

Cytowanie

Chicago: P. Mijal, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2023 r., sygn. akt P 12/18*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 6, s. 437–446, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.06.32>

APA: Mijal, P. (2023), *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2023 r., sygn. akt P 12/18*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 6, s. 437–446, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.06.32>

Przemysław Mijal

ORCID ID: 0000-0002-3738-1527

Uniwersytet Szczeciński

E-mail: przemyslaw.mijal@usz.edu.pl

**Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z 11 maja 2023 r., sygn. akt P 12/18**

Słowa kluczowe: konstytucyjne prawo własności, gminna ewidencja zabytków, skuteczna gwarancja ochrony prawnej właściciela nieruchomości

Keywords: constitutional property right, municipal register of monuments, effective guarantee of legal protection for the real estate owner

Streszczenie

Przedmiotem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2023 r. była ocena zgodności z Konstytucją RP przepisu art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przedmiotowa regulacja ograniczała prawo własności nieruchomości poprzez dopuszczenie jej ujęcia jako zabytku w gminnej ewidencji zabytków. Następowo to bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem takiego ograniczenia. Trybunał – uznając ów przepis za niezgodny z ustawą zasadniczą – wskazał, że nie jest niezbędny do ochrony interesu publicznego, a efekty jego zastosowania nie pozostają w dopuszczalnej proporcji do ciężarów nakładanych na właścicieli nieruchomości. Wyrok TK rozstrzygnął zatem kluczową kwestię, przesądzając o konieczności udzielenia właścicielowi nieruchomości skutecznej gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem takiego ograniczenia.

Abstract**Gloss to the Judgment of the Constitutional Tribunal
of May 11, 2023, file ref. no. P 12/18**

The subject of the judgment of the Constitutional Tribunal of May 11, 2023 was the assessment of the compliance with the Constitution of the Republic of Poland of the provision of Art. 22 sec. 5 point 3 of the Act of July 23, 2003 on the protection and care of monuments. The regulation in question limited the ownership right to real estate by allowing it to be included as a monument in the municipal register of monuments. This occurred without providing the owner with a guarantee of legal protection against such a restriction. The Tribunal – finding this provision inconsistent with the Constitution – stated that it was not necessary to protect the public interest, and the effects of its application were not in proportion to the burdens imposed on property owners. The judgment of the Constitutional Tribunal therefore resolved a key issue, deciding on the need to provide the property owner with an effective guarantee of legal protection against such a restriction.

✱

I.

Sprawa zawiśła przed Trybunałem Konstytucyjnym¹ jako rezultat pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego². NSA³ powziął wątpliwość czy art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁴ 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 pod-

¹ Dalej jako: TK.

² Dalej jako: NSA.

³ W sprawie prowadzonej pod sygn. akt II OSK 2781/17.

⁴ T.j. Dz.U. 2022 poz. 840, dalej jako: Ustawa.

stawowych wolności, sporządzonego w Paryżu 20 marca 1952 r.⁵ TK orzekł, że przedmiotowa regulacja w zakresie, w jakim zostało to zakreślone w sformułowanym pytaniu prawnym, jest niezgodna ze wskazanymi w zapytaniu wzorcami kontroli konstytucyjności. Jednocześnie TK postanowił umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie, tj. dotyczącym niezgodności regulacji ustawowej z przepisami Konwencji, albowiem przyjął, iż w sytuacji stwierdzenia niezgodności kontestowanej regulacji ustawowej przynajmniej z jednym wzorcem kontroli, orzekanie co do zgodności z pozostałymi wzorcami jest zbędne⁶.

II.

Do sformułowania przez NSA pytania prawnego doszło na kanwie zainicjowanej przez właściciela nieruchomości kontroli legalności czynności prezydenta miasta, polegającej na wyznaczeniu zabytku nieruchomego w postaci budynku mieszkalnego do ujęcia w gminnej ewidencji zabytków oraz włączeniu karty adresowej złożonej dla przedmiotowej nieruchomości do tej ewidencji. Wniesiona do wojewódzkiego sądu administracyjnego skarga opierała się na zarzucie, że w toku postępowania poprzedzającego włączenie przedmiotowego budynku do gminnej ewidencji nie przeprowadzono żadnego postępowania, które zmierzałoby do ustalenia i oceny jego wartości historycznych lub artystycznych. Właściciel nieruchomości zarzucił również, iż organ nie dokonał również zbadania aktualnego stanu zachowania przedmiotowego budynku, jak również prawidłowej weryfikacji jej zabytkowego charakteru.

Wojewódzki sąd administracyjny⁷ oddalając skargę⁸ uznał, iż w świetle obowiązujących przepisów organ zobowiązany został do utworzenia gminnej ewidencji zabytków przepisami ustawy z 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz zmianie niektórych innych

⁵ Dz.U. 1995 Nr 36 poz. 175 ze zm., dalej jako: Konwencja.

⁶ Powołując się na wyrok TK z 22 maja 2019 r., sygn. akt SK 22/16, OTK ZU A/2019, poz. 48.

⁷ Dalej jako: WSA.

⁸ W sprawie prowadzonej pod sygn. akt II SA/Sz 158/17.

ustaw⁹. Szczegółowe regulacje w przedmiotowym zakresie, w szczególności określające elementy (rubryki) karty adresowej zabytku nieruchomego oraz tryb włączenia tej karty do gminnej ewidencji zabytków¹⁰, zostały ujęte w rozporządzeniu z 26 maja 2011 r. Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem¹¹.

W ocenie sądu I instancji okoliczność sporządzenia karty adresowej nieruchomości w sposób spełniający przewidziane w Rozporządzeniu wymogi oraz fakt jej sprawdzenia przez miejskiego konserwatora zabytków przed włączeniem do gminnej ewidencji zabytków (poprzez zamieszczenie adnotacji poczynionej przez ten organ na dokumencie) czynią zadość wymogom przewidzianym w przepisach. Te z kolei nie precyzują na czym ma polegać i jaką formę ma przybrać owo sprawdzenie, bowiem wynika z nich jedynie, że powinno ono objąć ustalenie czy dane zawarte w karcie adresowej są wyczerpujące i zgodne ze stanem faktycznym. WSA uznał, że skoro w karcie adresowej nieruchomości znalazły się wymagane prawem elementy, a organ posiadający fachową wiedzę przyznał, że poddał dane zawarte w karcie adresowej weryfikacji, to konsekwencją tego jest uznanie, że karta została sprawdzona prawidłowo. Dodatkowo WSA podzielił stanowisko organu, że w sytuacji, gdy przepisy nie precyzują sposobu sprawdzenia kart adresowych, ani sposobu udokumentowania tej czynności, każdy przejaw aktywności organu w tym zakresie należy uznać za prawidłowy. Tym samym WSA uznał i ocenił włączenie budynku do gminnej ewidencji zabytków jako zgodne z prawem.

Odnosząc się do podniesionych w skardze zarzutów w zakresie niezgodności z Konstytucją RP regulacji ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami WSA stwierdził, że kwestionowane przepisy korzystają z domniemania konstytucyjności i dopóki ich niezgodność z Konstytucją RP nie zostanie stwierdzona przez TK stanowią obowiązuje prawo. Tym samym WSA dokonał oceny legalności działania administracji w świetle ewidentnie budzących wątpliwości konstytucyjne regulacji ustawowych, nie podejmując trudu ich oceny w tym zakresie.

⁹ Dz.U. Nr 75 poz. 474.

¹⁰ Zob. § 17 i 18 Rozporządzenia.

¹¹ Dz.U. Nr 113 poz. 661, dalej jako: Rozporządzenie.

Zwłaszcza owo zdawkowe odniesienie się przez WSA do zarzutu niekonstytucyjności zastosowanych przez organ przy zaskarżonej czynności regulacji prawnych dało asumpt, a jednocześnie otworzyło drogę, do wywiedzenia w sprawie skargi kasacyjnej, w której zawarto wnioszek o przestawienie pytania prawnego TK.

III.

Rozstrzygnięcie przez TK wyżej wskazanej kwestii stało się o tyle kluczowe, że ujawnienie nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków, która powinna mieć co do zasady wyłącznie charakter dokumentacyjny w przypadku określonym w art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy, przypisano skutki prawne realnie wpływające na wykonywanie prawa własności. Ta ścisła konotacja oraz związek czynności dokonywanych przez organ w oparciu o ten przepis Ustawy z konstytucyjnym prawem podmiotowym, prowadzącym do jego istotnego ograniczenia spowodowały, że regulacja powinna być zostać poddana ocenie z punktu widzenia zgodności z ustawą zasadniczą. Włączenie bowiem nieruchomości jako zabytku do gminnej ewidencji powoduje powstanie obowiązku uzgadniania z konserwatorem zabytków decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o pozwoleniu na budowę dla inwestycji planowanych na obszarach lub w odniesieniu do budynków ujętych w gminnej ewidencji zabytków¹².

Z pewnością nie bez znaczenia dla potrzeby definitywnego rozstrzygnięcia wyrokiem zagadnienia przedstawionego TK miało zawisłe już postępowanie, zainicjowane skargą konstytucyjną¹³, w której skarżący również domagał się stwierdzenia niekonstytucyjności art. 22 ust. 5 pkt 3 Ustawy. Na szczególną uwagę zasługuje przedstawione w nim stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich¹⁴, wskazujące na całkowity brak jawności czynności skutkujących ograniczeniem własności, i to dokonywanym w celu publicznym.

¹² Zob. art. 53 ust. 4 pkt 2 oraz art. 64 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 2017 poz. 1073 ze zm.) oraz art. 39 ust. 3 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. 2017 poz. 1332 ze zm.).

¹³ W sprawie prowadzonej pod sygn. akt SK 3/13.

¹⁴ Zob. pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 30 marca 2015 r., IV.7002.12.2015.MC.

TK, udzielając odpowiedzi na zapytanie NSA, zmuszony został rozstrzygnąć, czy zgodne ze wskazanymi przepisami Konstytucji RP i art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji jest dopuszczenie ograniczenia prawa własności w ramach uproszczonej procedury, która ma charakter wewnętrzny (odbywający się wyłącznie w ramach ustaleń organów administracji), bez udziału właściciela nieruchomości, nie biorącego udziału w jakichkolwiek czynnościach postępowania administracyjnego i nie zawiadamianego o jego wszczęciu, przebiegu oraz rezultacie. Z tych względów właścicielowi nie są znane motywy ujęcia nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków, a w szczególności czy rzeczywiście nieruchomość stanowi zabytek, jak również czy poszczególne czynności podejmowane w postępowaniu są prawidłowe oraz oparte o prawidłowo stworzoną dokumentację. Nie bez znaczenia pozostaje także fakt nieformalnego charakteru tych czynności, a zwłaszcza braku wieńczącego takie postępowanie aktu administracyjnego, który zawierałaby skonkretyzowane rozstrzygnięcie i z racji tego mógłby stać się substratem zaskarżenia przez właściciela nieruchomości.

IV.

Komentowany wyrok TK, uznać należy za słuszny i trafny, zwłaszcza w aspekcie w jakim NSA – kierując się wnioskiem skarżącego – powziął oraz sformułował wątpliwości w zakresie konstytucyjności regulacji ustawowej stanowiącej podstawę prawną czynności, co do której zainicjowano kontrolę legalności przed sądem administracyjnym. Przede wszystkim TK wskazał na związek funkcjonalny pomiędzy orzeczeniem a rozstrzygnięciem przez NSA sprawy, ponieważ od orzeczenia dotyczącego konstytucyjności zależy sposób rozstrzygnięcia sprawy przez pytający sąd. W konsekwencji pozwoliło to na dokonanie oceny konstytucyjności przepisu Ustawy, który znalazł zastosowanie przy dokonywaniu przez organ administracji czynności (włączenia budynku do gminnej ewidencji zabytków). Jednocześnie przedmiotowy przepis nie stanowił bezpośredniej podstawy prawnej wydania aktu administracyjnego (np. decyzji) skierowanego do właściciela nieruchomości, od którego przysługiwałby tryb odwoławczy przewidziany w przepisach ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵. Pomimo tego TK zde-

¹⁵ T.j. Dz.U. 2022 poz. 2000.

cydował się na wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym przestawionym przez NSA pytaniem prawnym.

TK dostrzegł również, że już po przedstawieniu przez NSA pytania prawnego, będącego przedmiotem orzeczenia, dokonano nowelizacji¹⁶ Rozporządzenia, w wyniku której wprowadzono przepisy nakładające na organy obowiązek niezwłocznego zawiadomienia właściciela lub posiadacza nieruchomości 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. Dopiero więc w wyniku tej zmiany przepisów – pomimo, że wprowadzonych do aktu wykonawczego – stworzono procedury zmierzające do zapewnienia ochrony konstytucyjnego prawa własności, które nie istniały w dacie kierowania do TK pytania prawnego. Nadal jednak postępowanie mające za przedmiot ujęcie nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków nie kończy się wydaniem przez organ zaskarżalnego przez właściciela aktu administracyjnego.

Być może z tych względów TK zdecydował się na rozpoznanie sprawy pomimo wejścia w życie rozwiązań legislacyjnych, które wprowadzały obowiązek zawiadomienia właściciela o podejmowanych przez organ rozstrzygnięciach względem jego nieruchomości, co przynajmniej pozornie zdaje się umożliwiać inicjowanie kontroli działań administracji względem ujmowanych w gminnej ewidencji zabytków nieruchomości. Dokonanie oceny konstytucyjności kontestowanego przepisu Ustawy uzasadnione było jednak głównie sposobem stosowania tej regulacji w okresie poprzedzającym wejście w życie nowelizacji Rozporządzenia. TK dostrzegł bowiem, że istotną konsekwencją wpisu do gminnej ewidencji zabytków jest faktyczna ingerencja w prawo własności podmiotu, którego nieruchomość została w niej ujęta, zaś czynność wpisu ma wyłącznie wewnętrzny, materialno-techniczny charakter, co ogranicza jurysdykcję sądów. Z powyższych względów zasadnym okazało się poddanie

¹⁶ W wyniku nowelizacji z 10 września 2019 r. (Dz.U. poz. 1886) Rozporządzenia dodano m.in. § 18b w brzmieniu: „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”.

procedury opartej na art. 22 ust. 5 pkt 3 Ustawy kontroli zgodności z ustawą zasadniczą jako pozbawiającej właściciela nieruchomości udziału w postępowaniu dotyczącym jej wpisu do gminnej ewidencji zabytków.

Dokonując analizy stosowania powyższej regulacji przez organu administracji, przez pryzmat dorobku judykatury administracyjnej wydanej na kanwie kontroli legalności tych działań TK słusznie stwierdził, że niewątpliwie wpisanie nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków pociąga 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.

Ocena konstytucyjności kontestowanego przepisu Ustawy, co ważne i godne podkreślenia, nastąpiła przy uwzględnieniu jego rozumienia nadanego wykładnią sądów administracyjnych. TK odwołał się tym samym do praktyki orzeczniczej, co pozwoliło również na praktyczne ujęcie problematyki zastosowania ocenianej regulacji Ustawy oraz skutków przez nią wywoływanych. Dzięki temu TK dostrzegł w jaki sposób stosowanie przepisu Ustawy wpływa na kształt prawa podmiotowego, jak również jakie realne konsekwencje wywołuje w sferze uprawnień właścicielskich ujętych w gminnej ewidencji zabytków nieruchomości. W konsekwencji TK uznał, że art. 22 ust. 5 pkt 3 Ustawy nie jest niezbędny do ochrony interesu publicznego, a jego efekty nie pozostają w dopuszczalnej proporcji do ciężarów nakładanych na właścicieli nieruchomości.

V.

W komentowanym orzeczeniu TK podjął się oceny zasadności oraz proporcjonalności ograniczenia praw właścicielskich względem nieruchomości, która ujęta została w gminnej ewidencji zabytków. Odwołując się wprost do art. 5 i art. 6 ust. 1 Konstytucji RP stanowiących o strzeżeniu dziedzictwa narodowego oraz tworzeniu warunków upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będących źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju TK uznał, że osłabienie ochrony własności, przez wyłączenie udziału właściciela w postępowaniu skutkującym wpisem nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków, nie służy realizacji żadnych konstytucyjnie

uzasadnionych wartości. 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. Przepis 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.

VI.

Głosowane orzeczenie TK – jakkolwiek słuszne i trafne – pozostawia pewien niedosyt orzeczniczy. Jest on konsekwencją umorzenia postępowania zainicjowanego przez NSA pytaniem prawnym, w części dotyczącej niezgodności ocenianej regulacji Ustawy z przepisami Konwencji. Nie można bowiem uznać za w pełni satysfakcjonującego rozstrzygnięcia TK, aczkolwiek w zasadniczej, merytorycznej części wywołało ono pożądaną efekt wskazujący na istotne pominięcie prawodawcze. Niemniej jednak niepotrzebnie TK umorzył postępowanie li tylko z powodu stwierdzenia niezgodności kontestowanej regulacji ustawowej przynajmniej z jednym wzorcem kontroli. Uznanie, że w tej sytuacji orzekanie co do zgodności z pozostałymi wzorcami jest zbędne powoduje, że w istocie TK pominął oraz niejako umniejszył rolę regulacji zawartych Konwencji, a również chroniących prawo własności i w tym zakresie również odnoszących się do interesu powszechnego. Podkreślenia wymaga, iż w każdym przypadku istnieje również potrzeba dokonania oceny badanych regulacji ustawowych z wzorcami kontroli mającymi swoje źródło w aktach prawa międzynarodowego, niezależnie od tego jakie wyniki przyniosła kontrola zgodności z regulacjami Konstytucji RP.

VII.

Konsekwentne doprowadzenie do wydania głosowanego orzeczenia przez TK nie doprowadziło do usunięcia z systemu prawa art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy, albowiem przepis ten nie stracił mocy obowiązującej ani w części, ani w całości. TK zajmując stanowisko co do pożądaney treści ocenianego przepisu i jednocześnie wskazując na pominięcie prawodawcze w sferze normy kompetencyjnej, zmusił ustawodawcę do pojęcia działań legislacyjnych. Prawodawca nie powinien bowiem przewidywać możliwości dokonania czynności konwencjonalnej przez podmiot upoważniony bez uregulowania procedury jej dokonania, kontroli oraz wskazania jej zakresu. TK jasno wypowiedział się bowiem nie tyle co do treści obowiązującego przepisu, ale co do tego, co powinno w nim zostać uregulowane. Uzasadnienie głosowanego orzeczenia TK nie pozostawia wątpliwości w jakim kierunku powinna zmierzać nowelizacji ocenionej regulacji ustawowej.

Niewątpliwie nadal otwartą kwestią pozostają konsekwencje orzeczenia TK dla sprawy, w ramach której NSA zdecydował się na przestawienie pytania prawnego, a także innych właścicieli nieruchomości, bowiem otwarta została droga do wznowienia postępowań skutkujących ograniczeniem ich praw właścicielskich. Może się bowiem okazać, iż wyrok TK stanowił będzie prejudykat, przesądzający o niezgodności z prawem regulacji Ustawy, która stała się podstawą ograniczenia uprawnień właścicielskich względem nieruchomości ujętej w gminnej ewidencji zabytków. Wówczas przy spełnieniu pozostałych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej może otwierać to drogę do realizacji roszczeń w tej materii względem gmin.