

102/9/A/2007

WYROK

z dnia 8 października 2007 r.

Sygn. akt K 20/07*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Ewa Łętowska – przewodniczący
Jerzy Ciemniewski – sprawozdawca
Adam Jamróz
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 8 października 2007 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

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 art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 73 Konstytucji,

o r z e k a:

I

Art. 31 ust. 1 ustawy 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) jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 73 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Art. 31 ust. 1 ustawy powołanej w części I traci moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich wnioskiem z 2 kwietnia 2007 r. wniósł o zbadanie zgodności 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.; dalej: ustawa o zabytkach) z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 73 Konstytucji.

Wnioskodawca podniósł, że jeszcze przed uchwaleniem ustawy o zabytkach,

* Sentencja została ogłoszona dnia 19 października 2007 r. w Dz. U. Nr 192, poz. 1394.

wystąpił do ministra odpowiedzialnego za sprawy z zakresu kultury i dziedzictwa narodowego o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie finansowania ratowniczych prac archeologicznych i wypracowanie takich rozwiązań prawnych, które pozwalałyby na osiągnięcie równowagi pomiędzy wynikającym z art. 73 Konstytucji obowiązkiem zapewnienia dostępu do dóbr kultury a gwarantowaną przez art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji ochroną własności oraz innych praw majątkowych.

Niewątpliwie zatem – stwierdza Rzecznik Praw Obywatelskich – wprowadzenie w obowiązującej ustawie o zabytkach jasnej reguły odnośnie finansowania ratowniczych prac archeologicznych jest co do zasady posunięciem trafnym, jednakże sama treść art. 31 ust. 1 ustawy o zabytkach nie zasługuje na pozytywną ocenę.

W świetle zakwestionowanego uregulowania całkowity ciężar opłacenia koniecznych badań archeologicznych spoczywa na inwestorze, a więc na ogół na właścicielu bądź użytkowniku wieczystym nieruchomości, której obszar pokrywa się w jakiejś mierze z obszarem stanowiska archeologicznego.

Według Rzecznika Praw Obywatelskich, obowiązująca konstrukcja stanowi zbyt daleko idącą ingerencję w prawa majątkowe, w tym zwłaszcza w prawo własności. Przede wszystkim państwo zostało zwolnione z partycypowania w kosztach badań archeologicznych i ich dokumentacji. Tymczasem nie powinno ulegać wątpliwości, że to właśnie organy władzy publicznej są adresatami przywołanego już wcześniej obowiązku zapewnienia dostępu do dóbr kultury (art. 73 Konstytucji).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, nie można uznać, że norma zawarta w art. 31 ust. 1 ustawy o zabytkach odzwierciedla jedną z zasad występujących w prawie europejskim, tj. zasadę: „kto niszczy, ten płaci”. Wnioskodawca zwrócił uwagę, że dyrektywa Rady 97/11/EC z 3 marca 1997 r. zmieniająca dyrektywę 85/337/EEC w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre publiczne i prywatne przedsięwzięcia na środowisko (Official Journal L 073, 14.03.1997) wpisuje się we wspólnotową politykę dotyczącą środowiska naturalnego. Zarówno cel dyrektywy (ochrona środowiska), jak i zawarte w niej regulacje nie dają żadnych podstaw do przyjęcia, że prawo wspólnotowe uzasadnia, czy wręcz wymusza, takie rozwiązanie, jakie zostało przewidziane w art. 31 ust. 1 ustawy o zabytkach.

Pozostając przy normach prawa międzynarodowego, Rzecznik Praw Obywatelskich odwołał się do art. 6 Europejskiej konwencji o ochronie dziedzictwa archeologicznego, sporządzonej w La Valetta 16 stycznia 1992 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 120, poz. 564), której sygnatariuszem jest również Polska. Powołany przepis jednoznacznie przesądza, że to właśnie państwo (tzn. władze szczebla centralnego, ewentualnie regionalnego albo lokalnego) powinno zapewnić co najmniej współfinansowanie badań archeologicznych. Z drugiej zaś strony – zakładając konieczność zwiększania funduszy na ratownicze prace archeologiczne – przepis ten mówi o zobligowaniu inwestorów prywatnych do pokrycia wszelkich kosztów tego typu prac, jednakże możliwość taką wiąże wyłącznie z „większymi” przedsięwzięciami.

W konkluzji Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, że nie można stwierdzić, iż treść art. 31 ust. 1 ustawy o zabytkach czyni w pełni zadość wymogom stawianym przez prawo międzynarodowe.

Przede wszystkim jednak – stwierdza wnioskodawca – konstytucyjność art. 31 ust. 1 ustawy o zabytkach winna być rozważona pod kątem dopuszczalności ograniczenia prawa własności oraz innych praw majątkowych.

Rzecznik Praw Obywatelskich, odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, podkreślił, że kontrola konstytucyjności ograniczenia prawa własności wprowadzonego na mocy ustawy zwykłej musi uwzględniać „zarówno wymagania przewidziane w art. 64 ust. 3, jak i opierać się na skonfrontowaniu danej regulacji z

przesłankami konstruującymi ogólną zasadę wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, art. 31 ust. 1 ustawy o zabytkach nie spełnia przesłanek określonych w powołanych przepisach Konstytucji. W szczególności trudno mówić tu o spełnieniu warunku „konieczności” (art. 31 ust. 3 Konstytucji), który mieści w sobie postulat „niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* ustanawianych ograniczeń”.

Jak wskazuje wnioskodawca, ratownicze prace archeologiczne, a więc i sam obowiązek pokrycia ich kosztów, są funkcjonalnie związane z realizacją wartości wskazanej w art. 73 Konstytucji, tj. z zachowaniem dóbr kultury i w konsekwencji zapewnieniem dostępu do nich. W tym sensie są wobec tego niezbędne dla ochrony praw i wolności innych osób. Nie ma powodu, by nie uznać ich też za zdadne do osiągnięcia zamierzonego celu (skuteczne). Niemniej nie dotyczy to już warunku współmierności ograniczenia i chronionej przez nie wartości. Innymi słowy, Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że ingerencja ustawodawcy w sferę objętą ochroną na podstawie art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji jest zbyt daleko posunięta, ażeby można było przyjąć, iż została tu zachowana zasada proporcjonalności *sensu stricto*.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że na mocy art. 31 ust. 1 ustawy o zabytkach doszło do przerzucenia całego ciężaru finansowania badań archeologicznych i ich dokumentacji na inwestorów, bez zagwarantowania jakiegokolwiek pomocy ze strony państwa i przy zupełnym braku mechanizmów kompensacyjnych.

W ocenie Rzecznika, państwo zostało całkowicie uwolnione od finansowego aspektu troski o zachowanie dziedzictwa archeologicznego. Jednocześnie ciężar nałożony na inwestorów (i to wszystkich, z pominięciem rozróżnienia między tymi, którzy chcą realizować większe przedsięwzięcia w rodzaju budowy infrastruktury przemysłowej bądź też przykładowo budowy autostrad, a tymi, którzy zamierzają wykonywać stosunkowo drobne roboty budowlane lub nowe zalesienia) nie pozostaje w racjonalnej i właściwej proporcji do celów, których ochrona uzasadniałaby ustanowienie omawianego ograniczenia. Zdaniem wnioskodawcy, nie da się obronić tezy, że zobowiązanie osoby fizycznej, która jest właścicielem (użytkownikiem wieczystym) nieruchomości, do pokrycia wszelkich kosztów niezbędnych badań archeologicznych i ich dokumentacji, nie stanowi dla niej zbyt dużej uciążliwości. Niejednokrotnie koszty ratowniczych prac archeologicznych będą wręcz wyższe niż koszty samej inwestycji i tym samym mogą w ogóle przekraczać możliwości finansowe takiej osoby.

Ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, że zarówno art. 31 ust. 3 zdanie drugie, jak i art. 64 ust. 3 Konstytucji statuuje bezwzględny zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności, przy czym w tym drugim wzorcu omawiany zakaz został odniesiony wprost do prawa własności. Bez wątpienia do podstawowych składników prawa własności (ukształtowanych w historii rozwoju tego prawa) zaliczają się przede wszystkim: możliwość korzystania z przedmiotu własności, pobierania pożytków i innych dochodów oraz rozporządzania tym przedmiotem własności (zob. art. 140 k.c.). Jeśli zatem w wyniku jakiegoś ograniczenia prawa własności dojdzie do zniweczenia któregoś z tych składników, tak iż prawo to zostanie „wydrążone z rzeczywistej treści i przekształci się w pozór prawa”, to zasadnym będzie wniosek, że naruszona została istota własności.

Tak też właśnie – w opinii Rzecznika – ma się rzecz z zaskarżonym art. 31 ust. 1 ustawy o zabytkach. Skoro przepis ten niejednokrotnie w praktyce skutkować będzie pozbawieniem możliwości korzystania z przedmiotu własności, to tym samym nie spełnia on warunku wyrażonego w art. 64 ust. 3 *in fine* Konstytucji, a więc pozostaje w kolizji z gwarancją wyrażoną w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej.

W ocenie wnioskodawcy, kwestionowana regulacja jako niezapewniająca takiego stopnia ochrony, jaki jest przewidziany dla konstytucyjnych praw i wolności, a zwłaszcza

dla prawa własności (art. 64 ust. 1 i 3), a nadto nieoparta na odpowiednim wyważeniu (proporcji) interesu publicznego i prywatnego (art. 31 ust. 3 w związku z art. 73 Konstytucji), powinna zostać pozbawiona mocy obowiązującej.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 27 września 2007 r. zajął stanowisko, że art. 31 ust. 1 ustawy o zabytkach jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 73 Konstytucji.

Prokurator Generalny podniósł, że niewątpliwie kwestionowany przepis, ze względu na ograniczenie swobody używania nieruchomości, stanowi ingerencję w korzystanie z prawa własności. Jednakże prawo własności nie jest prawem absolutnym, a ustrojodawca dopuszcza ustanawianie ograniczeń tego prawa pod warunkiem, że ustanowione ograniczenia spełniają wymagania określone w art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. W szczególności ustanowione ograniczenia muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności.

W ocenie Prokuratora Generalnego, obowiązki określone w objętym wnioskiem przepisie są tylko jednym z elementów, obciążającej właściciela, opieki nad zabytkami (nie tylko archeologicznymi). Sprowadzają się one do dwojakiego rodzaju aktów staranności: 1) postępowania w stosunku do zabytku w taki sposób, aby został on zachowany w jak najlepszym stanie oraz 2) umożliwienia innym osobom dostępu do danego zabytku, w tym specjalistom przygotowanym do prowadzenia odpowiednich prac przy zabytku, np. naukowych czy konserwatorskich. „Celem opieki nad zabytkiem jest jak najdłuższe utrzymanie go w jak najlepszym stanie oraz jak najlepsze jego wykorzystanie dla dobra ogólnego (ze względu na swoje walory, np. historyczne czy naukowe, zabytek przestaje być tylko i wyłącznie prywatnym dobrem jego właściciela (posiadacza), którego interesy zostają z tego względu wyraźnie ograniczone; możliwość takiego ustawowego ograniczenia sygnalizuje art. 140 k.c., zawierający ogólną definicję prawa własności rzeczy”; R. Golać, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Kraków 2004, s. 25). Nie wydaje się zatem, aby to obowiązek określony w art. 31 ust. 1 ustawy o zabytkach stanowił o szczególnym ograniczeniu w korzystaniu z prawa do własności, na tle całokształtu obowiązków właściciela.

Skoro ustalony obowiązek staranności właściciela o obiekt zabytkowy, uzasadniony potrzebą jego zachowania i udostępnienia jako dobra kultury (wynikającą z art. 73 Konstytucji), nie budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady proporcjonalności, to tym bardziej nie powinno zostać uznane za niedopuszczalne szczególne ograniczenie korzystania z prawa do własności, określone w art. 31 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków, w nadzwyczajnej sytuacji zagrożenia istnienia zabytku, powstałego na skutek działań osoby, na którą nakłada się taki obowiązek.

Jak podkreślił Prokurator Generalny, obowiązki przewidziane w objętym wnioskiem przepisie obciążają właściciela dopiero na skutek jego działań (zamierzeń). Zgodnie z przedstawionym we wniosku poglądem współczesnej nauki, celem ochrony archeologicznej jest przede wszystkim zachowanie zabytku w stanie niezmienionym, gdyż przeprowadzenie badań archeologicznych prowadzi zazwyczaj do zniszczenia obiektu chronionego albo jego poważnego przekształcenia, w zamian za wydobycie artefaktów lub uzyskanie dokumentacji stanowiska archeologicznego. Obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych w hipotezie art. 31 ust. 1 powstaje dopiero w chwili, kiedy sam właściciel, na skutek realizacji swoich zamierzeń, doprowadza albo do zniszczenia zabytku (bez jego udokumentowania), albo takiego utrudnienia dostępu do niego, które uniemożliwi przeprowadzenie badań w przyszłości.

Jak zauważa Prokurator Generalny, obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych nie narusza szeregu form korzystania przez właściciela z jego

nieruchomości, takich jak dysponowanie nią, jej użytkowanie, pobieranie pożytków. W szczególności nie narusza uprawnień do użytkowania nieruchomości w inny sposób – o ile będzie to możliwe w konkretnym stanie faktycznym. Ustawa o ochronie zabytków nie uniemożliwia właścicielowi realizacji jego zamierzeń inwestycyjnych. Wprowadza jedynie dodatkowy warunek, pod jakim roboty budowlane lub zalesienia będą możliwe do przeprowadzenia. W ten sposób pozostawia się do decyzji właściciela, czy spełni ten warunek i rozpocznie realizację takich zamierzeń, czy też zdecyduje na ich modyfikację albo ich zaniechanie.

Odwołując się do poglądów Trybunału Konstytucyjnego, Prokurator Generalny podniósł, że niedopuszczalne konstytucyjnie jest, gdy zakres ograniczeń prawa własności przybierze taki rozmiar, że niwecząc podstawowe składniki prawa własności, wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci je w pozór tego prawa. Zdaniem Prokuratora Generalnego, ograniczenia wynikające z art. 31 ust. 1 ustawy o zabytkach odpowiadają zasadzie proporcjonalności oraz nie niweczą istoty prawa własności.

Prokurator Generalny zgodził się, że w niniejszej sprawie nie mają zastosowania wprost zasady wynikające z dyrektywy Rady 85/3371/EWG. Natomiast inaczej niż Rzecznik Praw Obywatelskich ocenił regulacje przewidziane w Europejskiej konwencji o ochronie dziedzictwa archeologicznego, sporządzonej w La Valetta 16 stycznia 1992 r. Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 6 konwencji nie zobowiązuje bezwzględnie organów publicznych do współfinansowania badań archeologicznych, a w szczególności nie sposób z brzmienia tego przepisu wyprowadzić wniosku, aby konwencja nakładała na organy państwa obowiązek współfinansowania „mniejszych” prac. Prokurator Generalny powołał się przy tym na „Raport wyjaśniający” (oficjalny komentarz do konwencji, zatwierdzany wraz z nią przez organy Rady Europy, niebędący jednak dokumentem wiążącym, tłumaczenie własne) oraz na postanowienia rekomendacji UNESCO w sprawie ochrony dóbr kultury, zagrożonych pracami publicznymi lub prywatnymi z 19 listopada 1968 r.

W konkluzji Prokurator Generalny stwierdził, że rozwiązania, nakładające na właściciela obowiązek poniesienia kosztów badań archeologicznych przed przeprowadzeniem robót budowlanych, należy także uznać za zgodne ze standardem międzynarodowym.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 28 września 2007 r. przedstawił wyjaśnienia Sejmu w sprawie wniosku, wnosząc jednocześnie o stwierdzenie, że art. 31 ust. 1 ustawy o zabytkach jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 73 Konstytucji.

Przechodząc do oceny art. 31 ust. 1 ustawy o zabytkach, Marszałek Sejmu stwierdził, że powołany przepis stanowi uzupełnienie art. 4 pkt 3 tej ustawy, który przewiduje, iż to na organach administracji publicznej spoczywa szczególny obowiązek polegający na udaremnianiu niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków. Zaskarżony przepis odnosi się do osób fizycznych i jednostek organizacyjnych i dotyczy tylko sytuacji, gdy adresaci zamierzają podjąć prace budowlane lub nowe zalesianie na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne. Ponoszą koszty badań archeologicznych i ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony ich zabytków.

Marszałek Sejmu wskazał, że celem tej regulacji jest ochrona dziedzictwa kulturalnego (archeologicznego). Sens tego przepisu jest zatem taki, że właściciel terenu, na którym są zabytki archeologiczne, może w dowolny sposób korzystać z tego terenu z zastrzeżeniem sytuacji, w których jego działania mogą negatywnie wpłynąć na te zabytki. Przepis ma zniechęcać pewną grupę właścicieli nieruchomości do podejmowania

czynności mogących zagrozić zabytkom archeologicznym. Reasumując, właściciel nieruchomości, na której znajdują się zabytki archeologiczne, może w dowolny sposób korzystać z tej nieruchomości, a w szczególności może np. nieruchomość zbyć oraz czerpać z niej pożytki. Ograniczone może być jedynie prawo właściciela do zabudowy czy zalesienia nieruchomości.

Sejm nie zgodził się z zarzutem, że obowiązek pokrycia wyłącznie przez właściciela kosztów badań archeologicznych oraz ich dokumentacji jest nieproporcjonalną ingerencją w istotę prawa własności (art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

W ocenie Sejmu, regulacja art. 31 ust. 1 ustawy o zabytkach służy realizacji założonego celu, gdyż rzeczywiście ogranicza prawo właścicieli do dokonania prac, które by zniszczyły lub uszkodziły zabytki archeologiczne. Jednocześnie kwestionowana norma jest niezbędna dla ochrony zabytków archeologicznych, znajdujących się na terenie prywatnych nieruchomości, gdyż nie jest możliwe, aby to państwo było właścicielem wszystkich nieruchomości, na których obszarze stwierdzono zabytek archeologiczny.

Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Marszałek Sejmu podniósł, że „nie jest konstytucyjnie dopuszczalne nałożenie na właściciela takich ograniczeń, które (...) stawiają właściciela w sytuacji, w której przedmiot własności przynosi mu straty, a mimo to ma on obowiązek utrzymania przedmiotu własności w stanie umożliwiających korzystanie z tego przedmiotu przez osoby trzecie” (wyrok z 10 października 2000 r., sygn. P. 8/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 190). Zdaniem Sejmu, badana regulacja nie stwarza takich ograniczeń. Przepis art. 31 ust. 1 ustawy o zabytkach nie nakazuje udostępniania osobom trzecim i utrzymywania zabytku archeologicznego położonego w granicach nieruchomości, lecz jedynie zabezpieczenia go w wypadku dokonywania jakiegokolwiek prac budowlanych albo nowego zalesienia terenu. Obowiązek przeprowadzenia badań jest warunkowy i ograniczony. Oznacza to, że koszty, o których pisze Rzecznik, mogą w ogóle nie dotyczyć właściciela nieruchomości. Wobec powyższego zarzut naruszenia zasady proporcjonalności jest nieuzasadniony.

W przekonaniu Sejmu, także nie zasługuje na uwzględnienie zarzut naruszenia istoty prawa własności, wywodzony z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Analizując treść normatywną art. 31 ust. 1 ustawy o zabytkach, ustalono, że właściciel nieruchomości, na której terenie znajduje się stanowisko archeologiczne, może wykonywać wszystkie istotne uprawnienia właścicielskie. Stopień ograniczenia, polegającego na pozbawieniu właściciela nieruchomości możliwości prowadzenia określonych działań (zagrożających zabytkom archeologicznym), nie zbliża się nawet do poziomu kategorii, jaką jest „istota prawa podmiotowego”.

Ostatni zarzut Rzecznika Praw Obywatelskich, dotyczący całkowitego uwolnienia państwa od obowiązku dbania o zachowanie archeologicznego dziedzictwa, zdaniem Sejmu, nie został wystarczająco poparty argumentami. Zarzut ten opierał się na dowodzonym przez wnioskodawcę naruszeniu istoty prawa własności. Wobec zakwestionowania naruszenia istoty prawa własności i ten ostatni zarzut należy odrzucić. Marszałek Sejmu podkreślił, że Rzecznik nie poświęcił dostatecznej uwagi innym przepisom ustawy o zabytkach, jak np. art. 4 i art. 5, które wskazują, kto jest odpowiedzialny za ochronę zabytków i w jakim zakresie.

II

Na rozprawie 8 października 2007 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych i zawartą w nich argumentację.

Dodatkowo przedstawiciel wnioskodawcy podniósł, że kwestionowany przepis nie tylko narusza zasadę proporcjonalności *sensu stricto*, ale także budzi wątpliwości z punktu widzenia skuteczności zastosowanego środka. Zakres obowiązków nałożonych w art. 31 ust. 1 ustawy o zabytkach może powodować, że zobowiązani do poniesienia znacznych nakładów inwestorzy nie będą informować o potrzebie przeprowadzenia badań, zwłaszcza że w wypadku zabytków archeologicznych inwestor nie staje się ich właścicielem i nie może liczyć na uzyskanie korzyści z ochrony takiego zabytku.

Pozostali uczestnicy postępowania podkreślili, że z prawem własności wiążą się także obowiązki. Te, które wynikają z art. 31 ust. 1 ustawy o zabytkach, stanowią niewątpliwie ograniczenie prawa własności, jednakże jest to ograniczenie dopuszczalne w świetle art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie zbadania zgodności 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.; dalej: ustawa o zabytkach) z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 73 Konstytucji opiera się na zarzucie naruszenia prawa własności i innych praw majątkowych na skutek działań organów administracji państwowej, realizujących określone zadania publiczne w zakresie objętym powołaną ustawą.

Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy o zabytkach: „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 pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków”.

Badaniami archeologicznymi, w rozumieniu ustawy o zabytkach, są działania mające na celu odkrycie, rozpoznanie, udokumentowanie i zabezpieczenie zabytku archeologicznego (art. 3 pkt 11 ustawy o zabytkach). Zabytek archeologiczny to zabytek nieruchomy, będący powierzchnią, podziemną lub podwodną pozostałością egzystencji i działalności człowieka, złożoną z nawarstwień kulturowych i znajdujących się w nich wytworów bądź ich śladów, albo zabytek ruchomy, będący tym wytworem (art. 3 pkt 4 ustawy o zabytkach). Szczegółowy zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji (art. 31 ust. 2 ustawy o zabytkach). Co istotne, egzemplarz dokumentacji badań, o których mowa w ust. 1, podlega po ich zakończeniu nieodpłatnemu przekazaniu wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków (art. 31 ust. 3 ustawy o zabytkach). W konsekwencji na osobę fizyczną lub jednostkę organizacyjną nałożony został obowiązek pokrycia wszelkich kosztów związanych z udokumentowaniem przeprowadzonych badań.

Jak podnosi wnioskodawca, osoba (jednostka organizacyjna), która zamierza wykonać określone roboty budowlane na nieruchomości mającej status zabytku lub objętej ochroną konserwatorską na mocy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, musi liczyć się z potrzebą zapewnienia dodatkowych środków na sfinansowanie ratowniczych prac archeologicznych i ich dokumentacji. To samo dotyczy podmiotów

chcących realizować nowe zalesienia lub zmienić profil działalności leśnej na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, może się zdarzyć, że inwestor niedysponujący wystarczającymi funduszami nie będzie w stanie wywiązać się z obowiązku pokrycia kosztów prac służących ochronie danego zabytku archeologicznego, a w konsekwencji nie uzyska np. pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na przeprowadzenie robót budowlanych, a co za tym idzie – również pozwolenia na budowę (zob. art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o zabytkach w związku z art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane; Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118, ze zm.). *De facto* zatem osoba taka (albo jednostka organizacyjna) będzie ograniczona w możliwości korzystania z gruntu, do którego przysługuje jej tytuł prawny.

2. Zasadniczy zarzut Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczy zbyt daleko idącej ingerencji ustawodawcy w prawa majątkowe, w tym zwłaszcza w prawo własności (art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

W świetle zakwestionowanego przepisu ustawy o zabytkach należy mieć na uwadze, że zarzut dotyczy naruszenia prawa własności i innych praw majątkowych. Art. 31 ust. 1 ustawy o zabytkach adresowany jest do osoby fizycznej lub jednostki organizacyjnej, „która zamierza finansować roboty budowlane przy zabytku nieruchomym (...)”. Chociaż wprost z treści powołanego przepisu to nie wynika, uznać należy, że koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji obciążają inwestora, *de facto* jest nim osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza finansować przedsięwzięcia, o których mowa w art. 31 ust. 1 ustawy o zabytkach (zob. R. Golat, *op.cit.*, s. 54). Obowiązek wynikający z zakwestionowanej ustawy dotyczyć może nie tylko właściciela zabytku, ale każdego podmiotu będącego inwestorem, niekoniecznie dysponującego prawem własności. Tytuł prawny do zabytku może wynikać z prawa użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego (por. art. 71 ust. 1 ustawy o zabytkach).

Wobec tego adekwatny wzorzec kontroli stanowi nie tylko art. 64 ust. 3 Konstytucji, ale także art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż gwarancje zawarte w art. 64 ust. 3 nie odnoszą się do – innych niż własność – praw majątkowych. Zakres przedmiotowy art. 64 ust. 3 Konstytucji ujęto wężej niż w ust. 1 i 2 tego przepisu. Nie pozbawia to oczywiście ochrony konstytucyjnej innych praw majątkowych, bo ich ograniczenia również muszą się mieścić w ogólnej formule art. 31 ust. 3 Konstytucji, podobnie jak ograniczenia formułowane w odniesieniu do prawa własności.

Odrębne unormowanie problematyki ograniczania własności – przez wskazanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji przesłanek dopuszczających takie działania – nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Takie stanowisko uzasadnia to, że określenie przesłanek ograniczania prawa własności zawarte w art. 64 ust. 3 Konstytucji nie zawiera w swojej treści wyliczenia wartości i dóbr, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela; ogranicza się wyłącznie do wskazania przesłanki formalnej (wymóg ustawy) oraz zakreślenia maksymalnej granicy ingerencji (zakaz naruszania istoty prawa własności). Ostatecznie więc Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że w wypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 Konstytucji powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 traktować należy jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa. To znaczy, że kontrola konstytucyjności ograniczenia prawa własności wprowadzonego na mocy ustawy zwykłej musi uwzględniać „zarówno (...) wymagania przewidziane w art. 64 ust. 3, jak i opierać się na skonfrontowaniu danej regulacji z przesłankami konstruującymi ogólną zasadę wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98,

OTK ZU nr 1/1999, poz. 2).

Stosownie do art. 31 ust. 3 Konstytucji, 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 praw i wolności innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Funkcja przepisów konstytucyjnych dotyczących prawa własności jest zasadniczo odmienna od funkcji przepisów prawa cywilnego. Działają one w stosunkach pomiędzy państwem jako dzierżycielem władzy publicznej korzystającym z monopolu stanowienia prawa a podmiotami podlegającymi jego władztwu. Zakazują nie tylko arbitralnego pozbawienia przez prawo własności, ale przede wszystkim kształtują granice władczego wpływania państwa na sytuację podmiotu jako właściciela (posiadacza innych praw majątkowych) i interwencji państwa w stosunki pomiędzy uczestnikami obrotu prawnego.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że jakkolwiek prawo własności jest najpełniejszym z praw majątkowych, nie może być w żadnym wypadku traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać pewnym ograniczeniom.

Także kodeks cywilny, ujmując treść prawa własności, jako korzystanie z rzeczy, pobieranie pożytków i rozporządzanie nią przez właściciela z wyłączeniem innych osób, wkomponowuje w treść tego pojęcia interwencje państwa, stanowiąc, że właściciel może to czynić w granicach określonych przez ustawy, zasady współżycia społecznego, zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa. Współcześnie – bez względu na model ustrojowy państwa, charakter polityki prowadzonej przez państwo czy tradycje respektowania wolności i praw człowieka – dominująca część prawa dotyczy różnego rodzaju interwencji państwa w sferę szeroko pojmowanego prawa własności.

W konsekwencji ustawowe granice treści i wykonywania własności zostały zakreślone w wielu ustawach szczególnych zawierających przepisy zakazujące właścicielom określonego sposobu wykonywania własności lub nakazujące powstrzymanie się od pewnych działań albo zezwalające – pod określonymi warunkami – na całkowite lub częściowe pozbawienie własności. Niektóre przepisy mają charakter cywilnoprawny i wynikają z norm prawa cywilnego, jak np. dotyczące prawa sąsiedzkiego. Większość ograniczeń prawa własności ma charakter publicznoprawny i wynika z prawa administracyjnego (zob. wyrok z 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 78). Również obowiązki wynikające z art. 31 ust. 1 ustawy o zabytkach należy zakwalifikować do tego rodzaju ograniczeń.

3. Problemem, z którym mamy do czynienia w niniejszej sprawie, jest kwestia, w jakiej mierze państwo może zobowiązać właściciela (inwestora) do ponoszenia ciężarów związanych z realizacją obowiązku państwa – „strzeżenia dziedzictwa narodowego” (art. 5 Konstytucji).

Wprawdzie wnioskodawca nie poddaje art. 31 ust. 1 ustawy o zabytkach ocenie z punktu widzenia art. 5 Konstytucji, ale nie ulega wątpliwości, że konstytucyjną podstawę regulacji zawartych w ustawie o zabytkach stanowi sformułowane w tym przepisie, jako jedno z zadań państwa, zadanie polegające na strzeżeniu dziedzictwa narodowego.

Punktem wyjścia do określenia konstytucyjnych relacji pomiędzy państwem a obywatelem w tej sferze jest ustalenie zakresu konstytucyjnego pojęcia „strzeże”. Czy w ujęciu ustawodawcy konstytucyjnego pojęcie „strzeże” pozwala jedynie na używanie środków prawnych w postaci zakazów i nakazów, czy też pojęcie „strzeże” rozumiane musi być szerzej, 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.

Innymi słowy, czy z nałożenia na państwo zadania strzeżenia dziedzictwa narodowego wynika jedynie prawo nakładania na inne podmioty, w tym również na właścicieli dóbr stanowiących dziedzictwo narodowe, nakazów i zakazów, czy też mocą Konstytucji nałożono na państwo inne obowiązki, które mają zapewnić zachowanie naszego dziedzictwa narodowego.

Wykładnia językowa i celowościowa postanowień art. 5 Konstytucji wskazuje, że ustawodawca konstytucyjny ujmował zarówno pojęcie „strzeże”, jak i wymiennie stosowane pojęcie „zapewnia” w sposób szeroki, obejmujący wszelkie formy działania państwa. O tym, za pomocą jakich instrumentów zadanie państwa może być realizowane, decyduje charakter zadania oraz wynikające z innych przepisów Konstytucji ograniczenia działań władzy publicznej.

W konkluzji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że państwo, realizując zadanie strzeżenia dziedzictwa narodowego, dysponuje różnorodnym instrumentarium. Jednocześnie jednak musi, podobnie jak w wypadku realizacji innych zadań, uwzględniać ograniczenia jego władztwa, wynikające z gwarantowanych konstytucyjnie praw obywateli.

4. Jak wskazuje wnioskodawca, ratownicze prace archeologiczne, a więc i sam obowiązek pokrycia ich kosztów, są funkcjonalnie związane z realizacją wartości wskazanej w art. 73 Konstytucji, tj. z zachowaniem dóbr kultury i w konsekwencji zapewnieniem dostępu do nich. W tym sensie są wobec tego niezbędne dla ochrony praw i wolności innych osób.

Z punktu widzenia badanej regulacji uzasadnione jest, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, odwołanie się nie tylko do art. 73 Konstytucji – jak to uczynił wnioskodawca, ale także do przywołanego wcześniej art. 5 Konstytucji oraz do art. 6 Konstytucji. Wymienione przepisy stanowią podstawę i uzasadnienie ograniczeń oraz określają obszar działania państwa w zakresie strzeżenia dziedzictwa narodowego. Prawo podmiotowe ukształtowane na podstawie art. 73 Konstytucji wyraża interes jednostki w zapewnieniu dostępu do dóbr kultury. Art. 5 i art. 6 Konstytucji kształtują obowiązki publicznoprawne w tym zakresie.

Jak podnosi się w doktrynie prawnej, art. 5 Konstytucji potwierdza ogólne znaczenie powinności sformułowanej w jej preambule, głosząc: „Rzeczpospolita Polska strzeże dziedzictwa narodowego”, i to w kontekście normującym tak podstawowe sprawy jak strzeżenie niepodległości i nienaruszalności terytorium. Brak prawnej definicji dziedzictwa nie pozwala uznać tego przepisu za podstawę obowiązków prawnych rzeczowo właściwych organów i instytucji oraz obywateli. Nie odbiera to jednak wartości deklaracji Konstytucji, jako wytycznej działania wszystkich organów państwa w zakresie ich właściwości dotyczącej dziedzictwa *sensu largo* (zob. J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, Kraków 2001, t. II, s. 514).

Autor sformułował definicję dziedzictwa kulturalnego, wskazując, że jest to „zasób rzeczy nieruchomych i ruchomych wraz ze związanymi z nim wartościami duchowymi, zjawiskami historycznymi i obyczajowymi uznawany za godny ochrony prawnej dla dobra społeczeństwa i jego rozwoju oraz przekazania następnym pokoleniom, z uwagi na zrozumiałe i akceptowane wartości historyczne, patriotyczne, religijne, naukowe i artystyczne, mające znaczenie dla tożsamości i ciągłości rozwoju politycznego, społecznego i kulturalnego, dowodzenia prawd i upamiętniania wydarzeń historycznych, kultywowania poczucia piękna i wspólnoty cywilizacyjnej” (*tamże*, t. I, s. 50). Zdaniem autora ochrona prawna dziedzictwa w ścisłym znaczeniu słowa jest niewykonalna, ochrona ogólnie określonych „dóbr kultury” – wątpliwa, zaś uzasadniona i możliwa do zrealizowania jest jedynie ochrona przedmiotów określonych rodzajowo, gatunkowo lub jednostkowo (*tamże*, t. I, s. 125).

W kontekście art. 5 Konstytucji, ustrojodawca w sposób bardziej konkretny określił przedmiot i zakres obowiązków państwa w art. 6 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem: „Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju”. Uzupełnieniem tych deklaracji jest wyrażona w art. 73 Konstytucji wolność korzystania z dóbr kultury.

Realizacji wskazanych konstytucyjnych deklaracji i gwarancji służą między innymi regulacje pomieszczone w ustawie o zabytkach.

Ograniczenie praw majątkowych, a przede wszystkim prawa własności, wynikające z art. 31 ust. 1 ustawy o zabytkach, jest skutkiem realizacji zadań nałożonych na władze publiczne. W literaturze można nawet spotkać stwierdzenie, że ustawa o zabytkach chroni zabytki w głównej mierze przed właścicielem i ta jej funkcja wysuwa się na plan pierwszy (zob. M. Dreła, *Własność zabytków*, Warszawa 2006, s. 129).

Dotychczasowe ustalenia pozwalają stwierdzić, że ograniczenia prawa własności i innych praw majątkowych wynikające z art. 31 ust. 1 ustawy o zabytkach znajdują uzasadnienie w normach konstytucyjnych. Respektując interes publiczny (powszechny), mają również na celu ochronę wolności i praw innych osób.

Interes publiczny łączy się niewątpliwie z przesłanką porządku publicznego, wymienioną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Porządek publiczny jako przesłanka ograniczenia wolności i praw jednostki rozumiany być może jako dyrektywa takiej organizacji życia publicznego, która zapewnić ma minimalny poziom uwzględniania 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).

W wyroku z 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, Trybunał Konstytucyjny podniósł, że przesłanka ochrony porządku publicznego, mimo jej dalece niedookreślonego treściowo charakteru, mieści w sobie niewątpliwie postulat takiego ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwia normalne współzycie jednostek w organizacji państwowej. Dokonując ograniczenia konkretnego prawa lub konkretnej wolności, ustawodawca kieruje się w tym wypadku troską o należyte, harmonijne współzycie członków społeczeństwa, co obejmuje zarówno ochronę interesów poszczególnych osób, jak i określonych dóbr społecznych, w tym i mienia publicznego. Konieczność szczególnie wnikliwego przeanalizowania argumentów związanych z ochroną dobra powszechnego (interesu ogółu) wydaje się w pełni uzasadniona również w świetle dyspozycji art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.), gwarantującego każdej osobie fizycznej i prawnej niezakłócone korzystanie z jej własności, ale jednocześnie potwierdzającego prawo państwa do wydawania przepisów, które wedle jego oceny są konieczne dla kontroli, czy korzystanie z własności odbywa się zgodnie z interesem powszechnym.

Cel, jakim jest ochrona zabytków, nie może być w żadnej mierze kwestionowany. Za oczywiste należy uznać, że konieczność ochrony zabytków leży w interesie publicznym.

W art. 31 ust. 3 Konstytucji nie wymieniono jako przesłanki ograniczenia prawa własności – ochrony dóbr kultury czy zabytków ani innych wartości związanych z dostępem do szeroko rozumianej kultury. Należy jednak 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, *op.cit.* s. 22). Aby ta wolność mogła być zrealizowana niezbędne są działania władz

publicznych mające na celu ochronę zabytków. Podstawę tych działań stanowią przepisy ustawy o zabytkach.

5. Ustawa, poza dostosowaniem do standardów Unii Europejskiej, wprowadziła szereg nowych rozwiązań systemowych. Określa przedmiot, zakres i formy ochrony zabytków oraz opieki nad nimi, zasady tworzenia krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz finansowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach, a także organizację organów ochrony zabytków (art. 1 ustawy o zabytkach).

Zgodnie z art. 4 ustawy o zabytkach, ochrona zabytków polega, w szczególności, na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu:

- 1) zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwale zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie;
- 2) zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków;
- 3) udaremnianie niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków;
- 4) przeciwdziałanie kradzieży, zaginięciu lub nielegalnemu wywozowi zabytków za granicę;
- 5) kontrolę stanu zachowania i przeznaczenia zabytków;
- 6) uwzględnianie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska.

W pojęciu „ochrona” możemy dopatrzeć się elementów ingerencji władczej. W szerokim słowa znaczeniu ochrona to wynikające z prawa działania władcze umożliwiające stosowanie instrumentów nakazowych, środków przymusu, a także systemu zachęt – głównie materialnych. Opieka polega na zabezpieczeniu przedmiotów przed zniszczeniem (konserwacji) dla zachowania chronionych obiektów w stanie możliwie nienaruszonym, a także działania materialno-techniczne (zob. J. Pruszyński, *op.cit.*, t. I, s. 125). Ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami zaliczamy do zadań publicznych, tj. takich, których wypełnianie jest uzasadnione interesem publicznym zachowania konkretnych przedmiotów i utrzymania ich w stanie uznanym za właściwy środkami prawnymi i organizacyjnymi państwa (*tamże*, t. I, s. 157).

Niewątpliwie ustawa o ochronie zabytków, realizując niezwykle istotny cel, prowadzi do ograniczenia prawa własności i innych praw majątkowych, niejednokrotnie w znacznym zakresie (zob. np. art. 25 ustawy o zabytkach – 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).

Podejmowane przez państwo działania, zmierzające do realizacji celów nakreślonych w ustawie, nie mogą być sprzeczne z ogólnie przyjętym porządkiem prawnym. Przepisy, które stanowią podstawę obowiązków nakładanych na osobę fizyczną lub jednostkę organizacyjną posiadającą tytuł prawny do zabytku, muszą pozostawać w zgodzie z Konstytucją.

Jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, ocena regulacji dotyczących prawa własności sprowadza się nie do zagadnienia prawnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczane. Ideą przewodnią wyznaczającą kierunek interpretacji i oceny

konstytucyjności unormowań wprowadzających ograniczenia prawa własności jest zawsze postulat ochrony innych wartości konstytucyjnych. Ich celem i sensem jest ustalanie jedynie, w interesie ogólnym, granic swobodnego korzystania z rzeczy własnej. Przykładem takich ograniczeń mogą być przepisy kodeksu cywilnego nakazujące uwzględnienie społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa oraz zasad współżycia społecznego przy wykonywaniu prawa własności, przepisy tego kodeksu określone mianem prawa sąsiedzkiego, niektóre przepisy o ochronie środowiska, o planowaniu przestrzennym, prawa budowlanego, prawa wodnego, o ochronie dóbr kultury i inne (zob. orzeczenie TK z 20 kwietnia 1993 r., sygn. P. 6/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 8).

Jak wykazano wcześniej, możliwe jest wskazanie wartości konstytucyjnych uzasadniających ograniczenie praw majątkowych osób fizycznych (jednostek organizacyjnych), o którym mowa w art. 31 ust. 1 ustawy o zabytkach. Te wartości to wolności i prawa innych osób, a także porządek publiczny.

6. Odrębnym zagadnieniem jest konieczność wprowadzonych ograniczeń. Jak podnosił wielokrotnie w swych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny, sformułowanie, że ograniczenia praw i wolności mogą być wprowadzane jedynie w sytuacji, gdy okaże się to „konieczne w demokratycznym państwie”, nakazuje za każdym razem badać, czy za pomocą danego ograniczenia uda się osiągnąć zamierzone skutki, czy unormowanie to jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, któremu ma służyć, i czy efekty owego ograniczenia pozostają w proporcji do ciężaru nałożonego na obywatela (zob. m.in. wyrok TK z 29 czerwca 2001 r., sygn. K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124).

Wcześniej, w wyroku z 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, Trybunał Konstytucyjny podniósł, że 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 (OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; podobnie zob. wyrok z 22 maja 2007 r., sygn. SK 36/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 50).

Nawiązując do zarzutów sformułowanych w rozpatrywanej sprawie, należy zgodzić się z wnioskodawcą, że 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.

Jeszcze na tle toczących się prac legislacyjnych nad ustawą o zabytkach wyrażono pogląd, że zamiast tworzenia systemu umożliwiającego właścicielom zabytków ponoszenie kosztów opieki nad nimi – widoczna jest tendencja odwrotna, wyrażona w projekcie ustawy o zabytkach z 14 lipca 2000 r. „Nakłada ona na właścicieli i zarządców obiektów zabytkowych obciążenia, nad których zgodnością z prawem trzeba się poważnie zastanawiać. Np. oprócz obowiązków sformułowanych w art. 5 projektu: «zapewnienia warunków naukowego rozpoznania, dokumentowania i eksponowania wartości zabytku», «prowadzenia niezbędnych prac konserwatorskich», «zabezpieczenia i utrzymania zabytku

oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie», wreszcie «udostępniania zabytku społeczeństwu dla celów edukacyjnych, naukowych i turystycznych», projektodawca chciałby na każdego prowadzącego prace budowlane na terenie «wpisanym do rejestru zabytków lub objętym ochroną konserwatorską» obowiązek pokrywania kosztów badań archeologicznych i sporządzanej dokumentacji” (zob. J. Pruszyński, *op.cit.*, t. II, s. 544).

Obowiązująca poprzednio ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (Dz. U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150, ze zm.) nie regulowała kwestii finansowania badań archeologicznych. Art. 23 ust. 5 dawnej ustawy przewidywał, że tryb finansowania badań archeologicznych na terenie inwestycji określi Minister Kultury i Sztuki w porozumieniu z Ministrem Finansów. Na tej podstawie zostało wydane rozporządzenie z dnia 11 stycznia 1994 r. o zasadach i trybie udzielania zezwoleń na prowadzenie prac konserwatorskich przy zabytkach oraz prac archeologicznych i wykopaliskowych, warunkach ich prowadzenia i kwalifikacjach osób, które mają prawo prowadzenia tej działalności (Dz. U. Nr 16, poz. 55). Rozporządzenie przewidywało, że konserwator może uzależnić udzielenie zezwolenia na wykonanie prac konserwatorskich przy zabytku nieruchomym od sporządzenia dla tego zabytku dokumentacji historycznej, inwentaryzacji pomiarowej i dokumentacji technicznej, przeprowadzenia prac archeologicznych i wykopaliskowych, badań historycznych i architektonicznych, w tym dotyczących wystroju obiektu, jeżeli jest to niezbędne do ustalenia okoliczności mających znaczenie dla właściwego wykonania tych prac. Koszt wykonania prac i badań obciążał wnioskodawcę. Jeżeli jednak koszt ten okazał się niewspółmiernie wysoki w stosunku do kosztów zamierzonych prac, konserwator mógł pokryć wydatek w całości lub w części ze środków budżetowych przeznaczonych na ochronę zabytków (§ 7).

Jak wynika z uzasadnienia wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich podobną zasadę sformułowano w Europejskiej konwencji o ochronie dziedzictwa archeologicznego sporządzonej w La Valetta dnia 16 stycznia 1992 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 120, poz. 564), której sygnatariuszem jest również Polska. Otóż w myśl art. 6 powołanej konwencji: Każda strona zobowiązuje się:

- a) do zapewnienia publicznego finansowego wsparcia dla badań archeologicznych ze strony państwowych, regionalnych i lokalnych władz, stosownie do ich uprawnień,
- b) do zwiększania materialnych środków dla ratownictwa archeologicznego,
 - przez przedsięwzięcie odpowiednich środków zapewniających, by w większych publicznych i prywatnych pracach zagospodarowania zostało zapewnione pokrycie – odpowiednio ze środków sektora publicznego lub prywatnego – całkowitego kosztu każdej niezbędnej związanej z nimi pracy archeologicznej,
 - przez uwzględnienie w budżecie tych prac – podobnie jak w wypadku analizy zagrożeń dotyczących ochrony środowiska i zagospodarowania terenu – wstępnych badań i poszukiwań archeologicznych, końcowych dokumentów naukowych oraz pełnej publikacji i udokumentowania znalezisk.

Zdaniem Rzecznika, nie wydaje się, by przez określenie „większe publiczne i prywatne prace zagospodarowania” rozumieć również inwestycje sprowadzające się np. do rozbudowy budynku mieszkalnego przez właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości lub chociażby budowy przyłączy elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, ciepłych czy telekomunikacyjnych.

Należy stwierdzić, że aspekt współmierności kosztów badań do kosztów robót budowlanych został pominięty w art. 31 ust. 1 ustawy o zabytkach. Zakwestionowany przepis w istocie doprowadził do przerzucenia na osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne całego ciężaru finansowania badań archeologicznych i ich dokumentacji, bez zagwarantowania jakiegokolwiek pomocy ze strony państwa i przy pełnym braku

mechanizmów kompensacyjnych. Nie może usprawiedliwiać takiego rozwiązania okoliczność (przywoływana przez przedstawicieli Sejmu oraz Prokuratora Generalnego), że inwestor prowadzący prace przy zabytku nieruchomym powinien liczyć się z koniecznością poniesienia dodatkowych nakładów. Zważywszy na zakres prowadzonych przez inwestora prac (nie chodzi tylko o prace budowlane przy zabytku nieruchomym, ale także nowe zalesienia na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne), a jednocześnie uwzględniając sformułowaną w ustawie o zabytkach definicję pojęcia „zabytek archeologiczny”, można sądzić, że nie zawsze inwestor ma możliwość oceny skali nakładów potrzebnych na sfinansowanie badań archeologicznych. Ponadto przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego jest nie konkretny stan faktyczny, ale przepis ustawy, poddany kontroli abstrakcyjnej.

Wprowadzenie rozwiązań, których zadaniem jest pogodzenie pewnych obowiązków nałożonych na władze publiczne z gwarancją zawartą w art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji, należy do ustawodawcy. Jako przykład można tu wskazać stosowne regulacje, przywołane we wniosku Rzecznika, a zawarte m.in. w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 36; Dz. U. Nr 80, poz. 717, ze zm.), w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (art. 129; Dz. U. Nr 62, poz. 627, ze zm.) w ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (art. 187; Dz. U. Nr 115, poz. 1229, ze zm.), oraz w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.).

Co prawda, zgodnie z art. 73 ustawy o zabytkach, osoba fizyczna, jednostka samorządu terytorialnego lub inna jednostka organizacyjna, będąca właścicielem bądź posiadaczem zabytku wpisanego do rejestru albo posiadająca taki zabytek w trwałym zarządzie, może ubiegać się o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy tym zabytku, to jednak dotyczy to tylko zabytków wpisanych do rejestru, podczas gdy regulacja zawarta w art. 31 ust. 1 ustawy o zabytkach dotyczy również zabytków nieruchomych objętych ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz działalności leśnej. Dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane może obejmować nakłady konieczne m.in. na „przeprowadzenie badań konserwatorskich, architektonicznych lub archeologicznych” (art. 77 pkt 2), nie obejmuje zatem kosztów dokumentacji badań. Prowadzić to może do sytuacji, w której osoba lub jednostka organizacyjna nosząca się z zamiarem wykonania robót budowlanych tudzież zalesienia gruntu należącego do niej, a położonego w granicach stanowiska archeologicznego, nie będzie mogła tego uczynić, jeśli nie uda jej się zapewnić wystarczających środków na opłacenie ratowniczych prac archeologicznych. Faktycznie zatem nie będzie w stanie korzystać ze swej nieruchomości.

Należy nadto dodać, że w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, art. 73 ustawy o zabytkach nie tylko w sposób zbyt wąski przedmiotowo określa rodzaje prac, przy prowadzeniu których można ubiegać się o dotacje z budżetu państwa, ale sformułowany jest w taki sposób, że w żadnej mierze nie tworzy po stronie władzy publicznej – odpowiedniego do zakresu ograniczenia prawa własności i innych praw majątkowych – obowiązku współuczestnictwa w nakładach koniecznych na przeprowadzenie wymaganych przez prawo prac. Zgodnie z brzmieniem art. 73 ustawy o zabytkach: „Osoba fizyczna, jednostka samorządu terytorialnego lub inna jednostka organizacyjna, będąca właścicielem bądź posiadaczem zabytku wpisanego do rejestru albo posiadająca taki zabytek w trwałym zarządzie, może ubiegać się o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy tym zabytku”. Przyznanie dotacji z budżetu ma zatem charakter fakultatywny. Omawiany przepis został zamieszczony w rozdziale 7 ustawy „Zasady

finansowania opieki nad zabytkami”. Dotyczy finansowania, w zakresie sprawowania opieki nad zabytkami, prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych. Nie jest zatem jasne, czy w ogóle znajdzie zastosowanie w wypadku finansowania wydatków, o których mowa odrębnie w art. 31 ust. 1 ustawy o zabytkach.

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

Co do zasady Konstytucja nie wyłącza możliwości nałożenia publicznoprawnych obciążeń własności ponad pożytki przynoszone przez jej przedmiot. Jednakże dopuszczalność tego rodzaju obowiązków (obciążeń) nie jest nieograniczona, nie mogą bowiem w szczególności naruszać istoty prawa własności ani stanowić ukrytej (pośredniej) formy wywłaszczenia. Nie mogą także polegać na przeniesieniu na właściciela obowiązków obciążających władze publiczne.

Jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 października 2000 r. (sygn. P. 8/99) „własność rodzi nie tylko uprawnienia, ale i obowiązki, zwłaszcza obowiązki legitymowane nakazami interesu publicznego. Wykonywanie tych obowiązków łączyć się może z koniecznością ponoszenia odpowiednich nakładów finansowych. (...) 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”, tym bardziej gdy ustawodawca, nakładając obowiązki na właścicieli, nie zapewnił im możliwości uzyskania jakiegokolwiek rekompensaty ze strony władz publicznych. W powołanej sprawie Trybunał podniósł, że koszty polityki mieszkaniowej zostały w całości przerzucone na pewną grupę osób. Dodał, że cele założone przez ustawodawcę mogły być osiągnięte przy zastosowaniu środków mniej uciążliwych dla właścicieli. Tym bardziej nie można uznać, że „koniecznym” ograniczeniem prawa własności jest nałożenie na właściciela obowiązków, które w świetle Konstytucji ciąży na władzach publicznych (OTK ZU nr 6/2000, poz. 190; podobnie w wyroku z 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96).

Ocena zakwestionowanej regulacji z punktu widzenia dopuszczalnych ograniczeń prawa własności i innych praw majątkowych wymaga odniesienia do relacji, jakie zachodzą pomiędzy prawem własności (innym prawem majątkowym) a obowiązkami publicznymi państwa w dziedzinie ochrony zabytków, których realizacja rzutuje na zakres korzystania z praw podmiotowych. Badanie, czy przesłanki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji zostały spełnione, wymaga w każdym konkretnym wypadku ograniczenia prawa lub wolności skonfrontowania wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu. W niniejszej sprawie chodzi o kolizję praw właścicieli i interesu publicznego.

Należy zgodzić się, że wypadki kolizji praw człowieka różnią się od sytuacji konfliktu praw człowieka z dobrami ogólnospołecznymi. „Realizacja praw człowieka jest podstawowym celem państwa, prawa człowieka mają *prima facie* pierwszeństwo przed innymi wartościami konstytucyjnymi, przyznanie pierwszeństwa tym ostatnim jest możliwe tylko w szczególnych okolicznościach. W przypadku konfliktu praw człowieka i innych wartości konstytucyjnych, podstawowym problemem jest zagwarantowanie odpowiedniej ochrony prawom człowieka wobec groźby ich naruszenia przez państwo, które dąży przede wszystkim do realizacji interesu ogólnospołecznego” (K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 198).

W związku z tak postawionym problemem warto przypomnieć inne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego odnoszące się do kwestii ograniczenia praw majątkowych i

kosztów realizacji zadań państwa.

W wyroku z 13 lutego 2001 r., sygn. K. 19/99 (dotyczącym kosztów kontroli skarbowej), Trybunał Konstytucyjny odniósł się do zagadnienia partycypacji obywatela w kosztach działania administracji publicznej w sytuacji, gdy powstanie tych kosztów było niezależne od woli obywatela, a nawet przezeń niezawinione. Stwierdził, że taka obowiązująca regulacja przeczy powszechnie przyjętej zasadzie, że koszty w prawie publicznym obciążają wydatki publiczne, a więc budżet państwa bądź budżety jednostek samorządu terytorialnego (OTK ZU nr 2/2001, poz. 30).

W wyroku z 25 listopada 2003 r., sygn. K. 37/02, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ograniczenia w dyspozycji własnością i prawami majątkowymi mogą w zasadniczy sposób zmniejszać wartość tych praw oraz uniemożliwiać ich wykorzystanie dla prowadzenia normalnej działalności gospodarczej. Brak odpowiedniego mechanizmu kompensacyjnego i ograniczenie odszkodowania wyłącznie do poniesionych strat, z wyłączeniem uszczerbku wynikającego z zasadniczego obniżenia wartości, a będącego następstwem wprowadzonych ustawowo ograniczeń w zakresie dysponowania prawami majątkowymi, stanowi poprzez jej nadmierność niewątpliwie naruszenie konstytucyjnych gwarancji ochrony własności i innych praw majątkowych należących do podmiotów niepublicznych. Tego typu ingerencja w sferze własności wykracza poza granice wyznaczone przez zasadę proporcjonalności. Zasadność istnienia samych ograniczeń nie może bowiem usprawiedliwiać ponoszenia ich ciężaru w przeważającym stopniu przez podmioty władające nieruchomością. Brak stosownego mechanizmu kompensacyjnego uniemożliwia w konsekwencji – zgodnie z wymaganiami proporcjonalności – właściwe zrównoważenie interesu publicznego i interesu indywidualnego (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96).

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 – jak już wspomniano – 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.

7. W ocenie wnioskodawcy, zakwestionowany przepis nie tylko nie spełnia warunku konieczności, ale także prowadzi do naruszenia istoty prawa własności.

Uznanie, że art. 31 ust. 1 ustawy o zabytkach narusza zasadę proporcjonalności, zwalnia Trybunał Konstytucyjny od obowiązku zajmowania stanowiska jeszcze wobec zarzutu naruszenia przez ten przepis „istoty” prawa własności, bo nie wpłynęłoby to już w żaden sposób na merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy (por. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3). W powołanym wyroku Trybunał przypomniał, że koncepcja „istoty” praw i wolności opiera się na założeniu, że każde z nich zawiera w sobie pewien rdzeń, bez którego w ogóle nie mogłyby istnieć (zob. powołane tam orzecznictwo wcześniejsze). „Istota” prawa lub wolności wyznacza zatem bezwzględną granicę dopuszczalnej ingerencji. Ów „rdzeń” musi pozostawać wolny od ingerencji prawodawcy nawet wtedy, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji lub w innym przepisie konstytucyjnym. A zatem żadne względy – nawet konstytucyjne – nie mogą uzasadniać naruszenia istoty prawa lub wolności, których ochronę gwarantuje Konstytucja (zob. wyrok w sprawie o sygn. P. 8/99).

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wyjątkowo opierał orzeczenie o niekonstytucyjności na stwierdzeniu naruszenia istoty prawa własności (zob. wyrok w sprawie o sygn. P. 8/99). W innych orzeczeniach wskazywał, że jeżeli zakres ograniczeń prawa własności przybierze taki rozmiar, że niwecząc podstawowe składniki prawa własności, wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa, to naruszona zostanie podstawowa treść („istota”) prawa własności, a to jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Ocena każdego konkretnego unormowania ingerującego w prawo własności musi być przy tym dokonywana na tle wszystkich ograniczeń już istniejących. Dla ustalenia, czy zachowana została „istota” prawa własności, konieczna jest bowiem analiza sumy ustanowionych prawem ograniczeń (zob. wyrok o sygn. P. 11/98, podobnie wyrok TK z 17 maja 2006 r., sygn. K 33/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 57, a także z 7 listopada 2006 r., sygn. SK 42/05, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 148).

Na gruncie rozpoznawanej sprawy nie jest jednak konieczne analizowanie zakwestionowanego przepisu w aspekcie przesłanki wyrażonej wprost w art. 64 ust. 3 *in fine* i art. 31 ust. 3 zdaniu drugim Konstytucji. Należy zgodzić się, że o naruszeniu „istoty” można mówić tylko w wyjątkowych sytuacjach, a podstawowym instrumentem oceny dopuszczalności ograniczeń jest zasada proporcjonalności.

8. Trybunał Konstytucyjny uznaje, że przepis stanowiący o potrzebie przeprowadzania badań archeologicznych jest niezbędnym elementem porządku prawnego i służy realizacji obowiązku Państwa w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego i dostępu do dóbr kultury. Jednakże kwestia współuczestnictwa władzy publicznej w kosztach prowadzonych w tym zakresie prac wymaga stosownych rozwiązań.

Aby pozostawić ustawodawcy czas na przygotowanie koniecznej nowelizacji, a jednocześnie zapobiec powstaniu luki w prawie, uniemożliwiającej prowadzenie niezbędnych badań archeologicznych, Trybunał postanowił odroczyć utratę mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu. Wyznaczony przez Trybunał termin odroczenia powinien być wystarczający dla wprowadzenia w życie regulacji zgodnej z Konstytucją.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.