

Warszawa, 28 kwietnia 2021 roku
Piotr Oliński, młodszy analityk FOR

Komunikat FOR 16/2021:
Ochrona własności prywatnej a gminna ewidencja zabytków
Wokół sprawy P 12/18 w Trybunale Konstytucyjnym

Synteza:

- **Od sierpnia 2018 roku w Trybunale Konstytucyjnym czeka na rozpoznanie sprawa zgodności regulacji dotyczących wpisu do gminnej ewidencji zabytków z konstytucyjnymi i międzynarodowymi standardami ochrony własności.**
- **Tak długie rozpoznawanie sprawy nie służy ochronie praw jednostki, gdyż z tego powodu sądy administracyjne zawieszają postępowania dotyczące wpisania nieruchomości do gminnego rejestru zabytków, oczekując na rozstrzygnięcie Trybunału.**
- **Obowiązujący przepis zbyt lakonicznie reguluje zasady wpisywania nieruchomości do ewidencji zabytków, nie zapewnia jawności postępowań i narusza standardy ochrony własności. Obecnie wszystkie czynności związane z wpisem mogą toczyć się bez udziału i wiedzy właściciela nieruchomości.**
- **Ustawodawca powinien jednoznacznie zaklasyfikować wpis do ewidencji zabytków jako decyzję administracyjną i tym samym zagwarantować obywatelom środki odwoławcze adekwatne do ograniczeń prawa własności.**

Obciążenia biurokratyczne, ograniczające konkurencję regulacje, nieelastyczne prawo pracy, skomplikowane i skutkujące czasochłonnością rozliczeń z urzędem skarbowym przepisy podatkowe to problemy od lat wskazywane przez przedsiębiorców jako największe bariery działalności gospodarczej. Pandemia COVID-19 skłoniła rząd do wprowadzenia dodatkowych obostrzeń często negatywnie wpływających na działalność gospodarczą.

Uważamy, że zwłaszcza w tym trudnym okresie przedsiębiorcy potrzebują deregulacji, która zwiększy ich elastyczność w dostosowywaniu się do nowych warunków gospodarczych. Dlatego szukamy rozwiązań, którego pomogą wyzwolić potencjał przedsiębiorców. Chcąc znaleźć najbardziej szkodliwe dla przedsiębiorców przepisy i pokazywać korzyści z deregulacji dla wzrostu po kryzysie, uruchomiliśmy portal www.deregulacja.pl.

Podstawową formą rejestrowania zabytków w Polsce jest rejestr zabytków prowadzony przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Oprócz tego prowadzi się niezależne od rejestru gminne, wojewódzkie i krajowe ewidencje zabytków. Wpisów do gminnej ewidencji zabytków dokonuje wójt w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

Wpis do gminnej ewidencji zabytków nie został jednak uznany przez ustawodawcę za formę ochrony zabytków, o której mowa w art. 7 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W 2018 roku do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęło pytanie prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego o konstytucyjność tego przepisu. Zasadnicze wątpliwości sądu pytającego dotyczą proporcjonalności ingerencji w prawo własności, które chronione jest na poziomie zarówno konstytucyjnym, jak i międzynarodowym. Wśród wzorców kontroli sąd pytający wskazał art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Skutki prawne wpisu do gminnej ewidencji zabytków

Do momentu nowelizacji ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w 2010 roku, gminna ewidencja miała charakter wyłącznie inwentaryzacyjny i nie mogła stanowić podstawy do działań władczych organów administracji publicznej¹. Jednak w ramach tej nowelizacji wprowadzono daleko idące zmiany charakteru ewidencji. Od tej pory, zgodnie z art. 19 ust. 1a ustawy, gminna ewidencja zabytków musi być uwzględniana przy wydawaniu m.in. decyzji o:

- ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego,
- warunkach zabudowy,
- zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej,
- ustaleniu lokalizacji linii kolejowej,
- zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.

Poza tym zabytki ujęte w ewidencji muszą podlegać uzgodnieniom konserwatorskim w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz w ramach pozwolenia na budowę lub rozbiórkę. Właściciel nieruchomości ujętej w gminnej ewidencji zobowiązany jest stosować się do zaleceń konserwatorskich oraz udostępnić nieruchomość do badań. W praktyce równie często zobowiązany jest on finansować prace archeologiczne².

W nowelizacji nie zdecydowano się na określenie wpisu do gminnej ewidencji zabytków jako formy ochrony zabytków, o której mowa w art. 7 tej ustawy – choć niewątpliwie stanowi on podstawę do działań władczych organów administracji publicznej, w tym do objęcia nieruchomości ochroną konserwatorską³. Jak podkreśla się w doktrynie, wpisanie nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków, które dokonywane jest w drodze

¹ Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 23 marca 2007 roku (IV SA/Wa 163/07).

² Jako że zabytki ujęte w gminnej ewidencji podlegają również uzgodnieniom konserwatorskim w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

³ Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 13 września 2013 roku (IV SA/Wa 1133/13).

porozumienia między wójtem gminy a wojewódzkim konserwatorem zabytków, w obecnym stanie prawnym stanowi czynność materialno-techniczną⁴. Jest to forma z zasady zarezerwowana dla niewładczych, faktycznych działań organów administracji publicznej, choć w tym przypadku znajduje zastosowanie do przepisu będącego w istocie nienazwaną formą ochrony zabytków⁵. Bez wątplenia obecnie wpis do gminnej ewidencji zabytków ustanawia władczą ingerencję w wykonywanie prawa własności.

Takie ukształtowanie przepisów skutkuje ograniczeniem możliwości odwoławczych dla podmiotu, którego własność została wpisana do gminnej ewidencji. Niemożliwe w obecnym stanie prawnym jest zaskarżenie postępowania dowodowego (które w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w ogóle nie jest w tym wypadku prowadzone)⁶ ani nawet odwołanie się do zasad ogólnych kodeksu. Jak wskazuje Prokurator Generalny w piśmie z 26 marca 2019 roku skierowanym do TK, na skutek obecnych regulacji jedyną gwarancją ochrony praw właścicielskich dysponenta obiektu ujętego w gminnej ewidencji z zastosowaniem powołanego trybu (tj. porozumienia między organami administracji publicznej) jest umożliwienie temu dysponentowi skorzystania z procedury przewidzianej w art. 3 §2 pkt 4 w zw. z art. 52 §3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tj. uznanie jego prawa do wniesienia do sądu administracyjnego skargi na inny akt lub czynność (po uprzednim bezskutecznym wezwaniu do zaprzestania naruszeń prawa w postaci objęcia ewidencją obiektu niespełniającego kryterium zabytkowości).

Wpis do gminnej ewidencji zabytków a jawność działalności organów administracji publicznej

Obecne brzmienie przepisów o wpisie do gminnej ewidencji zabytków nie przewiduje żadnych wymogów w zakresie jawności quasi-postępowania. Ich literalna wykładnia przesądza bowiem jedynie o tym, że czynność wpisu musi zostać dokonana w porozumieniu między wójtem a wojewódzkim konserwatorem zabytków. W orzecznictwie przyjmuje się, że istotą przepisu z art. 22 ust. 5 pkt. 3 ustawy „jest zaistnienie pozytywnego efektu w postaci zgodnych stanowisk organów”, a stopień sformalizowania owego porozumienia nie wpływa na zasadność wpisu⁷.

W praktyce więc właściciel, którego nieruchomości ma zostać wpisana do gminnej ewidencji zabytków, na żadnym etapie czynności nie musi zostać poinformowany o zamiarach i działaniach organów, nie jest też potrzebne współdziałanie z nim ani jego zgoda. O ochronę swojego prawa własności może ubiegać się dopiero *ex post* przed sądami administracyjnymi, co również jest w obecnym brzmieniu przepisów bardzo utrudnione. Sytuację taką krytykuje

⁴ Zob. K. Zeidler, K. Zalaszińska, *Ochrona zabytków: czyżby początek zmian*, [w:] K. Zeidler, *Zabytki. Prawo i praktyka*, Gdańsk–Warszawa 2017, s. 546.

⁵ Zob. *Artykuł 22*, [w:] M. Cherka, P. Antoniak, F. M. Elżanowski, K. A. Wąsowski, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010.

⁶ Zob. Wyrok WSA w Poznaniu z 18 września 2019 roku (IV SA/Po 377/19).

⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 23 maja 2018 roku (VII SA/Wa 1735/17).

Rzecznik Praw Obywatelskich – zarówno w piśmie do Trybunału Konstytucyjnego, jak i we wcześniejszej korespondencji z Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego⁸.

Sprawa P 12/18

Nie sposób nie wspomnieć o długim okresie rozpatrywania sprawy dotyczącej konstytucyjności art. 22 ust. 5 pkt. 3 wspomnianej ustawy. Pytanie prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego w tej sprawie wpłynęło do TK 29 sierpnia 2018 roku. Zgodnie natomiast z art. 125 § 1 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd może zawiesić postępowanie z urzędu, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innego toczącego się postępowania, prowadzonego m.in. przed TK. W opisanej sytuacji, kiedy kontrola wpisu do gminnej ewidencji zabytków następuje *ex post*, oznacza to w rzeczywistości wstrzymanie sądowej kontroli ochrony własności we wspomnianych postępowaniach. Ponadto z łatwością można wskazać na orzeczenia sądów administracyjnych, które zdążyły z przywołanego przepisu skorzystać⁹.

Wydaje się to tym bardziej niezrozumiałe, iż Trybunał Konstytucyjny Julii Przyłębskiej niejednokrotnie swoim działaniem przekonywał, że potrafi rozpatrywać sprawy w szybszym tempie – słynny wyrok w sprawie K 1/20 (dotyczący konstytucyjności przesłanki embriopatologicznej w ustawie „antyaborcyjnej”) zapadł szybciej niż w rok od daty wpływu wniosku do Trybunału¹⁰. W tym przypadku mija już ponad 2,5 roku od czasu wniesienia sprawy ważnej z punktu widzenia prawa własności.

Co można zmienić?

Naturalnie, na prezentację konkretnych propozycji zmian ustawowych należy poczekać, aż Trybunał zdecyduje się wydać orzeczenie w sprawie. Jednak wobec ewidentnej sprzeczności art. 22 ust. 5 pkt. 3 u. o. z. z wzorcami kontroli (tj. art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC), co do których zgodni są autorzy wszystkich stanowisk w sprawie P 12/18, a także doktryna¹¹, zasadna wydaje się przynajmniej wstępna refleksja dotycząca odpowiedzi ustawodawcy na przyszłe rozstrzygnięcie.

Antycypując uznanie przepisu za niekonstytucyjny, co z wielkim prawdopodobieństwem nastąpi, najprostszym sposobem na przywrócenie zgodności tej regulacji z konstytucją wydaje się być przywrócenie jej charakteru sprzed nowelizacji z 2010 roku – tj. wyłącznie ewidencyjnego, niepowodującego skutków władczych. Zakładając jednak, iż ustawodawca będzie chciał zachować obecny charakter gminnej ewidencji, najbardziej zasadna wydaje się nowelizacja, która unormuje wpis do gminnej ewidencji zabytków jako decyzję

⁸ Na co wskazuje RPO w piśmie w sprawie P 12/18 z dnia 29.11.2018

⁹ Zob. Postanowienie WSA w Warszawie z 23.12.2019 r., VII SA/Wa 1691/19, LEX nr 3021790.

¹⁰ Sprawa wpłynęła 23 grudnia 2019 r., wyrok natomiast zapadł 22 października 2020 r.

¹¹ Zob. Artykuł 7, [w:] A. Ginter, A. Michalak, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016.

administracyjną wydawaną przez wójta w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków i zobliguje organ do przeprowadzenia postępowania administracyjnego. Taka konstrukcja nowego przepisu usunęłaby wymienione mankamenty obecnej regulacji. Właściciel nieruchomości zyskałby status strony postępowania administracyjnego, a zastosowanie znalazłoby zasady ogólne k.p.a., takie jak zasada praworządności, jawności czy dwuinstancyjności. Zgodnie z art. 39 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym od decyzji wydanych przez wójta przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, chyba że przepisy stanowią inaczej. W przypadku decyzji o wpisie do gminnej ewidencji zabytków bardziej właściwym organem odwoławczym zdaje się być jednak minister właściwy do spraw dziedzictwa narodowego – jako że jest on określony w tych przepisach jako organ drugiej instancji w sprawach określonych w ustawie oraz posiada funkcjonujący przy nim stosowny organ opiniodawczo-doradczy, z którego fachowej wiedzy mógłby skorzystać, w postaci Rady Ochrony Zabytków.

Z całą pewnością należy stwierdzić, że obowiązujący przepis zbyt lakonicznie reguluje zasady wpisywania nieruchomości do ewidencji zabytków, nie zapewnia jawności postępowań i narusza standardy ochrony własności. Obecnie wszystkie czynności związane z wpisem mogą toczyć się bez udziału i wiedzy właściciela nieruchomości. Dlatego ustawodawca powinien jednoznacznie zaklasyfikować wpis do ewidencji zabytków jako decyzję administracyjną oraz – jeśli miałby zachować obecny charakter gminnej ewidencji – ustanowić procedurę odpowiadającą wymogom proceduralnym przewidzianym dla decyzji administracyjnej, tym samym gwarantując obywatelom środki odwoławcze adekwatne do ograniczeń prawa własności.

Niezależnie od powyższej propozycji, kluczowy pozostaje wymóg, by ważyć obie konstytucyjne wartości, jakimi są ochrona dziedzictwa narodowego (art. 5 ust. 1 Konstytucji RP) oraz ochrona własności prywatnej (art. 64 Konstytucji RP), zagwarantować należytą ochronę tej drugiej w szczególności poprzez zapewnienie odpowiednich możliwości odwoławczych oraz przejrzystości i jawności postępowania, co stanowi również element zasady demokratycznego państwa prawnego.

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wyęźnionego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:
Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR
tel. 500 494 173
e-mail: patrycja.satora@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

KONTAKT DO AUTORA



Piotr Oliński
Młodszy analityk FOR
e-mail: piotr.olinski@for.org.pl
Twitter: [@olinski Piotrek](https://twitter.com/olinski Piotrek)