



IV.7002.11.2018.KP

Pan
prof. dr hab. Piotr Gliński
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Kultury
i Dziedzictwa Narodowego

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła skarga dotycząca art. 10a ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2067, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie zabytków), wprowadzającego tzw. ochronę tymczasową zabytku w czasie trwania postępowania o wpis do rejestru. Na tle wniesionej skargi, Rzecznik powziął wątpliwości co do zakresu ochrony zabytków wprowadzonej niniejszą regulacją oraz proporcjonalności ograniczenia praw właścicieli nieruchomości, w stosunku do których wszczęto postępowania w sprawie wpisu zabytku do rejestru.

Artykuł 10a ustawy o ochronie zabytków stanowi: „1. Od dnia wszczęcia postępowania w sprawie wpisu zabytku do rejestru do dnia, w którym decyzja w tej sprawie stanie się ostateczna, przy zabytku, którego dotyczy postępowanie, zabrania się prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i podejmowania innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku. 2. Zakaz, o którym mowa w ust. 1, dotyczy także robót budowlanych objętych pozwoleniem na budowę albo zgłoszeniem, a także działań określonych w innej decyzji pozwalającej na ich prowadzenie. 3. Przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się do zabytku służącego obronności i bezpieczeństwu państwa.”

Przepis ten został dodany ustawą z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1595; dalej: ustawa zmieniająca) i wszedł w życie 9 września 2017 r. W uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej wskazano, że „celem projektowanej ustawy jest (...) udzielenie tymczasowej ochrony zabytkom nieruchomym w toku postępowania o wpis do rejestru zabytków. Regulacja ma na celu wyeliminowanie stosunkowo częstych sytuacji, gdy po wszczęciu postępowania w sprawie wpisania

zabytku do rejestru właściciel tego zabytku dokonuje jego zniszczenia, czym udaremnia cel postępowania” (druk sejmowy nr 1403/VIII kadencja).

Wnioskodawca podkreślił, że w obowiązującym stanie prawnym organy ochrony zabytków nie mają do dyspozycji skutecznych instrumentów, które mogłyby pozwolić zapobiegać niszczeniu zabytków, w stosunku do których zostało wszczęte postępowanie o wpis. Skuteczności ochrony nie zapewnia przewidziany w art. 46 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków mechanizm pozwalający na wydanie przez wojewódzkiego konserwatora zabytków decyzji o wstrzymaniu prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku niewpisanym do rejestru albo na Listę Skarbów Dziedzictwa, jeżeli zabytek ten spełnia warunki uzasadniające dokonanie wpisu do rejestru. Należy zaznaczyć, że instrument ten ma charakter fakultatywny, ekstraordynaryjny, a skuteczność ochrony zabytku, uzależniona była w tym przypadku od spełnienia określonych wymagań, tj. wszczęcia postępowania w sprawie wpisu w ciągu 14 dni od dnia doręczenia decyzji o wstrzymaniu prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych (ust. 2 art. 46 ustawy o ochronie zabytków), a następnie dokonania wpisu do rejestru w terminie 2 miesięcy od doręczenia decyzji (ust. 4 art. 46 ustawy o ochronie zabytków – uchylony ustawą zmieniającą w związku z wprowadzeniem art. 10a). Niespełnienie tych warunków powodowało wygaśnięcie decyzji, co oznaczało pozbawienie zabytku ochrony w okresie trwania postępowania w sprawie wpisu zabytku do rejestru.

Artykuł 10a ustawy o ochronie zabytków wprowadza zatem ochronę, której niewątpliwym atutem z punktu widzenia realizacji celu, jakim jest ochrona zabytków, jest jej automatyzm, bezwarunkowość oraz brak konieczności podejmowania przez wojewódzkiego konserwatora zabytków czasochłonnej czynności postępowania administracyjnego¹.

Rzecznik Praw Obywatelskich w pełni zgadza się z oceną dotyczącą konieczności podjęcia zmian legislacyjnych we wskazanym zakresie. Znaczenie dla Państwa Polskiego dóbr kultury jest niekwestionowaną wartością, co znajduje wyraz także w Konstytucji RP. Do sfery tej nawiązuje preambuła Konstytucji wskazując: „wdzięczni naszym przodkom za ich pracę, za walkę o ~~niepodległość okupioną~~ ogromnymi ofiarami, za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim

¹ Analogiczne rozwiązanie ustawodawca wprowadził w art. 14aa ustawy o ochronie zabytków w odniesieniu do zabytków, w stosunku do których zostało wszczęte postępowanie w sprawie wpisu na Listę Skarbów Dziedzictwa. Zgodnie z tym przepisem od dnia wszczęcia postępowania w sprawie wpisu zabytku na Listę Skarbów Dziedzictwa do dnia, w którym decyzja w tej sprawie stanie się ostateczna, przy zabytku którego dotyczy postępowanie, zabrania się prowadzenia prac konserwatorskich i restauratorskich oraz podejmowania innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku (ust. 1). Przepisu ust. 1 nie stosuje się do zabytku: 1) wpisanego do rejestru; 2) wpisanego do inwentarza muzeum; 3) wchodzącego w skład narodowego zasobu bibliotecznego (ust. 2).

dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach, nawiązując do najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej, zobowiązani, by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku”. Strzeżenie dziedzictwa narodowego zostało wskazane w art. 5 Konstytucji, jako jeden z konstytucyjnych celów działania Rzeczypospolitej Polskiej, a doprecyzowane w art. 6 Konstytucji, którego ust. 1 stanowi: „Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechnienia i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju”. Zabytki należą niewątpliwie do zakresu pojęcia dóbr kultury. Wolność korzystania z dóbr kultury została zaś zagwarantowana w art. 73 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie ma zatem wątpliwości, że zagwarantowanie skutecznej ochrony dóbr kultury, w tym zabytków, stanowi obowiązek organów władzy publicznej. Należy jednak mieć na uwadze, że realizacja tego obowiązku nie może odbywać się z naruszeniem Konstytucji, w szczególności nie może stanowić nadmiernej ingerencji w sferę praw człowieka i obywatela, a zwłaszcza prawo własności².

Należy przypomnieć zatem, że prawo własności jest najpełniejszym z praw majątkowych (wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3). Na jego treść składają się: „konstytucyjnie gwarantowana wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim” (wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., P. 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5; podobnie zob. np. wyroki TK z dnia 30 października 2001 r., K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217 oraz 23 czerwca 2015 r., SK 32/14, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 84).

Prawo to nie jest jednak, na co wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, prawem absolutnym, i może podlegać ograniczeniom. Tym samym, także ochrona własności nie może mieć charakteru absolutnego. Ocena wszelkich regulacji dotyczących prawa własności „nie sprowadza się więc do zagadnienia prawnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczane” (wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2).

Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Odrębne potraktowanie przez ustrojodawcę problematyki ograniczenia własności nie oznacza wyłączenia zastosowania

² Na temat proporcjonalności ograniczenia prawa własności zabytku zob.: wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r., K 20/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 102 oraz 25 maja 2016 r., Kp 2/15, OTK ZU nr A/2016, poz. 23, a także wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 29 marca 2011 r. w sprawie *Potomska i Potomski przeciwko Polsce* (33949/05).

w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Dopuszczalny zakres i tryb wprowadzania ograniczeń prawa własności określa przede wszystkim art. 64 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenie powinno być jednakże przy tym uzasadnione koniecznością realizacji jednej z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji i może być dokonane tylko z uwzględnieniem uwarunkowań tam określonych (por. np. wyrok TK z dnia 8 października 2007 r., K 20/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 102 oraz 5 grudnia 2018 r., K 6/17, OTK ZU nr A/2018, poz. 1)

Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. W przepisie tym nie wymieniono zatem jako przesłanki ograniczenia praw, w tym prawa własności – ochrony dóbr kultury czy zabytków ani innych wartości związanych z dostępem do szeroko rozumianej kultury. Nie budzi jednak wątpliwości, że ograniczenie własności zabytków znajduje konstytucyjne uzasadnienie. Ochrona zabytków, będąca wynikającym z przywołanych powyżej konstytucyjnych regulacji art. 5 i art. 6 ustawy zasadniczej celem państwa, leży w interesie publicznym. Interes publiczny (powszechny) łączy się niewątpliwie z wymienioną w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanką porządku publicznego. Przesłanka ta – jako przesłanka ograniczenia wolności i praw jednostki – rozumiana może być jako dyrektywa takiej organizacji życia publicznego, która zapewnić ma minimalny poziom uwzględnienia interesu publicznego. Porządek publiczny zakłada nadto organizację społeczeństwa, która oparta jest na wartościach przez to społeczeństwo podzielanych (zob. M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności – granice władzy [w:] Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1998, s. 50). Oznacza to, że ingerencja w prawo własności z uwagi na ochronę zabytków można podlegać ocenie z perspektywy spełnienia przesłanki porządku publicznego.

Ponadto, należy przyjąć, że ograniczenia własności zabytków są dopuszczalne w celu ochrony szczególnej wolności innych osób, wymienionej w art. 73 Konstytucji, tj. wolności do korzystania z dóbr kultury (por. M. Dreła, *Własność zabytków*, Warszawa 2006, s. 22). Aby ta wolność mogła być zrealizowana niezbędne są działania władz publicznych mające na celu ochronę zabytków.

Podsumowując powyższe, należy wskazać zatem, że ochrona zabytków wiąże się z – co do zasady – uzasadnionym na gruncie Konstytucji ograniczeniem prawa własności właściciela. Ograniczenia te wynikają zaś przede wszystkim z przepisów ustawy o ochronie zabytków (zob. np. art. 25 – warunki zagospodarowania zabytku na cele użytkowe; art. 32 – obowiązek udostępnienia

zabytku w celu przeprowadzenia badań; art. 49 – decyzja nakazująca przeprowadzenie prac konserwatorskich lub robót budowlanych; art. 50 – decyzja o czasowym zajęciu w wypadku zagrożenia dla zabytku; art. 71 – finansowanie prac przy zabytku). Nie oznacza to jednak dowolności ustawodawcy w sposobie oraz głębokości ograniczenia. Konieczne jest w tym przypadku wyważenie praw właścicieli oraz przede wszystkim interesu publicznego. Innymi słowy, ingerencja w prawo własności zabytku nie może być nadmierna.

Przenosząc powyższe ustalenia na grunt art. 10a ustawy o ochronie zabytków należy wskazać zatem, że o ile dopuszczalność ograniczenia prawa własności zabytków poprzez wprowadzenie instrumentu mającego na celu zabezpieczenie tychże w czasie prowadzenia postępowania w przedmiocie wpisu, co do zasady, nie budzi wątpliwości, to sposób i zakres ingerencji ustawodawcy budzą w tym przypadku zaniepokojenie Rzecznika.

Pierwszą z kwestii, na które Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zwrócić uwagę jest zakres zakazu wynikającego z art. 10a ustawy o ochronie zabytków.

Art. 10a ust. 1 ustawy o ochronie zabytków wprowadza w okresie od dnia wszczęcia postępowania w sprawie wpisu zabytku do rejestru do dnia, w którym decyzja w tej sprawie stanie się ostateczna, zakaz prowadzenia przy zabytku prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i podejmowania innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku. Zasadniczą kwestią jest określenie zakresu prac, których właściciel lub posiadacz zabytku nie może podejmować w trakcie postępowania. Powstaje bowiem pytanie, czy zakaz obejmuje wszystkie prace, tzn. prace konserwatorskie, restauratorskie, roboty budowlane oraz inne działania, o których mowa w art. 10a ust. 1 ustawy, czy też można wskazać zakres prac, które właściciel zabytku może przy nim prowadzić w trakcie trwania postępowania o wpis.

Wątpliwość ta sygnalizowana jest także w literaturze³. E. Skorczyńska wskazuje, że mimo niejasności sformułowania tego przepisu, należy opowiedzieć się za ograniczeniem zakazu prowadzenia wskazanych powyżej prac, do sytuacji, w których mogłyby one naruszać substancję lub wygląd zabytku⁴.

Wydaje się, że wprowadzenie całkowitego zakazu prowadzenia prac konserwatorskich – które zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 6 ustawy o ochronie zabytków są działaniami mającymi na celu zabezpieczenie i utrwalenie substancji zabytku, zahamowanie procesów jego destrukcji oraz dokumentowanie tych działań – oraz prac restauratorskich, tj. działań mających na celu

³ Zob. E. Skorczyńska, *Skutki wszczęcia postępowania w sprawie wpisu do rejestru zabytków dla procesu inwestycyjnego (w świetle wykładni art. 10a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami)*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 2, s. 52-62.

⁴ Stanowisko to zostało przywołane w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 kwietnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 870/18.

wyeksponowanie wartości artystycznych i estetycznych zabytku, w tym, jeżeli istnieje taka potrzeba, uzupełnienie lub odtworzenie jego części, oraz udokumentowanie tych działań (ust. 7 art. 3 ustawy o ochronie zabytków) – byłoby nieuzasadnione.

Przede wszystkim, należy podkreślić, że wstrzymanie prac konserwatorskich, podejmowanych, aby zapobiec procesowi destrukcji zabytku, wydaje się być sprzeczne ze spoczywającym na właścicielu obowiązkiem opieki nad zabytkiem. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie zabytków opieka nad zabytkiem sprawowana przez jego właściciela lub posiadacza polega w szczególności, na zapewnieniu warunków prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku oraz zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie. Należy zaznaczyć przy tym, że art. 110 ustawy o ochronie zabytków, wprowadza sankcję za niespełnienie tego obowiązku. Przepis ten stanowi, że kto, będąc właścicielem lub posiadaczem zabytku nie zabezpieczył go w należyty sposób przed uszkodzeniem, zniszczeniem, zaginięciem lub kradzieżą, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności lub grzywny. W przypadku zniszczenia lub uszkodzenia zabytku ustawodawca przewidział zaś karę pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat. Jeżeli sprawca czynu działa nieumyślnie podlega zaś grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 (art. 108 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zabytków).

Mając powyższe na uwadze, wydaje się, że ochrona tymczasowa zabytku w czasie trwania postępowania o wpis do rejestru nie powinna mieć charakteru absolutnego. Zakaz prowadzenia wszelkich prac przy zabytku, z jednej strony uniemożliwia bowiem właścicielowi lub posiadaczowi realizację obowiązku dbania o zabytek, z drugiej zaś naraża go na sankcje w przypadku niezabezpieczenia czy zniszczenia zabytku. Jednakże treść art. 10a ustawy o ochronie zabytków nie jest precyzyjna w tym zakresie. Również w uzasadnieniu projektu ustawy nie odniesiono się do tej kwestii. Stanowisko wnioskodawcy zdaje się raczej potwierdzać, że celem było wstrzymanie prowadzenia jakichkolwiek prac. Ponadto, trudno wyobrazić sobie prace konserwatorskie bądź restauratorskie, które nie dotyczyłyby substancji zabytku. Nie jest zatem jasne i jednoznaczne, czy na gruncie zakazu wynikającego z art. 10a ustawy o ochronie zabytków, właściciel lub posiadacz zabytku może podejmować jakiegokolwiek prace, w jakim trybie powinien to zgłosić, bądź ewentualnie, na podstawie jakich pozwoleń mógłby je podjąć.

Tymczasem wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada poprawnej legislacji wymaga, aby przepisy prawa formułowane były w sposób precyzyjny i jasny, a stanowienie prawa następowało w sposób logiczny i konsekwentny z poszanowaniem ogólnosystemowych zasad i należytych aksjologicznych standardów. Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika

bowiem, że celowość i ewentualna zasadność wprowadzenia w życie danych regulacji prawnych nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny, przypadkowy lub wadliwy.

Jedną z dyrektyw poprawnej legislacji stanowi zasada określoności prawa. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego „określoność prawa” funkcjonuje w rozumieniu szerokim, oznaczającym zarówno precyzyjność przepisu, jak i jasność prawa, które ma być zrozumiałe i komunikatywne dla jak największej liczby podmiotów (zob. T. Spyra, *Zasada określoności regulacji prawnej na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i niemieckiego Sądu Konstytucyjnego*, „Transformacje Prawa Prywatnego” z. 3/2003, s. 59; T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 183-185). Wymóg zachowania określoności regulacji prawnej ma charakter dyrektywy ogólnosystemowej nakładającej na ustawodawcę obowiązek jej optymalizacji w procesie stanowienia prawa. Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę. Z powyższych względów na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Tym samym stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są trzy założenia: 1) każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom; 2) przepis powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewnione były jednolita wykładnia i jego jednolite stosowanie; 3) przepis powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulacje ograniczające korzystanie z konstytucyjnych praw i wolności.

Przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi słowy, nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych (zob. zwłaszcza orzeczenia TK z dnia: 19 czerwca 1992 r., U 6/92, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 13; 1 marca 1994 r., U 7/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5; 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK w 1995 r.,

cz. I, poz. 12; postanowienie TK z dnia 24 lutego 2003 r., K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 18 oraz wyroki TK z dnia 17 października 2000 r., SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254 i 28 czerwca 2005 r., SK 56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67). Niejasność przepisu w praktyce oznacza bowiem niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo (por. wyrok TK z dnia: 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51; 20 listopada 2002 r., K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83; 27 listopada 2007 r., SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127; 18 marca 2010 r., K 8/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 23).

Sytuacja taka ma miejsce w analizowanym przypadku. Artykuł 10a ustawy o ochronie zabytków niewątpliwie dotyczy sfery konstytucyjnie chronionych praw jednostki, tj. prawa własności. Niejasne jest natomiast na gruncie tej regulacji, jak wskazano powyżej, czy właściciel lub posiadacz zabytku w czasie postępowania o wpis do rejestru może podejmować jakiegokolwiek prace, które zmierzałyby np. do zabezpieczenia zabytku, który to obowiązek wynika wprost z przepisów ustawy o ochronie zabytków, niezależnie od tego, czy zabytek jest objęty formą ochrony, w postaci wpisu do rejestru, czy też nie. Niejasność tego przepisu może skutkować natomiast niepewnością właściciela co do dopuszczalności podjęcia określonych prac i ich zakresu w trakcie trwania postępowania. Wydaje się ponadto, że to praktyka stosowania art. 10a ustawy o ochronie zabytków przez organy ochrony zabytków może *de facto* przesądzić o treści tego zakazu. Prowadzić to może jednak również do sytuacji, w których w takich samych stanach faktycznych zapadać będą różne decyzje, co wydaje się trudne do pogodzenia z fundamentalną w demokratycznym państwie prawnym zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich budzi także stopień ingerencji w prawo własności właściciela zabytku.

Należy przypomnieć, że ustawa o ochronie zabytków przewiduje zróżnicowane formy ochrony zabytków nieruchomych. Zgodnie z art. 7 tego aktu formami ochrony zabytków są: wpis do rejestru zabytków; wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa; uznanie za pomnik historii; utworzenie parku kulturowego; 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 publicznego.

Forma ochrony, jaką został objęty dany zabytek, ma wpływ na zakres praw i obowiązków właścicieli (posiadaczy) zabytku. W literaturze wskazuje się, iż wydaje się, że w ten sposób ustawodawca w istocie wprowadził kategoryzację zabytków nieruchomych, przesądzając,

że te najcenniejsze i najbardziej unikatowe (czy też reprezentatywne) będą obejmowane tymi formami ochrony, które skutkują najszerszym ograniczeniem praw właściciela (zob. A. Michalak, *Gminna ewidencja zabytków jako forma ochrony konserwatorskiej zabytków nieruchomości*, „Przeгляд Legislacyjny” 2018, nr 4, s. 39-66).

Podstawową formę ochrony zabytków stanowi wpis do rejestru zabytków. Określa on prawnie daną nieruchomość jako zabytek, co pociąga za sobą skutki prawne w formie praw i obowiązków ciążących na właścicielach, posiadaczach i użytkownikach nieruchomości wpisanych do rejestru. Wpis do rejestru zabytków stanowi wyjątkowo rygorystyczną formę ochrony zabytków i z tego właśnie powodu dużo silniej wkracza w prawo własności i ogranicza je (por. A. Michalak, A. Ginter, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016)

Zabytek nieruchomy wpisuje się do rejestru na podstawie decyzji wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków z urzędu bądź na wniosek właściciela zabytku nieruchomego lub użytkownika wieczystego gruntu, na którym znajduje się zabytek (art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków). Decyzja ta jest decyzją administracyjną w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego i ma charakter konstytutywny o pewnych cechach decyzji deklaratoryjnej. Konstytutywny charakter decyzji o wpisie do rejestru przejawia się m.in. tym, że to na jej podstawie dochodzi do wpisu do rzeczzonego rejestru, a w konsekwencji objęcia konkretnego obiektu prawną formą opieki konserwatorskiej, co przekłada się m.in. na ograniczenie uprawnień właścicielskich dysponenta takiego obiektu. Objęcie prawną ochroną ze wszystkimi tego konsekwencjami nie wynika zatem z mocy samego prawa, lecz każdorazowo wymaga konkretyzacji w formie decyzji administracyjnej i następującej na jej podstawie czynności materialno-technicznej, tj. samego wpisu (zob. więcej: komentarz do art. 9, [w:] M. Cherka (red.), P. Antoniak, F.M. Elżanowski, K.A. Wąsowski, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010, Lex).

O znaczeniu wpisu świadczy m.in. to, że na wniosek konserwatora zabytków, na podstawie decyzji o wpisie, wpisanie zabytku ujawnia się w księdze wieczystej danej nieruchomości. Decyzja o wpisie zabytku nieruchomego do rejestru, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, stanowi podstawę wpisu w katastrze nieruchomości. Ponadto, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków informację o wpisie zabytku nieruchomego do rejestru ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Wraz z wpisem do rejestru, na właściciela (posiadacza) nakładany jest szereg obowiązków⁵, w tym dotyczących prowadzenia prac przy zabytku. Artykuł 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków wprowadza bowiem obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków m.in. na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru.

Decyzja o wpisie do rejestru jako decyzja administracyjna wydawana jest w wyniku postępowania, w którym zastosowanie mają przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. W czasie trwania postępowania, na podstawie art. 10a ustawy o ochronie zabytków, zabytek, którego wpis jest przedmiotem postępowania został objęty ochroną tymczasową. Informację o wszczęciu postępowania w sprawie wpisania zabytku nieruchomego do rejestru oraz o ostatecznym zakończeniu tego postępowania wojewódzki konserwator zabytków przekazuje niezwłocznie właściwemu staroście. Informację o wszczęciu tego postępowania do czasu jego ostatecznego zakończenia podaje się do publicznej wiadomości na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej starostwa powiatowego, na obszarze którego znajduje się zabytek, a ponadto w siedzibie właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków lub w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości, w której znajduje się zabytek.

Należy podkreślić, że w przeciwieństwie do ochrony wynikającej z wpisu do rejestru, która wymaga konkretyzacji w formie decyzji administracyjnej, objęcie zabytku ochroną tymczasową, następuje z mocy prawa, automatycznie wraz z wszczęciem postępowania w sprawie wpisu i oznacza – co podnoszono we wcześniejszej części – zakaz prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i podejmowania innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu budynku. Rozwiązanie to, jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej, miało pozwolić uniknąć sytuacji, w której w czasie trwania postępowania właściciel lub posiadacz zabytku doprowadza do jego zniszczenia.

W praktyce wydaje się jednak, że przyjęta regulacja prowadzi do sytuacji, w której zabytek, w czasie trwania postępowania o wpis do rejestru, objęty jest ochroną, która ma *de facto* bardziej rygorystyczny charakter aniżeli ochrona, która obejmuje zabytki wpisane już do rejestru. W przypadku bowiem zabytku wpisanego do rejestru właściciel lub posiadacz może – po uzyskaniu stosowanego pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków – prowadzić prace konserwatorskie, restauratorskie, roboty budowlane lub podejmować inne działania, które mogłyby

⁵ Należy zwrócić również uwagę, że np. w przypadku zabytku indywidualnego wpisanego do rejestru właścicielowi przysługują też pewne przywileje, jak choćby prawo do zwolnienia z niektórych podatków (od nieruchomości, podatku rolnego, podatku leśnego podatku od spadków i darowizn), czy prawo ubiegania się o dotację na prace konserwatorskie lub remont zabytku oraz możliwość otrzymania funduszy na badania naukowe.

prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru. Tymczasem w czasie trwania postępowania w sprawie wpisu zabytku do rejestru możliwość taka – jak się wydaje – jest wykluczona. W obecnym stanie prawnym nie ma bowiem regulacji, która odnosiłaby się do praw dysponenta zabytku objętego ochroną tymczasową, wskazując tryb oraz środki prawne, które mógłby wykorzystać, aby np. realizować nałożony na niego obowiązek zapobieżenia dewastacji zabytku. Ustawodawca nie wprowadził do ustawy o ochronie zabytków ani przepisu, który nakazywałby np. odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących zabytków wpisanych do rejestru m.in. art. 36 ust. 1 ustawy, bądź regulacji, która w określonych przez ustawodawcę sytuacjach ustanawiałaby odrębny tryb postępowania.

Wydaje się również, że sposobem sanowania tego stanu nie jest instrument, o którym mowa w art. 49 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków, tj. wydanie przez wojewódzkiego konserwatora zabytków decyzji nakazującej osobie fizycznej lub jednostce organizacyjnej posiadającej tytuł prawy do korzystania z zabytku przeprowadzenie w określonym terminie prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy zabytku, jeżeli ich wykonanie jest niezbędne ze względu na zagrożenie zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem zabytku. Instrument ten dotyczy bowiem zabytków, które zostały już wpisane do rejestru.

Należy raz jeszcze podkreślić, że obowiązek zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie nie jest związany z decyzją o wpisie do rejestru i spoczywa na dysponencie zabytku, także w czasie trwania postępowania w sprawie o wpis. Tymczasem pogorszenie stanu zabytku może nastąpić nagle na skutek, chociażby nagłych zdarzeń atmosferycznych. Zerwanie np. części dachu przez wiatr, może wiązać się z koniecznością podjęcia stosownych działań, które niewątpliwie będą wiązały się z substancją zabytku. Na marginesie należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu (Dz. U. z 2018 r. poz. 1345, ze zm.), zawierającej regulacje pozwalające w trybie pilnym podjąć działania mające na celu usunięcie zniszczeń powstałych w wyniku działania żywiołu na obiekty budowlane, odbudowa obiektów budowlanych wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się na terenach Pomników Zagłady lub ich stref ochronnych, o których mowa w ustawie z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz. U. z 2015 r. poz. 2120), wymaga uzyskania pozwolenia na budowę. Mając na uwadze obowiązek współstosowania przepisów Prawa budowlanego oraz ustawy o ochronie zabytków, wątpliwości budzi, czy nawet w tak szczególnym przypadku, w razie objęcia zabytku ochroną tymczasową możliwe byłoby zatem uzyskanie pozwolenia na budowę w celu naprawienia zniszczeń i odbudowy obiektu.

Dodatkowo dolegliwość ingerencji, jaką stanowi wynikający z art. 10a ustawy o ochronie zabytków zakaz prowadzenia prac, w prawo własności może się zwiększyć wraz przedłużającym się postępowaniem. Postępowanie w sprawie wpisu zabytku do rejestru, do uzyskania ostatecznej decyzji, może – z uwagi na skomplikowany charakter materii oraz konieczność gromadzenie i analizowanie dokumentacji – trwać nawet kilka lat. Na marginesie należy wskazać, że wydaje się, iż wprowadzenie ochrony tymczasowej, gdy organ ma pewność, że właściciel nie może w stosunku do zabytku podjąć *de facto* jakichkolwiek działań, może wpłynąć na wydłużenie postępowań. Tym bardziej zasadne wydaje się istnienie mechanizmu, który pozwałby na podejmowanie określonych, koniecznych prac, oczywiście pod kontrolą nadzoru konserwatorskiego.

Trwające długi czas postępowanie w sprawie wpisu może zwiększać zatem dolegliwości, jakie dla właściciela zabytku i – jak można przypuszczać – samego zabytku, wynikają z objęcia ochroną tymczasową i *de facto* pozbawienia możliwości decydowania przez właściciela zabytku o swojej własności.

Brak rozwiązań prawnych, które mogłyby uzupełniać mechanizm ochrony tymczasowej, powoduje, że właściciel lub posiadacz zabytku objętego ochroną tymczasową nie ma możliwości – jak się wydaje – wystąpić o przeprowadzenie koniecznych prac. Właściciel lub posiadacz zabytku zostaje tym samym w rzeczywistości pozbawiony możliwości decydowania o swojej własności i dysponowania nią, do czasu wydania ostatecznej decyzji w przedmiocie wpisu. Oznacza to, że na gruncie art. 10a ustawy o ochronie zabytków zabytek zostaje objęty ochroną bardziej rygorystyczną niż w przypadku wpisu. W ocenie Rzecznika, przyjęte rozwiązanie, w zakresie, w jakim wprowadza automatyczny zakaz prowadzenia prac przy zabytku, nie przewidując wyjątków bądź procedury w ramach, której możliwe byłyby – pod kontrolą organów nadzoru konserwatorskiego – zastosowanie określonych wyłączeń od zakazu stanowi zatem nadmierną ingerencję w prawo własności.

Regulacja ochrony tymczasowej zabytków w obecnym kształcie wydaje się nie spełniać w konsekwencji testu proporcjonalności *sensu stricte*. O ile bowiem przyjęte rozwiązanie w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich jest przydatne i służy realizacji konstytucyjnie określonego celu – strzeżenia dziedzictwa narodowego, poprzez zwiększenia efektywności ochrony zabytków i uniknięcia sytuacji, w której właściciel doprowadza do zniszczenia zabytku, chcąc uniknąć wpisania zabytku do rejestru – oraz konieczne dla zapewnienia porządku publicznego oraz wolności innych osób do korzystania z dóbr kultury, o tyle, wydaje się, że realizację wskazanego celu ustawodawca mógłby osiągnąć z zastosowaniem mniej dolegliwych ograniczeń prawa własności. Dolegliwość tę można byłoby – jak się wydaje – zmniejszyć wprowadzając chociażby wskazywane powyżej środki

prawne, z którymi mógłby wystąpić w szczególnej sytuacji dysponent zabytku, bądź wskazując właściwą procedurę w ramach ustawy o ochronie zabytków.

Podsumowując, Rzecznik Praw Obywatelskich raz jeszcze zaznacza, że nie kwestionuje konieczności wprowadzenia efektywnych instrumentów ochrony zabytków w trakcie trwania postępowania o wpis do rejestru. W przekonaniu Rzecznika, wprowadzenie ochrony tymczasowej jest nie tylko pożądane, ale i konieczne. Mając jednak na uwadze szczególny charakter tej ochrony, wprowadzonej stosunkowo niedawno do systemu prawnego oraz wątpliwości podnoszone przez przedstawicieli doktryny na tle zakresu jej stosowania, uzasadnione wydaje się ustalenie praktyki funkcjonowania tego instrumentu, w szczególności w odniesieniu do tego, jak organy ochrony zabytków rozumieją zakres wynikającego z art. 10a ustawy o ochronie zabytków zakazu prac, czy uznają za dopuszczalne prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych w określonym zakresie i czy praktyka ta jest jednolita. Wątpliwości Rzecznika budzi także, czy jeśli w praktyce organy ochrony zabytków dopuszczają prowadzenie przez dysponenta zabytku określonych prac konserwatorskich, restauratorskich bądź robót budowlanych przy zabytku, to, w jakim trybie możliwe jest uzyskanie zgody na takie prace. Innymi słowy, jakie środki przysługują właścicielowi (posiadaczowi) zabytku, zwłaszcza w przypadku przedłużania się postępowania w sprawie wpisu i konieczności podjęcia określonych prac, w celu zabezpieczenia zabytku przed dewastacją, szczególnie w sytuacjach nagłych oraz czy w praktyce działania organów konserwatorskich sygnalizowane są problemy dotyczące tego zakresu.

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179, ze zm.), zwracam się z uprzejmą prośbą o zajęcie przez Pana Premiera stanowiska w sprawach będących przedmiotem niniejszego wystąpienia, a jeśli podzieli Pan Premier przedstawioną w niniejszym wystąpieniu argumentację, proszę o rozważenie podjęcia prac nad nowelizacją ustawy o ochronie zabytków w omawianym powyżej zakresie, mającym na celu ochronę praw właścicieli nieruchomości, w stosunku do których wszczęto postępowanie w sprawie wpisu do rejestru zabytków, a *de facto* także samych zabytków.