GLOSY

GLOSA DO WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

z dnia 25 maja 2016 r. (sygn. akt Kp 2/15)

COMMENTARY TO THE JUDGEMENT OF THE CONSTITUTIONAL TRIBUNAL OF 25 MAY 2016 (REF. NO. KP 2/15)

The commentary refers to the judgment of the Constitutional Tribunal of 25 May 2016 (ref. no. Kp 2/15), in which the Tribunal decided that Article 1 para. 6 and Article 1 para. 20 subpara. b of the Act of 10 July 2015, in the scope in which they establish the new form of protecting movable monuments (inscribed on the List of Heritage Treasures) and the institution of expropriation of movable monuments inscribed on the List, are consistent with Article 2, Article 21 para. 2, Article 31 para. 3 and Article 64 paras. 1 and 3 of the Constitution. The commentary contains an attempt at a broad analysis of the problem of expropriation of movable monuments under Polish law. The discussed judgment contributes to the development of the Polish monument protection law and provides arguments in favor of limiting property rights. Since 2003 the institution of expropriation of movable monuments (inscribed on the List of Heritage Treasures) has not been appealed to the Constitutional Tribunal. Hence, the judgment of 25 May 2016 shall be considered a precedent.

Słowa kluczowe: wyrok, Trybunał Konstytucyjny, zabytek ruchomy, przejęcie, wywłaszczenie, Lista Skarbów Dziedzictwa

Key words: judgment, Constitutional Tribunal, movable monument, takeover, expropriation, List of Heritage Treasures

1. Art. 1 pkt 6 ustawy z 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach, w części dodającej art. 14a ust. 2 do ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. 2014.1446, ze zm.), jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji.

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

I. WPROWADZENIE

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 25 maja 2016 r. (sygn. Kp 2/15)¹ rozstrzygnął kwestię konstytucyjności przepisów ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach [dalej: ustawa zmieniająca]², dotyczących zasad wpisywania zabytków ruchomych na Listę Skarbów Dziedzictwa [dalej: Lista SD] oraz przejęcia zabytku ruchomego wpisanego na Listę SD na własność Skarbu Państwa. Ustawa zmieniająca wprowadziła do krajo-

¹ Lex nr 2048477.

² Dz.U. z 2016 r. poz. 1330.

wego porządku prawnego m.in. piątą formę ochrony zabytków — możliwość dokonania wpisu zabytku ruchomego o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego na Listę SD (art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej). Do 25 listopada 2016 r., tzn. do momentu wejścia w życie ustawy zmieniającej, polski system prawny przewidywał cztery formy ochrony zabytków: wpis do rejestru zabytków, uznanie za pomnik historii, utworzenie parku kulturowego oraz ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego³. Tylko jedna z wyżej wymienionych form ochrony zabytków dotyczyła zabytków ruchomych — była nią wpis do rejestru zabytków⁴. Podobnie jak w przypadku wpisu do rejestru zabytków, wpis zabytku ruchomego na Listę SD, zgodnie z ustawą zmieniającą, może nastąpić na wniosek właściciela zabytku lub z urzędu. Wspomnianej regulacji zarzucało m.in. możliwość znacznego ograniczenia prawa do własności zabytku ruchomego poprzez wpisanie go na Listę SD bez zgody właściciela. Nie bez znaczenia jest fakt, że od momentu wejścia w życie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁵ [dalej: u.o.z.o.z.], tj. od 17 listopada 2003 r., analogiczny przepis umożliwiający dokonanie wpisu z urzędu zabytku ruchomego do rejestru zabytków (art. 10 ust. 2 u.o.z.o.z.⁶) nie był zaskarżany do TK. W tym względzie głosowany wyrok należy uznać za precedensowy. Ponadto ustawa zmieniająca wprowadziła możliwość przejęcia zabytku ruchomego wpisanego na Listę SD na własność Skarbu Państwa (art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej). Instytucja przejęcia zabytku ruchomego na własność państwa nie jest instytucją nową w polskim prawie. W komentowanym wyroku TK przybliżył koncepcję polskiego ustawodawcy dotyczącą zwiększenia efektywności ochrony zabytków w Polsce, wskazując, że środek nadzoru konserwatorskiego w postaci możliwości przejęcia zabytku ruchomego na własność państwa, ustanowiony był już w dekreście Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury [dalej: dekret]⁷. Także i w obowiązującej ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przewidziano możliwość przejęcia zabytku ruchomego wpisanego do rejestru zabytków na własność Skarbu Państwa (art. 50 ust. 4 u.o.z.o.z.). Wraz z uchwaleniem ustawy zmieniającej podano w wątpliwość zgodność przepisu umożliwiającego przejęcie zabytku ruchomego wpisanego na Listę SD z przepisami Konstytucji RP. Regulacji tej zarzucono bowiem zbyt daleko idącą ingerencję w prawo do własności zabytków, skutkującą całkowitym po-

³ K. Zalaszińska, K. Zeidler, *Wykład prawa ochrony zabytków*, Warszawa–Gdańsk 2015, s. 63, s. 111.

⁴ K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007, s. 145.

⁵ Dz.U. z 2014 r. poz. 1446, ze zm.

⁶ Opisujące uprawnienie przysługuje wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków, który w przypadku uzasadnionej obawy zniszczenia, uszkodzenia lub nielegalnego wywiezienia zabytku za granicę albo wywiezienia za granicę zabytku o wyjątkowej wartości historycznej, artystycznej lub naukowej, może wydać z urzędu decyzję o wpisie zabytku ruchomego do rejestru.

⁷ Dz.Pr.P.P. z 1918 r. nr 16, poz. 36.

zbawieniem tego prawa właściciela danego zabytku. Warto jednak wskazać, że przepis umożliwiający przejęcie zabytku ruchomego wpisanego do rejestru zabytków, nie budził problemów interpretacyjnych i nie był zaskarżony do TK. W tym zakresie wyrok z 25 maja 2016 r. zasługuje na uwagę.

Głosowane orzeczenie zostało wydane w trybie kontroli prewencyjnej, zainicjowanej wnioskiem Prezydenta RP z 31 lipca 2015 r. Wobec przepisów ustawy zmieniającej prezydent sformułował dwa zarzuty. Jednak po wstępnym rozpoznaniu sprawy, przychylając się m.in. do wniosku prokuratora generalnego, TK stwierdził (w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet*), że wnioskodawca sformułował w istocie trzy odmienne zarzuty, tj. zarzut naruszenia zasady określoności przepisów prawnych poprzez użycie zwrotów nieostrych, nadmiernej ingerencji w prawo własności zabytku przez możliwość wpisania zabytku ruchomego na Listę SD bez zgody właściciela i zarzut naruszenia prawa do własności zabytku wpisanego do rejestru zabytków poprzez możliwość przejęcia go na własność Skarbu Państwa. Po wydaniu orzeczenia prezydent podpisał ustawę zmieniającą 16 sierpnia 2016 r. i zarządził jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Ustawa weszła w życie 25 listopada 2015 r.

II. ZARZUT DOTYCZĄCY MOŻLIWOŚCI DOKONANIA WPISU ZABYTKU RUCHOMEGO NA LISTĘ SKARBÓW DZIEDZICTWA

Od 1918 r. polski porządek prawny przewidywał tylko jedną formę ochrony zabytków ruchomych — wpis do rejestru zabytków⁸. Opisywany stan prawny utrzymywał się do 25 listopada 2016 r., tj. do momentu wejścia w życie ustawy zmieniającej, która wprowadziła do krajowego porządku prawnego piątą formę ochrony zabytków — wpis na Listę SD. Należy podkreślić, że Polska utraciła tysiące zabytków zarówno podczas I, jak i II wojny światowej. Ochrona zabytków powinna być wartością nadrzędną, w szczególności dla państwa, które doznało tak wielu szkód w zakresie dzieł sztuki. Tym samym nie sposób zgodzić się z opinią, że wpis do rejestru zabytków był wystarczającą formą ochrony zabytków ruchomych w prawie polskim. Dotychczas obowiązujący system prawa nie przewidywał również jakiegokolwiek formy ochrony zabytków przedstawiających szczególną wartość dla dziedzictwa kulturowego.

W polskim porządku prawnym wpis na Listę SD jest drugą, po wpisie do rejestru zabytków, formą ochrony zabytków ruchomych. Dotyczy ona zabytków o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego. Wzorcem do ustanowienia wspomnianej formy ochrony okazał się art. 10 u.o.z.o.z., regulujący możliwość dokonania wpisu zabytku ruchomego do rejestru zabytków⁹. Artykuł ten, od momentu wejścia w życie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, nie był zaskarżony do TK w jakimkolwiek trybie. Jak wynika z treści wyroku TK z 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02)¹⁰, „[...] za naruszenie Konstytucji może być uznane stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji

⁸ Art. 1 dekretu stanowił o inwentarzu zabytków sztuki i kultury.

⁹ *Vide* K. Zalaszińska, K. Zeidler, *Wykład prawa ochrony zabytków*, Warszawa–Gdańsk 2015, s. 113 i n.

¹⁰ Wyrok TK z 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02, OTK ZU/2002/3A/33.

prawnych jego zachowań”. W odniesieniu do głosowanego wyroku należy podzielić pogląd TK, zgodnie z którym artykuł ustanawiający możliwość dokonania wpisu zabytku ruchomego na Listę SD spełnia wymogi zasady określoności przepisów prawnych, wynikającej z art. 2 konstytucji¹¹. W zaskarżonym przepisie precyzyjnie został określony podmiot odpowiedzialny za prowadzenie Listy SD — jest nim minister kultury i dziedzictwa narodowego [dalej: minister], który jest uprawniony do wydania decyzji w zakresie wpisania zabytku ruchomego na Listę SD. Decyzja ta może być wydana zarówno z urzędu, jak i na wniosek właściciela zabytku ruchomego. Przepis art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, umożliwiający dokonanie wpisu zabytku na Listę SD nie przysparza zatem problemów natury interpretacyjnej. Zaskarżony przepis, który jest jednocześnie przepisem odsyłającym do art. 64 ust. 1 u.o.z.o.z. (zawierającym katalog czternastu kategorii zabytków z uwzględnieniem ich wieku oraz wartości rynkowej) wpisuje się w przyjętą praktykę legislacyjną, która nie stanowi naruszenia zasady określoności przepisów prawnych. Należy bowiem wskazać, że np. art. 56 ust. 1–2 u.o.z.o.z., odsyła w swej treści jednocześnie do art. 53 ust. 1, art. 54 ust. 1 oraz do art. 55 ust. 1 u.o.z.o.z. Tego rodzaju praktyka jest zatem powszechnie uznawana i akceptowana. Nie sposób przy tym zgodzić się z zarzutem, że określenie „szczególna wartość dla dziedzictwa kulturowego” jest zwrotem niedookreślonym, który może skutkować wydawaniem decyzji o charakterze arbitralnym. Zgodnie ze stanowiskiem podnoszonym w doktrynie, dziedzictwo narodowe to „[...] wszystkie czynniki natury materialnej i duchowej zaistniałe w historii państwa i społeczeństwa polskiego, świadczące o jego tożsamości, równej pozycji wśród innych narodów, a także stanowiące zaczyn dalszego rozwoju”¹². W tym aspekcie, jak wskazał Paweł Sarnecki, „narodowe dziedzictwo kulturalne” jest pojęciem właściwie tożsamym z pojęciem „dziedzictwa narodowego”¹³. Ponadto w art. 15 u.o.z.o.z. ustawodawca posługuje się sformułowaniem „szczególna wartość dla kultury”, które pozwala na pełne zastosowanie normy uprawniającej Prezydenta RP do ustanawiania pomników historii. Jak podkreślił Artur Ginter oraz Anna Michalak, „[...] brak stosownej definicji nie wydaje się istotny z punktu widzenia podejmowanych decyzji [...]. Aby zaszyły przesłanki do takiego wpisu, zabytek musi spełniać odpowiednie kryteria [...]”¹⁴. W sposób analogiczny należy interpretować treść przepisu zezwalającego na dokonanie wpisu zabytku ruchomego na Listę SD. W głosowanym wyroku TK orzekł, że „[...] minister nie uzyskuje kompetencji do swobodnej oceny, który z zabytków ruchomych [...] podlega wpisowi, ale wyłącznie uprawnienie do oceny, który spośród wskazanych [...] zabytków [...] podlega ochronie”. Na tej podstawie minister jest związany treścią art. 64 ust. 1 u.o.z.o.z., który w sposób enumeratywny wymienia kategorie zabytków, kwalifikujących się do dokonania wpisu na Listę SD (jest to

¹¹ M. Zubik, W. Sokolewicz, uwagi do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, Lex nr 10579.

¹² P. Sarnecki, uwagi do art. 5, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*

¹³ P. Sarnecki, uwagi do art. 6, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*

¹⁴ A. Ginter, A. Michalak, *Komentarz do art. 15 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, [w:] *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, Lex nr 10337.

katalog zamknięty)¹⁵. Przesłanką do dokonania wpisu z urzędu zabytku ruchomego do rejestru zabytków, w myśl art. 10 ust. 2 u.o.z.o.z., jest uzasadniona obawa zniszczenia, uszkodzenia lub nielegalnego wywiezienia zabytku za granicę albo wywiezienia za granicę zabytku o wyjątkowej wartości historycznej, artystycznej lub naukowej. Z kolei w przypadku przepisu umożliwiającego wpisanie zabytku na Listę SD, przesłanką do dokonania wpisu z urzędu jest „szczególna wartość dla dziedzictwa kulturowego”.

Dokonanie wpisu zabytku ruchomego na Listę SD następuje na podstawie decyzji ministra (z urzędu lub na wniosek właściciela zabytku). Jak trafnie wskazał TK w komentowanym orzeczeniu, decyzja wydana w tym zakresie nie jest decyzją ostateczną. W tym przypadku zastosowanie znajdują m.in. przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi [dalej: p.p.s.a.]¹⁶ oraz ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego. W związku z tym od decyzji ministra, zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego, nie służy odwołanie. Niemniej strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy¹⁷. Ponadto wydanie decyzji o wpisaniu zabytku ruchomego na Listę SD nie skutkuje pozbawieniem prawa do własności zabytku. Jednak decyzja ta pociąga za sobą konsekwencje w postaci ograniczenia tego prawa. Przykładem może być m.in. obowiązek uzyskania pozwolenia ministra na prowadzenie badań konserwatorskich zabytku wpisanego na Listę SD¹⁸. Jest to przejaw realizacji postanowień konstytucji, której art. 5 odnosi się do obowiązku strzeżenia dziedzictwa narodowego. W judykaturze przyjęło się, że „[...] prawo własności zabytków choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, nie może być traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać ograniczeniom”¹⁹. Stąd godnym aprobaty jest twierdzenie, że zaskarżony przepis ma na celu zwiększenie efektywności ochrony zabytków ruchomych na terenie całego kraju²⁰. Należy przyznać rację TK, że wprowadzone ograniczenia spełniają wymogi niezbędności, przydatności oraz proporcjonalności, zmierzając do zachowania odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa zabytków ruchomych w Polsce²¹. Stanowi o tym fakt, że wpis zabytku na Listę SD nie skutkuje pozbawieniem właściciela zabytku prawa do jego własności, nie ogranicza jego uprawnień m.in. do rozporządzania zabytkiem i prawa do pobierania z niego pożytków. Ponadto obowiązek przechowywania takiego zabytku w zabezpieczonym technicznie lub bezpośrednio chronionym pomieszczeniu, jak słusznie wskazał TK, podyktowany jest zapewnieniem szczególnej opieki nad nim. Właściciel ma prawo ubiegania się o pomoc państwa w tym zakresie. Wydanie decyzji o wpisie zabytku

¹⁵ Należy zaznaczyć, że art. 64 u.o.z.o.z. został uchylony przez art. 61 pkt 10 ustawy z dnia 25 maja 2017 r. o restytucji narodowych dóbr kultury (Dz.U. poz. 1086). Katalog zabytków, który był wymieniony w tym artykule, według stanu prawnego na dzień 22 lutego 2018 r., jest częścią art. 14a ust. 2 u.o.z.o.z.

¹⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 1369, ze zm.

¹⁷ Art. 127 § 3 k.p.a.

¹⁸ Art. 1 pkt 10 lit. a ustawy zmieniającej.

¹⁹ Wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98, OTK ZU 2000/1/3.

²⁰ Druk sejmowy nr 3112, VII kadencja Sejmu.

²¹ *Confer* wyrok TK z 13 października 2015 r., sygn. akt P 3/14, OTK ZU 2015/9A/145.

na Listę SD ma charakter decyzji administracyjnej, która nie zamyka właścicielowi drogi odwoławczej, przewidzianej przepisami kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

III. ZARZUT DOTYCZĄCY PRZEJĘCIA ZABYTKU RUCHOMEGO WPISANEGO NA LISTĘ SKARBÓW DZIEDZICTWA NA WŁASNOŚĆ SKARBU PAŃSTWA

Proces kodyfikacji instytucji przejęcia zabytku ruchomego na własność Skarbu Państwa rozpoczął się już w latach czterdziestych XIX w. na terenie ówczesnego Królestwa Francji (okres tzw. monarchii lipcowej)²². Obecnie wspomnianą instytucję prawa reguluje m.in. ustawodawstwo włoskie²³, norweskie²⁴ oraz systemy prawne poszczególnych landów niemieckich²⁵. Opisywana okoliczność świadczy o tym, że przejęcie zabytku ruchomego na własność państwa nie jest nową konstrukcją w europejskim prawodawstwie. Instytucja ta nie jest obca również polskiemu porządkowi prawnemu, była uregulowana w dekreście z dnia 31 października 1918 r.²⁶ Ponadto na podstawie obowiązującej ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. możliwe jest przejęcie zabytku ruchomego wpisanego do rejestru zabytków (art. 50 ust. 4 u.o.z.o.z.). Od 17 listopada 2003 r., tj. od momentu wejścia w życie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, przepis ten nie był zaskarżany do TK²⁷.

Artykuł 1 pkt 20 lit. a ustawy zmieniającej wprowadza do polskiego systemu prawnego środek nadzoru konserwatorskiego — możliwość czasowego zajęcia zabytku ruchomego wpisanego na Listę SD. Obecnie analogiczny środek przewidziany jest dla zabytku ruchomego wpisanego do rejestru zabytków, o czym stanowi art. 50 ust. 1 u.o.z.o.z.²⁸ Przepis art. 1 pkt 20 lit. a ustawy zmieniającej wskazuje ministra, który jest uprawniony do wydania decyzji o zabezpieczeniu takiego zabytku w przypadku wystąpienia zagrożenia polegającego na możliwości zniszczenia, uszkodzenia, kradzieży, zaginięcia lub nielegalnego wywiezienia za granicę danego zabytku. Brzmienie

²² G.B. Brown, *The Care of Ancient Monuments*, Cambridge 1905, s. 85–87.

²³ Decreto Legislativo, 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137 (GU Serie Generale n.45 del 24-02-2004 — Suppl. Ordinario n. 28) — art. 95 Codice dei beni culturali e del paesaggio.

²⁴ Cultural Heritage Act of 9 June 1978 No. 50 Concerning the Cultural Heritage, published on 09.06.1978, § 12.

²⁵ Bavarian Law on the Protection and Preservation of Monuments (Monument Protection Law) from 25th June 1973 (BayRS 2242-1-K), last revised 27th July 2009 (GVBl 2009 p. 385, 390f.).

²⁶ W. Szafrński, art. 22: „Jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo zniszczenia, uszkodzenia lub wywozu zagranicę zabytków ruchomych, będących własnością prywatną a mających wybitne znaczenie narodowe, rząd ma prawo wywłaszczyć je na rzecz jednego z muzeów narodowych”, *Dekret Rady Regencyjnej z 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury z komentarzem czyli eseje o prawie ochrony dziedzictwa kultury*, red. K. Zeidler, M. Marcinkowska, Gdańsk 2017, s. 168.

²⁷ TK w postanowieniu z 15 grudnia 2009 r. odmówił jedynie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, która dotyczyła zbadania zgodności m.in. art. 50 ust. 3 i ust. 4 pkt 1 u.o.z.o.z. z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 21 ust. 1 konstytucji. *Vide* postanowienie TK z 15 grudnia 2009 r., sygn. akt Ts 189/09, 2010/ 4B/292.

²⁸ *Vide* B. Sierżputowski, *Czasowe zajęcie zabytku ruchomego. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Studia Prawnicze” 2017, nr 4, s. 79.

tego artykułu czyni zatem zadość zasadzie określoności przepisów prawnych. Analiza prawnoporównawcza art. 50 ust. 1 u.o.z.o.z. oraz przepisu umożliwiającego zajęcie zabytku ruchomego wpisanego na Listę SD dowodzi, że zasadniczą różnicą jest to, że w przypadku ziszczenia wyżej wymienionych przesłanek minister ma obowiązek wydać decyzję o zabezpieczeniu zabytku wpisanego na Listę SD, zaś uprawnienie przysługujące wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków jest w tym względzie fakultatywne²⁹. Zabezpieczenie zabytku ruchomego nie skutkuje całkowitym pozbawieniem prawa do własności zabytku. W konsekwencji właściciel zajętego zabytku pozostaje nim nadal przez cały okres zabezpieczenia, aż do momentu ustania określonego zagrożenia. Należy zgodzić się ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, wyrażonym w wyroku z 15 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 400/11³⁰, w myśl którego instrumentem reglamentacyjnym „o szczególnym stopniu ingerencyjności, posuwającym się aż do całkowitego pozbawienia praw do zabytku wpisanego do rejestru”³¹ jest możliwość przejęcia zabytku na własność Skarbu Państwa. Na podstawie art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej, w przypadku niemożliwości usunięcia zagrożeń skutkujących zabezpieczeniem zabytku ruchomego wpisanego na Listę SD, minister jest obowiązany do wydania decyzji o przejęciu takiego zabytku na własność Skarbu Państwa z przeznaczeniem na cele kultury, za odszkodowaniem odpowiadającym wartości rynkowej zabytku. Już sama wykładnia literalna zaskarżonego przepisu pozwala na pełne zdekodowanie zawartej w nim normy prawnej. Minister, podobnie jak w przypadku zabezpieczenia zabytku, ma obowiązek wydania decyzji o przejęciu go na własność Skarbu Państwa, gdy ziszcza się ku temu przesłanki, tj. w przypadku wystąpienia zagrożenia polegającego na możliwości zniszczenia, uszkodzenia, kradzieży, zaginięcia lub nielegalnego wywiezienia za granicę zabytku ruchomego wpisanego do rejestru albo na Listę SD. Projektodawca ustawy zmieniającej postanowił zawęzić katalog celów, na rzecz których następuje przejęcie zabytku wpisanego na Listę SD. Przejęcie może nastąpić jedynie na cele kultury, w przeciwieństwie do przejęcia zabytku wpisanego do rejestru zabytków, który może zostać przejęty na cele kultury, oświaty lub turystyki. Należy przy tym podzielić pogląd TK, w myśl którego cele kulturalne są niewątpliwym przykładem realizacji postanowień Konstytucji RP, w szczególności jej art. 6, który gwarantuje równy dostęp do dóbr kultury. Przepis dotyczący przejęcia zabytku wpisanego na Listę SD jest doskonałym zobrazowaniem sytuacji, w której niezbędna jest zmiana właściciela określonego przedmiotu. Jak wskazał Wiesław Skrzydło, „[...] konstytucja przewiduje sytuacje tego rodzaju i dlatego nie wyklucza oraz nie zakazuje dokonywania wywłaszczenia mienia”³². Zgodnie z art. 21 ust. 2 konstytucji, wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

²⁹ B. Sierżputowski, *Przejęcie zabytku ruchomego w prawie polskim*, „Forum Prawnicze” 2017, nr 2, s. 73.

³⁰ Lex nr 992924.

³¹ *Ibidem*.

³² W. Skrzydło, komentarz do art. 21, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, Lex nr 8778.

Egzemplifikacją powyższego jest możliwość przejęcia zabytku ruchomego (wpisanego do rejestru zabytków) na własność Skarbu Państwa, gdyż dokonywane jest ono na cele kultury, oświaty lub turystyki oraz za odszkodowaniem odpowiadającym wartości rynkowej tego zabytku. *Per analogiam*, przepis umożliwiający przejęcie zabytku ruchomego wpisanego na Listę SD spełnia wymogi konstytucyjne dotyczące wywłaszczenia, ponieważ wskazuje cel publiczny, na który powinno ono nastąpić (cele kultury) oraz przewiduje wypłacenie słusznego odszkodowania — w tym przypadku odszkodowania odpowiadającemu wartości rynkowej zabytku³³.

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przewiduje dwie możliwości utraty posiadania zabytku ruchomego, którymi są: czasowe zajęcie oraz przejęcie zabytku ruchomego na własność Skarbu Państwa³⁴. Wyżej wymienione środki nadzoru konserwatorskiego mogą występować samodzielnie, ale można też zastosować je jeden po drugim³⁵. Ustawa zmieniająca, jak i ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie określają żadnej granicy czasowej między zastosowaniem tych środków prawnych. Jak trafnie wskazał TK w glosowanym wyroku, „wywłaszczenie może nastąpić dopiero po rozważeniu zastosowania innych środków przewidzianych w ustawie”. Oznacza to, że istnieje możliwość wydania decyzji o przejęciu zabytku wpisanego na Listę SD z pominięciem wcześniejszego jego zabezpieczenia. Decyzja ministra o przejęciu zabytku ruchomego na własność Skarbu Państwa, podobnie jak w przypadku wydania decyzji o wpisie zabytku na Listę SD, jest decyzją administracyjną i zarazem nieostateczną. Stąd też należy zgodzić się z TK, który wskazuje, że wobec wydania ww. decyzji zastosowanie znajdują przepisy ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz kodeksu postępowania administracyjnego³⁶.

Od dnia wejścia w życie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami dokonano tylko jednego przejęcia zabytku ruchomego na podstawie art. 50 ust. 4 u.o.z.o.z.³⁷ Świadczy to o tym, że środek nadzoru konserwatorskiego w postaci możliwości przejęcia zabytku wpisanego do rejestru nie jest w praktyce nadużywany i pełni jedynie funkcję prewencyjną³⁸. Wydaje się, że podobną funkcję pełni instytucja przejęcia zabytku ruchomego wpisanego na Listę SD.

Jednak nie sposób zgodzić się z argumentacją przedstawioną w komentowanym orzeczeniu, odnoszącą się do kwestii regulacji dotyczącej odrębnej procedury wywłaszczenia zabytku ruchomego. Brak wskazania na tę regulację jest istotnym zarzutem, który skutkuje tym, że ustawa zmieniająca nie precyzuje w jakikolwiek sposób

³³ Słuszne wydaje się twierdzenie, że tego rodzaju odszkodowanie spełnia wymóg sprawiedliwości oraz ekwiwalentności, o którym stanowi m.in. wyrok TK z 14 marca 2000 r., sygn. akt P 5/99, OTK 2000/2/60.

³⁴ A. Jagielska-Burduk, *Zabytek ruchomy*, Warszawa 2011, s. 157

³⁵ R. Golaś, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Kraków 2004, Lex nr 8234.

³⁶ *Vide* przepisy 17 oraz 18.

³⁷ Odpowiedź Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na wniosek o udostępnienie informacji publicznej (stan prawny na 18 stycznia 2017 r.).

³⁸ B. Sierżputowski, *Przejęcie zabytku ruchomego...*, s. 78.

informacji na temat tego, w jakim okresie od momentu wydania decyzji o przejęciu zabytku, z jakich środków oraz do jakiej wysokości, powinno być wypłacone właścicielowi odszkodowanie. Projektodawca powielił tym samym przyjętą praktykę legislacyjną, która widoczna jest w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, bowiem także w przypadku ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ustawodawca nie wskazał na tego typu procedurę. Postulatem *de lege ferenda* powinno być uregulowanie tej kwestii na wzór postanowień rozporządzenia ministra kultury i sztuki z dnia 10 lipca 1963 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przy przejmowaniu zabytków ruchomych na własność Państwa³⁹. Ponadto ustawa zmieniająca nie zawiera przepisu stanowiącego podstawę do wydania aktu wykonawczego, który mógłby szczegółowo uregulować powyższy problem. Jak podkreślił TK w głosowanym orzeczeniu, „[...] żaden z przepisów u.o.z.o.z. jak i ustawy zmieniającej nie wyłącza i nie modyfikuje zasad postępowania administracyjnego lub w zakresie kontroli decyzji o wywłaszczeniu sprawowanej przez sąd administracyjny”. Pomimo tego treść przepisu obligującego ministra do przejęcia zabytku wpisanego na Listę SD nie rozwiązuje w sposób kompleksowy problemu przejęcia tego typu zabytków w prawie polskim.

IV. PODSUMOWANIE

Należy stwierdzić, że głosowany wyrok zasługuje na częściową aprobatę. Bezsporny jest fakt, że nowa forma ochrony zabytków ruchomych w postaci możliwości dokonania wpisu zabytku ruchomego na Listę SD oraz środek nadzoru konserwatorskiego polegający na przejęciu zabytku na własność Skarbu Państwa nie stanowią naruszenia zasad konstytucyjnych stanowiących o prawie do własności. Niewątpliwym jest fakt, że opisywane wcześniej instytucje prawa stanowią istotny wkład w rozwój prawa ochrony zabytków. Komentowane orzeczenie poszerza argumentację na rzecz ograniczenia czy też całkowitego pozbawienia prawa do własności zabytków ruchomych na tle obowiązujących przepisów prawa, potwierdzając tym samym tezę, że prawo to nie ma charakteru absolutnego. Skutkiem powyższego jest fakt, że ustawa zmieniająca przyczynia się do zaostrzenia przepisów ustawy z dnia 23 lipca 2003 r.⁴⁰ Mając na uwadze fakt, że ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami reguluje analogiczne instytucje prawa, które jednak nie były do tej pory zaskarżane do TK, głosowa-

³⁹ Dz.U. z 1963 r. nr 32, poz. 183 § 6 ust. 1 tego rozporządzenia stanowił, że odszkodowanie za zabytek przejęty na własność Państwa wypłaca się do wysokości 50.000 zł w ciągu trzech miesięcy, nadwyżkę ponad 50.000 zł — w ciągu roku od daty uprawomocnienia się decyzji o przejęciu. Odszkodowanie, o którym mowa w ust. 1 wypłaca się ze środków budżetowych przeznaczonych na zakup muzealiów (§ 6 ust. 2 tego rozporządzenia).

⁴⁰ Warto wskazać, że obecnie polskie przepisy dotyczące problematyki wywozu zabytków za granicę na stałe, zalicza się do jednych z najbardziej restrykcyjnych w Europie. *Vide* P. Chabiera, *Aspekty prawne wywozu dzieł sztuki z Polski*, [w:] *Dziedzictwo, dobra kultury, zabytki, ochrona i opieka w prawie*, red. P. Dobosz, K. Szepelak, W. Górny, Kraków 2015, s. 496. Artykuł 1 pkt 21 ustawy zmieniającej stanowi, że zabytki wpisane na Listę SD nie mogą być wywożone za granicę na stałe. Ustawodawca poszerzył katalog zabytków, które nie mogą być wywożone za granicę na stałe.

ny wyrok należy uznać za precedensowy. Niemniej krytycznie należy odnieść się do stanowiska TK w sprawie regulacji dotyczącej odrębnej procedury wyłączenia z za-
bytku ruchomego, wskazującej m.in. na sposób wypłaty odszkodowania za przejęcie
zabytku wpisanego na Listę SD. Brak wskazania na taką regulację w ustawie zmienia-
jącej skutkuje tym, że przepis umożliwiający przejęcie zabytku wpisanego na Listę SD
nie jest do końca precyzyjny i może stwarzać problemy interpretacyjne. W tym wzglę-
dzie stan prawny powinien podlegać nowelizacji.

*Bartłomiej Sierzputowski**

* **Mgr Bartłomiej Sierzputowski**, doktorant na Wydziale Prawa i Administracji, Uniwersytet
Warszawski; bartlomiej3737@wp.pl