



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA**

Warszawa, dnia 10 lipca 2008 r.

Druk nr 206

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Marek Trzciński.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Krzysztof Kwiatkowski

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

Art. 1.

W ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 96, poz. 959 i Nr 238, poz. 2390 oraz z 2006 r. Nr 50, poz. 362 i Nr 126, poz. 875) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 31 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. Osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować:

1) roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo

2) nowe zalesienia lub zmianę charakteru dotychczasowej działalności leśnej na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne

– jest obowiązana, z zastrzeżeniem art. 73a, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków.";

2) po art. 73 dodaje się art. 73a w brzmieniu:

"Art. 73a. 1. Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego udziela osobie fizycznej lub jednostce organizacyjnej, która zamierza realizować:

1) roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo

2) nowe zalesienia lub zmianę charakteru dotychczasowej działalności leśnej na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne,

będącej właścicielem bądź posiadaczem albo posiadającej taki zabytek w trwałym zarządzie, dotacji na dofinansowanie badań archeologicznych i ich dokumentacji, o których mowa w art. 31.

2. Do dotacji na dofinansowanie badań archeologicznych i ich dokumentacji przepisy art. 74, 78, 79 oraz art. 81–83 stosuje się odpowiednio.

3. Wysokość dotacji na dofinansowanie badań archeologicznych i ich dokumentacji wlicza się do dotacji celowej, o której mowa w art. 73 lub art. 81.";

3) w art. 80 po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

"1a. W rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 1 minister określi także tryb udzielania dotacji na dofinansowanie badań archeologicznych i ich dokumentacji, o której mowa w art. 73a ust. 1."

Art. 2.

Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 80 ustawy, o której mowa w art. 1, zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 80 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie dłużej jednak, niż przez okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 3.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r. (sygn. akt K 20/07) stwierdzającego niezgodność art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568, ze zm.) z Konstytucją.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja wyroku: Dz. U. z 2007 r. Nr 192, poz. 1394 (dzień publikacji wyroku — 19 października 2007 r.). Pełny tekst wyroku, wraz uzasadnieniem: OTK Z.U. z 2007 r. Nr 9A, poz. 102.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Artykuł 31 ust. 1 w dotychczasowym brzmieniu przewiduje, iż osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować roboty budowlane przy zabytku lub zalesienia na terenie, na którym znajduje się zabytek jest obowiązana pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji.

Oznacza to, iż inwestorzy bez zagwarantowania jakiegokolwiek pomocy ze strony państwa i przy braku mechanizmów kompensacyjnych są zobligowani do dźwignia ciężaru finansowania badań archeologicznych (działania mające na celu odkrycie, rozpoznanie, udokumentowanie i zabezpieczenie zabytku archeologicznego) i ich dokumentacji.

Ustawa zawiera, co prawda, przepis (art. 73), na mocy, którego, będąc właścicielem bądź posiadaczem zabytku wpisanego do rejestru albo posiadając taki zabytek w trwałym zarządzie, można „ubiegać się o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy tym zabytku”, jednak: 1) dotyczy to tylko zabytków wpisanych do rejestru, 2) dotacja na prace konserwatorskich, restauratorskie lub roboty budowlane, nie obejmuje wszystkich kosztów, do których pokrycia zobowiązany jest inwestor (koszty dokumentacji badań), 3) o

dofinansowanie można się tylko „ubiegać”, natomiast właściwy organ, może, a nie musi tej dotacji udzielić.

W konsekwencji „inwestor niedysponujący wystarczającymi funduszami nie będzie w stanie wywiązać się z obowiązku pokrycia kosztów prac służących ochronie danego zabytku archeologicznego”, a zatem „nie uzyska np. pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na przeprowadzenie robót budowlanych, a co za tym idzie – również pozwolenia na budowę”. „Osoba taka (albo jednostka organizacyjna) będzie ograniczona w możliwości korzystania z gruntu, do którego przysługuje jej tytuł prawny”.

Art. 73 Konstytucji — podkreślający „wolność korzystania z dóbr kultury” — wyraża interes jednostki w zapewnieniu dostępu do dóbr kultury. Natomiast art. 5 — stanowiący, iż Rzeczpospolita „strzeże dziedzictwa narodowego” — oraz art. 6 ust. 1 — „Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury” — kształtują obowiązki państwa w tym zakresie.

Pojęcia „strzeże”, „zapewnia” należy rozumieć szeroko: zarówno jako pozwalające „na używanie środków prawnych w postaci zakazów i nakazów” oraz jako „możliwość lub obowiązek używania również innych środków, w tym środków materialnych, służących zachowaniu tego, co składa się na materialny i duchowy dorobek stanowiący dziedzictwo narodowe”.

Z drugiej strony art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, stanowią, iż „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia” i „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Ponadto, art. 31 ust. 3 Konstytucji mówi, iż „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”.

Z obu grup przepisów wynika więc, iż z jednej strony „cel, jakim jest ochrona zabytków, nie może być kwestionowany”, „konieczność ochrony zabytków leży w interesie publicznym” łączącym się „z przesłanką porządku publicznego wymienioną w art. 31 ust. 3 Konstytucji”, natomiast z drugiej strony w świetle art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji — zaskarżony art. 31 ust. 1 ustawy stanowi niewątpliwie ograniczenie konstytucyjnego prawa własności.

Należy więc po pierwsze rozstrzygnąć w jakiej mierze państwo może zobowiązać właściciela (inwestora) do ponoszenia ciężarów związanych z realizacją obowiązku państwa”

— obowiązku państwa polegającego na strzeżeniu dziedzictwa narodowego, jak stanowi art. 5 Konstytucji.

Po drugie należy uzasadnić konieczność wprowadzonych ograniczeń. Jak podnosił TK, „przesłanka konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie”, sformułowana w art. 31 ust. 3 Konstytucji, stanowi w pewnym sensie odpowiednik wypowiedzianych w orzecznictwie Trybunału postulatów kształtujących treść zasady proporcjonalności. Z jednej strony stawia ona każdorazowo przed prawodawcą wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w konkretnym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś — winna być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, czyli rzeczywiście służące realizacji zamierzonych celów. Ponadto chodzi tutaj o środki niezbędne w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, albo w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to także skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa i wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi zatem pozostawać w racjonalnej i właściwej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie”. TK stwierdził, iż „art. 31 ust. 1 ustawy o zabytkach, o ile może być uznany za skuteczny, to nie spełnia warunku proporcjonalności *sensu stricto*, wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

W przedstawianej sprawie „państwo zostało całkowicie uwolnione od finansowego aspektu troski o zachowanie dziedzictwa archeologicznego”. Art. 73 ustawy przewiduje tylko fakultatywną możliwość współfinansowania przez państwo. W praktyce więc koszty zostały przerzucone na pewną grupę osób.

„Istotę problemu konstytucyjnego sprowadzić można” więc „do kwestii, czy z ograniczenia prawa własności (innych praw majątkowych) w interesie publicznym płynąć powinien obowiązek współczestnictwa państwa w ponoszeniu kosztów, czy też wystarczającą gwarancją ochrony praw obywatela jest jedynie możliwość świadczenia ze strony państwa”.

Zdaniem TK „zgodnie z art. 84 Konstytucji każdy, a więc i właściciel nieruchomości, zobowiązany jest ponosić określone w ustawie ciężary i świadczenia publiczne. Wynika stąd możliwość nałożenia na właściciela pewnych szczególnych powinności, ale (...) służyć one mają realizacji interesu publicznego, a nie przeniesieniu na osobę będącą właścicielem powinności władz publicznych. Brak właściwej proporcji w wyważeniu (proporcji) interesu prywatnego i publicznego stwarza podstawy do uznania, że art. 31 ust. 1 ustawy o zabytkach jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 73 Konstytucji.

2.2. Wyrok wywołuje skutki prawne z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw RP, tzn. z upływem dnia 19 kwietnia 2009 r.

2.3. W Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego jest informacja, że Ministerstwo do czerwca 2008 r. przygotowuje projekt ustawy wykonującej wyrok. Projektu takiego w BIP-ie jednak nie ma.

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

Mając na uwadze konieczność wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 września 2007 r., kierując się brzmieniem sentencji wyroku oraz motywami jego uzasadnienia, proponuje się, by ustawę o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami znowelizować w oparciu o następujące założenia:

1) w przypadkach określonych w art. 31 ust. 1 ustawy udzielenie dotacji na dofinansowanie badań archeologicznych i ich dokumentacji — jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony zabytków — jest obowiązkiem państwa,

2) dotacja może być udzielona w wysokości do 50% kosztów badań archeologicznych i ich dokumentacji, a jeśli zabytek posiada wyjątkową wartość historyczną, artystyczną lub naukową albo wymaga przeprowadzenia złożonych pod względem technologicznym prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych — w wysokości do 100%,

3) łączna wysokość dotacji na dofinansowanie badań archeologicznych i ich dokumentacji oraz dotacji celowej, o której mowa w art. 73 ustawy nie może przekraczać 100% nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku,

4) w innych sprawach związanych z udzielaniem dotacji na dofinansowanie badań archeologicznych i ich dokumentacji stosuje się odpowiednio wskazane przepisy ustawy dotyczące dotacji celowej, o której mowa w art. 73,

5) niekonstytucyjną regulację należy uzupełnić biorąc pod uwagę aktualny standard finansowania ze środków publicznych prac związanych z ochroną zabytków i opieką nad zabytkami (umowa między wnioskodawcą a ministrem, brak minimalnej wartości dotacji), któremu przysługuje domniemanie zgodności z konstytucją.

W ustawie proponuje się trzy zmiany.

W art. 31 ust. 1 w części wspólnej kończącej wyliczenie proponuje się dodanie wyrazów „z zastrzeżeniem art. 73a”.

W dodawanym art. 73a proponuje się wprowadzenie przepisu nakazującego ministrowi udzielenie dotacji na dofinansowanie badań archeologicznych i ich dokumentacji. Proponowany art. 73a stanowi też, iż do dotacji na dofinansowanie badań archeologicznych i ich dokumentacji stosuje się odpowiednio przepisy art. 74, 78, 79, 81–83, co oznacza m.in. iż

dotacji udziela się w wysokości do 50% kosztów badań archeologicznych przy zabytku, a w warunkach określonych w art. 78 ust. 2 i 3 — w wysokości do 100%. W art. 73a proponuje się również, by wysokość dotacji celowej, o której mowa w art. 78, art. 81 ust. 2 lub art. 82 ust. 1 obliczać z uwzględnieniem dotacji na dofinansowanie badań archeologicznych i ich dokumentacji, jeśli została udzielona.

Natomiast w art. 80 proponuje się dodanie ust. 1a rozszerzającego zakres upoważnienia do wydania rozporządzenia regulującego tryb udzielania dotacji, o kwestie związane z dotacją wymienioną w art. 73a ust. 1.

4. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa będzie pociągała za sobą konieczność współudziału Skarbu Państwa w współfinansowaniu badań archeologicznych i ich dokumentacji.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.