



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 19 maja 2023 r.

Pozycja 46

WYROK

z dnia 11 maja 2023 r.

Sygn. akt P 12/18*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Piotrowicz – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz
Bartłomiej Sochański – sprawozdawca
Bogdan Świączkowski
Jarosław Wyrembak,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 maja 2023 r., pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego,

czy art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2017 r. poz. 2187, ze zm.) w zakresie, w jakim ogranicza prawo własności nieruchomości poprzez dopuszczenie ujęcia nieruchomości jako zabytku nieruchomego w gminnej ewidencji zabytków, bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem takiego ograniczenia, jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.),

o r z e k a:

Art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840) w zakresie, w jakim ogranicza prawo własności nieruchomości przez dopuszczenie ujęcia nieruchomości jako zabytku nieruchomego w gminnej ewidencji zabytków, bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem takiego ograniczenia, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 18 maja 2023 r. w Dz. U. poz. 951.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 13 czerwca 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA lub pytający sąd) przedstawił Trybunałowi pytanie prawne: „czy art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2017 r. poz. 2187 ze zm., [dalej: ustawa o ochronie zabytków]) w zakresie, w jakim ogranicza prawo własności nieruchomości poprzez dopuszczenie ujęcia nieruchomości jako zabytku nieruchomego w gminnej ewidencji zabytków, bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem takiego ograniczenia, jest zgodny z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm. [dalej: Protokół nr 1])”.

1.1. Zarzuty NSA wobec przedmiotu kontroli dotyczą:

- osłabienia ochrony własności przez „ukrywanie” przed właścicielem informacji o działaniach władzy, które mogą skutkować ograniczeniem własności;
- braku adekwatnych gwarancji ochrony własności oraz braku regulacji postępowania skutkującego ograniczeniem prawa własności;
- zagrożenia arbitralnością i dowolnością działań władzy w przedmiotowym zakresie;
- nieproporcjonalnego pozbawienia właścicieli prawa własności nieruchomości oraz środków ochrony tego prawa.

1.2. Według pytającego sądu aktualnie obowiązujące przepisy ustawy o ochronie zabytków umożliwiają dowolne i arbitralne wyznaczanie nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków, nie zapewniając ich właścicielom stosownych gwarancji, zarówno materialnych, jak i procesowych. Przepisy nie precyzują, w jaki sposób ma dojść do sprawdzenia kart adresowych obiektu włączanego do ewidencji, ani też w jaki sposób czynność ta powinna zostać udokumentowana, co powoduje, że każdy przejaw aktywności organu w tym zakresie uznaje się za wystarczający. W takiej sytuacji kontrola sądownoadministracyjna czynności staje się czysto formalna. Wówczas sąd nie może zweryfikować, czy dany obiekt rzeczywiście jest zabytkiem i czy ograniczenie własności ma *in casu* uzasadnienie. Co więcej, wszystkie te czynności pozostają niejawne dla właściciela nieruchomości, który o dokonany ograniczeniu dowiadyuje się już po fakcie.

1.3. Jako wzorce kontroli NSA wskazał art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, których przedmiotem jest prawo do własności oraz jego równa ochrona, a także art. 1 Protokołu nr 1, którego normy gwarantują prawo do ochrony mienia i oraz warunki ewentualnej dopuszczalności ingerencji. Według pytającego sądu wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia stwierdzającego niekonstytucyjność przedmiotu kontroli, który został przez stronę powołany w ramach jednej z dwóch podstaw kasacyjnych potwierdzi słuszność wniesionej skargi kasacyjnej. W takiej sytuacji, na podstawie art. 183 § 1 zdanie drugie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r.

poz. 1302), strona będzie miała ponadto możliwość przytaczania nowego uzasadnienia podstaw kasacyjnych, które uwzględni orzeczenie Trybunału.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) w piśmie z 30 października 2018 r. zgłosił swój udział w postępowaniu. RPO wniósł o stwierdzenie, że art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków w zakresie, w jakim dopuszcza ograniczenie prawa własności nieruchomości przez wpisanie jej do gminnej ewidencji zabytków bez zapewnienia właścicielowi takiej nieruchomości gwarancji ochrony przed ograniczeniem jego praw, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1.

2.1. RPO wskazał, że istotą pytania prawnego postawionego przez NSA jest wprowadzenie ograniczenia prawa własności bez możliwości użycia skutecznych mechanizmów ochronnych, za pomocą których właściciel mógłby dochodzić swoich praw. Według RPO problem konstytucyjny w niniejszej sprawie sprowadza się do oceny kształtu procedury, w jakiej nakładane są powyższe ograniczenia prawa własności w związku z objęciem nieruchomości ochroną konserwatorską. Przede wszystkim procedura jest uregulowana w sposób niepełny oraz nieprecyzyjny. Stopień braku regulacji jest dostatecznie duży, aby móc mówić o wystąpieniu pominięcia prawodawczego. Ustawa stanowi jedynie, że wpis do gminnej ewidencji zabytków dokonywany jest przez wójta (burmistrza bądź prezydenta miasta) w porozumieniu z właściwym konserwatorem. Porozumienie to nie przyjmuje żadnej sformalizowanej postaci. Przy włączaniu nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.; dalej: k.p.a.). Żaden z organów nie prowadzi postępowania dowodowego w rozumieniu k.p.a. Właściciel nieruchomości nie bierze udziału w tych czynnościach na żadnym ich etapie oraz nie jest o nich informowany, co implikuje, że nie może się bronić przed ingerencją w jego prawo własności.

2.2. W ocenie RPO wskazane wzorce kontroli konstytucyjności są adekwatne przy rozpatrywaniu zgodności z ustawą zasadniczą przedmiotu kontroli. Zaskarżony przepis narusza gwarancje ochrony własności (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji) przez nieproporcjonalne ograniczenie prawa do ochrony własności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz narusza art. 1 Protokołu nr 1 przez niezachowanie rozsądnej równowagi pomiędzy ochroną interesu publicznego i interesu prywatnego. Zdaniem RPO przedmiot kontroli nie spełnia testu proporcjonalności wyrażonego w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Marszałek Sejmu, działając w imieniu Sejmu (dalej: Sejm), w piśmie z 20 lutego 2019 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków w zakresie, w jakim umożliwia ujęcie w gminnej ewidencji nieruchomości zabytków wyznaczonej bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony jego praw przed dokonaniem takiego ujęcia, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1.

3.1. W ocenie Sejmu w aktualnym stanie prawnym wpis do ewidencji stanowi zatem, w rozumieniu regulacji konstytucyjnych, formę ograniczenia prawa własności. Wpisanie danej nieruchomości do ewidencji wprowadza elementy publicznoprawnego, formalnego nadzoru nad sposobem wykonywania prawa własności.

3.2. Ingerencja w prawo własności jest konieczna w demokratycznym państwie dla realizacji takich wartości, jak porządek publiczny oraz ochrona wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Same ograniczenia są więc co do zasady dopuszczalne, jednak

brak adekwatnych gwarancji ochronnych przed nimi grozi arbitralnością i dowolnością działań władzy. Z art. 1 Protokołu nr 1 wywodzony jest pozytywny obowiązek państwa wprowadzenia odpowiednich mechanizmów sądowych dla skutecznego rozstrzygnięcia sporów dotyczących własności oraz zapewnienia efektywnego wykonywania orzeczeń sądowych i administracyjnych. Z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji wynika wymaganie istnienia określonych gwarancji proceduralnych, których celem jest ochrona przed arbitralnością i nieprzewidywalnością decyzji.

3.3. Tym samym Sejm uznał, że przedmiot kontroli narusza zaproponowane w pytaniu prawnym NSA wzorce kontroli konstytucyjności normujące równą ochronę własności oraz wymóg proporcjonalności ingerencji w prawa jednostki.

4. Prokurator Generalny (dalej: PG) pismem z 26 marca 2019 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków w zakresie, w jakim ogranicza prawo własności nieruchomości przez dopuszczenie ujęcia nieruchomości jako zabytku nieruchomego w gminnej ewidencji zabytków bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem takiego ograniczenia, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1, a w pozostałym zakresie o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) – wobec zbędności wydania wyroku.

4.1. Według PG ujęcie nieruchomości (podobnie jak ujęcie jej części albo zespołu nieruchomości) w gminnej ewidencji zabytków niewątpliwie ogranicza prawo własności. Obecnie gminna ewidencja zabytków, o czym wcześniej była mowa, nie ma bowiem, tak jak w poprzednim stanie prawnym, wyłączenia znaczenia porządkującego, ale stanowi w istocie nienazwaną (niewymienioną w art. 7 ustawy o ochronie zabytków) prawną formę ochrony zabytków. Aktualnie gminna ewidencja zabytków stanowi dla organów konserwatorskich samodzielną podstawę zastosowania względem objętego nią obiektu działań o charakterze władczym.

4.2. Skoro konsekwencją wpisania nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków jest ograniczenie wykonywania prawa własności do tej nieruchomości – a jednocześnie, czynność ta odbywa się bez udziału właściciela nieruchomości i właściciel nieruchomości nie jest nawet informowany o dokonany wpisie oraz o przedmiotowym zakresie jego obowiązywania, to zaskarżona regulacja nie spełnia również wymogów określonych w art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1. W tym przypadku prawo krajowe nie zapewnia nawet minimalnych ram ustawowych umożliwiających ochronę prawną przed arbitralną ingerencją w prawa majątkowe.

4.3. Mając na uwadze przedstawioną wyżej konkluzję, kontrolę zgodności zaskarżonej regulacji z art. 64 ust. 2 Konstytucji należy uznać za zbędną, co powoduje umorzenie postępowania w tym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK z powodu zbędności wydania wyroku.

II

Zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), Trybunał może rozpoznać wniosek, pytanie prawne albo skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym,

jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał Konstytucyjny uznał, że w niniejszej sprawie przesłanki te zostały spełnione.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dopuszczalność rozpoznania pytania prawnego.

1.1. Unormowana w art. 193 Konstytucji możliwość zadania pytania prawnego aktualizuje się wówczas, gdy zostaną spełnione trzy zasadnicze przesłanki. Pierwsza dotyczy podmiotu inicjującego postępowanie, którym musi być sąd w rozumieniu Konstytucji. Druga przesłanka dotyczy przedmiotu, czyli aktu normatywnego, którym zarówno jest przepis prawa, jak i wzorce kontroli jego konstytucyjności. Trzecia przesłanka, zwana funkcjonalną, dotyczy związku ewentualnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z rozstrzygnięciem danej sprawy, która aktualnie toczy się przed danym sądem w konkretnej sprawie (por. wyrok z 14 lipca 2021 r., sygn. P 7/20, OTK ZU A/2021, poz. 49 oraz przytoczone tam orzecznictwo).

1.2. Na gruncie niniejszego postępowania wszystkie powyższe wymogi zostały spełnione. Podmiotem jest Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA). Przedmiotem jest art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840; dalej: ustawa o ochronie zabytków) w określonym przez NSA zakresie. Związek funkcjonalny pomiędzy orzeczeniem a rozstrzygnięciem przez NSA sprawy również wystąpił, ponieważ od niniejszego orzeczenia zależy sposób rozstrzygnięcia sprawy przez pytający sąd.

2. Przedmiot kontroli.

Pytanie prawne NSA dotyczy art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków, którego treść jest następująca: „W gminnej ewidencji zabytków powinny być ujęte: (...) 3) inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków”.

Normy zawarte w tym przepisie dotyczą kompetencji władczego organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) w zakresie wpisania danej nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że wpis następuje w drodze zarządzenia organu wykonawczego j.s.t. w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków (dalej: konserwator). Wpis musi być uzasadniony i udokumentowany. Wykluczone jest dowolne i arbitralne działanie organu wykonawczego j.s.t., a także takie, które pomija w procesie ujmowania konserwatora (por. wyroki NSA z: 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2637/12, Lex nr 1575556; 21 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2189/13, Lex nr 1753478 oraz sygn. akt II OSK 2350/13, Lex nr 1753879; 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2240/16, Lex nr 2552247).

Po nowelizacji z 10 września 2019 r. (Dz. U. poz. 1886), rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz. U. z 2021 r. poz. 56) w § 15 ust. 1 stanowi, co następuje: „O zamiarze włączenia karty ewidencyjnej zabytku do wojewódzkiej ewidencji zabytków, o włączeniu tej karty, o sporządzeniu nowej karty ewidencyjnej zabytku, o zamiarze wyłączenia karty ewidencyjnej zabytku z wojewódzkiej

ewidencji zabytków lub o wyłączeniu tej karty wojewódzki konserwator zabytków zawiadamia niezwłocznie właściciela lub posiadacza zabytku albo nieruchomości lub rzeczy ruchomej, która przestała być zabytkiem”. Natomiast § 18b brzmi następująco: „O zamiarze włączenia karty adresowej zabytku do gminnej ewidencji zabytków, o włączeniu tej karty, o sporządzeniu nowej karty adresowej zabytku, o zamiarze wyłączenia karty adresowej zabytku z gminnej ewidencji zabytków lub o wyłączeniu tej karty wójt (burmistrz, prezydent miasta) zawiadamia niezwłocznie właściciela lub posiadacza zabytku albo nieruchomości, która przestała być zabytkiem”.

Mimo zmiany w treści powyższego rozporządzenia, którego skutkiem było dodanie § 18b ust. 1, w orzecznictwie od 2012 r. oraz późniejszym (po nowelizacji z 2019 r. rozporządzenia) przyjmuje się, że w art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków nie został przewidziany tryb wydawania decyzji administracyjnych i ogólnie do tej procedury nie znajdują zastosowania przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000; dalej: k.p.a.) w przedmiocie postępowania wyjaśniającego, a także czynności zmierzających do ustalenia czy dany obiekt jest rzeczywiście zabytkiem. Również procedura wynikająca z art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków nie przewiduje udziału właścicieli rzeczy w postępowaniu dotyczącym wpisu do ewidencji. Sama zaś czynność wpisu ma wyłącznie wewnętrzny, materialno-techniczny charakter, co ogranicza jurysdykcję sądów. Nie uprawnia to jednak do całkowitej dowolności i bezpodstawnego działania organu (por. wyroki NSA z: 21 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2350/13, Lex nr 1753879; sygn. akt II OSK 2189/13, Lex nr 1753478 oraz WSA w Krakowie z: 22 kwietnia 2022 r., sygn. akt II SA/Kr 272/22, Lex nr 3360359; 27 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 781/12, Lex nr 1257878; 21 lipca 2022 r., sygn. akt II SA/Kr 655/22, Lex nr 3395419; 5 października 2022 r., sygn. akt II SA/Kr 869/22, Lex nr 3417847; 6 października 2022 r., sygn. akt II SA/Kr 871/22, Lex nr 3432321; 12 października 2022 r., sygn. akt II SA/Kr 870/22, Lex nr 3442589; WSA w Lublinie z 14 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 406/19, Lex nr 2772049; WSA we Wrocławiu z 15 grudnia 2022 r., sygn. akt IV SA/Wr 337/22, Lex nr 3455440; WSA w Gliwicach z 18 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 1095/21, Lex nr 3278846; WSA w Poznaniu z: 18 września 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 377/19, Lex nr 2723690; 16 lutego 2022 r., sygn. akt II SA/Po 258/21, Lex nr 3320902; 27 kwietnia 2022 r., sygn. akt IV SA/Po 188/20, Lex nr 3343009; sygn. akt IV SA/Po 35/20, Lex nr 3342982; Łodzi z: 5 września 2017 r., sygn. akt II SA/Łd 274/17, Lex nr 2366659; 15 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 337/18, Lex nr 2518729; WSA w Warszawie z: 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt VIII SA/Wa 102/19, Lex nr 2665078; 21 kwietnia 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 257/21, Lex nr 3292906; 16 grudnia 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1584/21, Lex nr 3318416).

Jednocześnie orzecznictwo sądów administracyjnych jednolicie i jednoznacznie przyznaje właścicielom nieruchomości obejmowanych opieką konserwatorską legitymację skargową w postępowaniu sądoadministracyjnym. Dopuszczalność skargi wedle orzecznictwa wynika z tego, że postępowanie w sprawie wpisu do ewidencji wynikającego z art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków ma charakter sprawy z zakresu administracji publicznej, która – stosownie do zadań własnych j.s.t. w ramach ochrony i opieki nad zabytkami – wkracza w uprawnienia właścicielskie jednostki (por. postanowienie NSA z 25 marca 2020 r., sygn. akt II OZ 244/20, Lex nr 3038266 oraz wyroki WSA w: Warszawie z: 11 września 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 1302/19, Lex nr 3022830; 4 sierpnia 2022 r., sygn. akt VII SA/Wa 847/22, Lex nr 3413319).

Przedstawiona wyżej treść kwestionowanego przepisu oraz jego wykładnia pociąga za sobą dla właściciela nieruchomości taki skutek, że nie ma on możliwości przeprowadzenia stosownego postępowania wyjaśniającego, przed organem j.s.t., unormowanego przez k.p.a.

(por. K. Zalasńska, komentarz do art. 22, [w:] *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020).

Zwraca się również uwagę, że „ustawodawca nie określił szczegółowo zasad, trybu i sposobu umieszczania zabytków nieruchomych w ewidencji zabytków” (wyrok NSA z 12 maja 2022 r., sygn. akt II OSK 1580/19, Lex nr 3393105). Prowadzi to do braku formalnych reguł – poza wymaganym porozumieniem organu j.s.t. z konserwatorem – dotyczących wpisu danej nieruchomości do ewidencji.

Konsekwencją wpisu do gminnej ewidencji zabytków jest faktyczna ingerencja w prawo własności podmiotu, którego nieruchomość została ujęta w ewidencji (por. wyrok NSA z 20 kwietnia 2022 r., sygn. akt II OSK 1553/19, Lex nr 3351757). Obciążenia stąd wynikające mogą przybrać różną postać, w szczególności obowiązek stosowania się do ograniczeń wynikających z prawa budowlanego i prawa zagospodarowania przestrzennego. Istnieje również ryzyko odpowiedzialności karnej (por. A. Ginter, A. Michalak, komentarz do art. 22, [w:] *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016). W literaturze przedmiotu spotkać można również pogląd odmienny głoszący, że włączenie karty adresowej zabytku nieruchomego do gminnej ewidencji zabytków *per se* nie pociąga za sobą skutków prawnych, za wyjątkiem poszerzenia uprawnień podatkowych i dotacyjnych, wpis zaś wywiera bezpośrednie skutki prawne wyłącznie wobec administracji, gdyż wprowadza relację współdziałania organów (por. A. Jakubowski, *Skutki prawne wpisu do gminnej ewidencji zabytków*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” nr 1/2022). Według tego poglądu, sporządzenie karty ewidencyjnej zabytków ma na celu jedynie rozpoznanie i udokumentowanie zasobu zabytków (podobnie: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 21 października 2021 r., sygn. akt II SA/Go 725/21, Legalis – w odniesieniu do wojewódzkiej ewidencji zabytków).

Trybunał Konstytucyjny na podstawie sprawy stanowiącej tło do wystąpienia z pytaniem prawnym stwierdza, że niewątpliwie wpisanie nieruchomości skarżącej do gminnej ewidencji zabytków pociągnęło za sobą istotne ograniczenia w realizacji prawa właściciela do korzystania z nieruchomości (*ius utendi*) przez ograniczenie w prowadzeniu konkretnych robót budowlanych i w tym sensie z całą pewnością wyraziło się w praktyce ograniczeniem prawa własności.

3. Wątpliwości NSA.

3.1. Zarzuty NSA koncentrują się na braku regulacji, w ramach której właściciel nieruchomości mógłby podważać jej wpis do gminnej ewidencji zabytków. Dotyczy to zarówno norm materialnych, jak i formalnych, które umożliwiłyby skuteczny sprzeciw wobec ingerencji w prawo własności. Biorąc pod uwagę sformułowane zastrzeżenia, można uznać, że problem dotyczy braków (deficytów) w zakresie uregulowania zasad i trybu wpisywania zabytków do gminnej ewidencji, polegających m.in. na nieprzyznaniu właścicielowi nieruchomości prawa uczestniczenia w czynnościach podejmowanych przez organ wykonawczy j.s.t. i konserwatora.

3.2. NSA nie kwestionuje konstytucyjności regulacji przewidującej ujęcie nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków (pozytywnej treści). Wątpliwości NSA dotyczą procedury, normującej wyznaczenie określonej nieruchomości i ujęcie jej w tej ewidencji do wpisu. Naruszenie konstytucyjnych praw wynika z braku przepisów umożliwiających właścicielowi nieruchomości ochronę w ramach postępowania dotyczącego wpisu do ewidencji, które – jak wyżej wskazano – nie ma charakteru postępowania administracyjnego w rozumieniu k.p.a.

3.3. Przedmiotem wątpliwości NSA jest zatem niepełna regulacja procedury, w wyniku której dochodzi do osłabienia możliwości ochrony własności. Art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków ogranicza prawo własności przez dopuszczenie ujęcia nieruchomości jako zabytku nieruchomego w gminnej ewidencji zabytków, bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony, zarówno procesowej, jak i materialnoprawnej, przed dokonaniem takiego ograniczenia. Normy ujęte w tym przepisie w sposób niepełny regulują procedurę wpisu do ewidencji oraz możliwości przeciwstawienia się temu postępowaniu. W postępowaniu tym nie ma miejsca na jakiegokolwiek czynności wyjaśniające z kodeksu postępowania administracyjnego, czy zabytek włączony do gminnej ewidencji zabytków jest rzeczywiście zabytkiem w rozumieniu ustawy o ochronie zabytków.

Pytający sąd podnosił również, że przepisy regulujące prowadzenie gminnej ewidencji zabytków nie przewidują nawet zawiadomienia właściciela lub posiadacza zabytku o tym, że zabytek został włączony do takiej ewidencji. W tym zakresie, w trakcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym stan prawny uległ zmianie przez nowelizację rozporządzenia w 2019 r., która weszła w życie 19 października 2019 r. (por. wyżej pkt 2 cz. III, niniejszego uzasadnienia).

4. Kognicja Trybunału Konstytucyjnego.

Art. 188 pkt 1-3 Konstytucji wyznacza zakres możliwości reakcji Trybunału Konstytucyjnego i nie przewiduje w sposób bezpośredni kontroli zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim nie zawierają one określonej treści normatywnej. Trybunał Konstytucyjny rozróżnia jednak zaniechanie ustawodawcze od pominięcia ustawodawczego. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego uprawnione jest orzekanie w sprawie pominięcia prawodawczego, które ma miejsce wówczas gdy:

- występuje co najmniej bardzo duże podobieństwo pomiędzy sferą pominiętą, a regulacjami zaskarżonego przepisu;
- istnieje konstytucyjny nakaz uwzględnienia norm ustawy zasadniczej w regulacjach danej ustawy, a ta materia nie została przez prawodawcę uwzględniona;
- pominięcie ma charakter nieuzasadniony, przypadkowy i prowadzi do niespójności systemu prawnego;
- brak regulacji nie jest celowy;
- brak regulacji nie ma charakteru zaniechania prawodawczego (por. postanowienie z 28 kwietnia 2022 r., sygn. K 20/15, OTK ZU A/2022, poz. 51 oraz przytoczone tam orzecznictwo).

W sferze norm kompetencyjnych pominięcie prawodawcze ma miejsce wówczas, gdy ustawodawca daje możliwość dokonania czynności konwencjonalnej przez podmiot upoważniony bez uregulowania procedury jej dokonania, kontroli oraz wskazania jej zakresu (por. wyrok z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119).

5. Wzorce kontroli.

NSA w pytaniu prawnym wskazał jako wzorce kontroli przepisy ustawy zasadniczej (art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej, tj. art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175; dalej: Protokół nr 1).

5.1. Art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Z art. 64 ust. 1 Konstytucji wynika prawo jednostki w sferze ekonomicznej, które składa się na własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia. W art. 64 ust. 2 Konstytucji wskazuje się równość w ochronie tych praw. Art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji usta-

nawiają również obowiązek ustawodawcy do wprowadzenia takich uregulowań, aby umożliwić w pełni ich realizację, przez m.in. ich zabezpieczenie (sfera pozytywna) oraz nieingerencję (sfera negatywna).

Prawa ekonomiczne nie mają charakteru absolutnego i istnieje możliwość ograniczania ich czy też dokonywania pewnych zróżnicowań. Jednakże ograniczenia praw ekonomicznych wynikających z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji muszą pełnić zadość wymogom zawartym w art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenia powinny więc zachować formę ustawową, być niezbędne, być funkcjonalnie związane z realizacją wartości wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie naruszać istoty ograniczanych praw (por. wyroki z: 19 lipca 2022 r., sygn. SK 20/19, OTK ZU A/2022, poz. 52; 22 lipca 2021 r., sygn. SK 82/19, OTK ZU A/2021, poz. 45; 24 lutego 2021 r., sygn. SK 39/19, OTK ZU A/2021, poz. 14; 10 września 2020 r., sygn. K 13/18, OTK ZU A/2020, poz. 58).

5.2. Art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Art. 31 ust. 3 Konstytucji normuje możliwość ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw. Warunkami zastosowania ograniczenia są przede wszystkim forma ustawowa oraz niezbędność w demokratycznym państwie, aby zagwarantować bezpieczeństwo, porządek publiczny, ochronę środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Weryfikacja prawidłowości zastosowania ograniczenia opiera się na tzw. teście proporcjonalności, który obejmuje trzy przesłanki dopuszczające ingerencję:

– przesłanka przydatności – ograniczenie prawa doprowadzi do osiągnięcia zamierzonego celu, czyli zabezpieczy przynajmniej jedną z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji;

– przesłanka niezbędności (konieczności) – ograniczenie ma charakter środka możliwie jak najmniej uciążliwego do osiągnięcia zamierzonego celu i jest najwłaściwsza spośród innych metod;

– przesłanka proporcjonalności *sensu stricte* – dobro ograniczane pozostaje w odpowiedniej proporcji do dobra osiągniętego przez ograniczenia, tj. dobro chronione musi mieć wyższą wartość aniżeli dobro ograniczane (por. wyrok z 22 czerwca 2022 r., sygn. SK 32/19, OTK ZU A/2022, poz. 53).

5.3. Art. 1 Protokołu nr 1.

Art. 1 Protokołu nr 1 obowiązuje jako norma ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej od 10 października 1994 r. Normy zawarte w tym przepisie mają charakter gwarancji ochrony mienia osób fizycznych oraz prawnych. Ochrona własności oraz poszanowanie mienia mogą być ograniczane tylko wtedy, gdy jest to uzasadnione ważnym interesem publicznym w formie ustawowej. Ograniczenia muszą być proporcjonalne i zgodne z ogólnymi zasadami międzynarodowego porządku prawnego.

6. Analiza zgodności art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków ze wzorcem kontroli wynikającym z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Włączenie nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków powoduje istotne ograniczenia w szczególności w zakresie korzystania z prawa własności (*ius utendi*) wiążące się z obowiązkiem uzgadniania z wojewódzkim konserwatorem zabytków decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę oraz decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego (zob. ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Dz. U z 2022 r. poz. 503, ze zm.] i ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane [Dz. U z 2023 r. poz. 682, ze zm.]).

W ocenie Trybunału kształt regulacji zawartej w art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków, w rozumieniu nadanym wykładnią sądów, nie jest niezbędny do ochrony interesu publicznego, a jej efekty nie pozostają w dopuszczalnej proporcji do ciężarów nakładanych na właścicieli nieruchomości.

Oslabienie ochrony własności, przez wyłączenie udziału właściciela w postępowaniu skutkującym wpisem nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków, nie służy realizacji żadnych konstytucyjnie uzasadnionych wartości. Ochrona zabytków jest niewątpliwie obowiązkiem państwa, znajdującym również uzasadnienie konstytucyjne. Preambuła do Konstytucji wprost stanowi o zobowiązaniu, aby przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku. Art. 5 Konstytucji głosi, że Rzeczpospolita Polska strzeże dziedzictwa narodowego. Z kolei zaś art. 6 ust. 1 Konstytucji mówi o tworzeniu warunków upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będących źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. Nadrzędne cele jakimi są pielęgnacja dziedzictwa narodowego oraz ochrona dóbr kultury nie upoważniają jednak ustawodawcy do wprowadzania lub utrzymywania takich ograniczeń w wykonywaniu prawa własności, które nie są ani konieczne, ani proporcjonalne dla realizacji tych celów. Oba te cele, stanowiące jednocześnie wartości konstytucyjne, nie muszą być przeciwstawne, pod warunkiem, że ich ochrona i realizacja zostanie racjonalnie i proporcjonalnie wyważona. Fundamentem demokratycznego państwa prawnego jest możliwość obrony oraz ochrony swoich dóbr. Art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków w zakresie wskazanym przez NSA prowadzi do sytuacji, w której właściciel nieruchomości, dowiadując się, że nieruchomość ma zostać wpisana do gminnej ewidencji zabytków, nie ma możliwości w postępowaniu administracyjnym zająć stanowiska oraz zakwestionować działań podejmowanych przez organ administracji gminnej w porozumieniu z konserwatorem.

Postępowanie w takim zakresie musi być oparte na możliwie jak najpełniejszych i najbardziej precyzyjnych regulacjach. Kryteria powinny być przejrzyste, ponieważ od nich zależy możliwa ingerencja w konstytucyjne wolności i prawa. Niebezpieczeństwo arbitralności organów wykonawczych j.s.t. prowadzić może do bezpodstawnego działania, zwłaszcza, że definicja ustawowa „zabytku” tworzy szerokie pole administracyjnego uznania. Stąd też, art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków w zakresie, w jakim ogranicza prawo własności nieruchomości przez dopuszczenie ujęcia nieruchomości jako zabytku nieruchomego w gminnej ewidencji zabytków, bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem takiego ograniczenia, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

7. Umorzenie postępowania w sprawie zgodności art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków z art. 1 Protokołu nr 1.

Według utrwalonego orzecznictwa Trybunału, jeżeli zaskarżony przepis jest niezgodny przynajmniej z jednym wzorcem kontroli, orzekanie co do zgodności z pozostałymi wzorcami jest zbędne (zob. wyrok z 22 maja 2019 r., sygn. SK 22/16, OTK ZU A/2019, poz. 48).

Z racji uznania, że przedmiot kontroli w zakresie wskazanym przez NSA jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Trybunał umorzył postępowanie w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393).