucyjnej.

Co więcej, ponieważ Trybunał Konstytucyjny uznał już za niedopuszczalne rozpoznanie wyżej wskazanych zarzutów naruszenia przez kwestionowane przepisy art. 45 ust. 1,

art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, niedopuszczalne jest również rozpoznanie zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji traktowanego jako powiązanego z nimi wzorca konstytucyjnej kontroli.

2.5. Biorąc powyższe pod uwagę Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w zakresie oceny zgodności art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków i § 18 rozporządzenia ze wskazanymi w niniejszej skardze konstytucyjnej wzorcami kontroli, na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność merytorycznego rozpoznania zarzutów (wydania wyroku).

3. Do niniejszej skargi konstytucyjnej dołączył się RPO, zgłaszając udział w postępowaniu na podstawie art. 51 ust. 2 z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.). Z uwagi jednak na umorzenie w całości postępowania dotyczącego tej skargi konstytucyjnej rozpatrzenie stanowiska RPO jest bezprzedmiotowe.

Ze względu na powyższe okoliczności Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.