

DR HAB. K. ZALASIŃSKA: WYROK TK MUSI BYĆ PRZYCZYNNIEM DO DYSKUSJI O KWESTIACH USTROJOWYCH W OCHRONIE ZABYTEKÓW

Posted on 19 maja 2023



Wyrok Trybunału Konstytucyjnego musi być przyczynkiem do merytorycznej dyskusji nie tyle o gminnej ewidencji zabytków, ile o kwestiach ustrojowych w ochronie zabytków - powiedziała PAP dyr. Narodowego Instytutu Dziedzictwa dr hab. Katarzyna Zalasieńska. Podkreśliła, że "nie ma ryzyka, że wyrok uchylił gminną ewidencję zabytków".

Polska Agencja Prasowa: Trybunał Konstytucyjny orzekł, że ujmowanie nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków bez zapewnienia jej właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed związanymi z tym ograniczeniami jest niekonstytucyjne. Miłośnicy zabytków alarmują, że może to oznaczać likwidację ewidencji, a w efekcie pozbawienie ochrony ponad 500 tys. zabytków. Czy ich obawy są uzasadnione?

Katarzyna Zalasieńska: 11 maja Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. P 12/18 wypowiedział się na temat gminnej ewidencji zabytków, a raczej części wpisów dokonywanych do tej ewidencji. Wyrok był konsekwencją wniesienia pytania prawnego przez Naczelny Sąd Administracyjny. Trybunał stwierdził, że "art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zakresie, w jakim ogranicza prawo własności nieruchomości przez dopuszczenie ujęcia nieruchomości jako zabytku nieruchomego w gminnej ewidencji zabytków, bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem takiego ograniczenia, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej". O ile ostateczna ocena skutków wyroku wymaga zapoznania się z uzasadnieniem, które nadal nie zostało opublikowane, to o konsekwencjach orzeczenia przesądza już jednak sama jego sentencja. Tego rodzaju wyroki nazywamy tzw. pozornie zakresowymi. Trybunał wypowiedział się bowiem nie co do treści obowiązujących przepisów, ale co do tego, co powinno w nich być. W takich wypadkach przyjmuje się, że zobowiązuje to przede wszystkim prawodawcę do podjęcia działań legislacyjnych. W niniejszej sprawie Trybunał stwierdził, w odniesieniu do zabytków niezajdujących się w rejestrze zabytków oraz wojewódzkiej ewidencji zabytków, że mamy do czynienia z pominięciem, w zakresie, w jakim nie przyznano właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem ograniczenia prawa własności w wyniku ujęcia w gminnej ewidencji zabytków.

PAP: Czy po wyroku TK obiekty, które już są włączone do ewidencji, zostaną z niej usunięte?

K. Zalasieńska: Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie gminnej ewidencji zabytków nie ma skutku derogującego, ale

zobowiązujący. W doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że wyrok stwierdzający niekonstytucyjność pominięcia prawodawczego nie skutkuje uchynieniem niekonstytucyjnego przepisu, lecz jedynie zobowiązuje do dokonania nowelizacji, usuwającej niekonstytucyjną lukę prawną. Nie ma zatem ryzyka, że wyrok uchylił gminną ewidencję zabytków czy też że pewna kategoria wpisów zostanie z niej automatycznie usunięta.

PAP: Przepisy dot. prowadzenia gminnych ewidencji zabytków zmieniły się w 2019 r., a więc już po wniesieniu sprawy do Trybunału. Według tej nowelizacji organ wykonawczy gminy ma obowiązek zawiadomić właściciela nieruchomości o zamiarze włączenia zabytku do gminnej ewidencji zabytków. TK wskazuje jednak, że właściciel nieruchomości, dowiadując się, że nieruchomość ma zostać wpisana do ewidencji, nie ma możliwości w postępowaniu administracyjnym zająć stanowiska oraz zakwestionować działań podjętych przez organ administracji w porozumieniu z konserwatorem...

K. Zalasińska: Nie we wszystkich sprawach o charakterze administracyjnym stosowane są przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. To, co gwarantuje Konstytucja, to prawo do sądu i ono jest zapewnione przez możliwość skarżenia faktu włączenia karty zabytku do ewidencji do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Od 2019 r., w wyniku zmiany rozporządzenia, procedura stała się wieloetapowa – zakłada, że właściciel jest zawiadamiany zarówno na etapie zamiaru włączenia karty, jak i po jej włączeniu. W toku tego postępowania karty uzgadniane są z wojewódzkim konserwatorem zabytków, co ma zapewnić prawidłowość merytoryczną działań. Jest to niezwykle istotne dla oceny wyroku Trybunału, gdyż argumenty formułowane w pytaniu prawnym NSA odnosiły się do wcześniejszego stanu prawnego.

Przypomnijmy też, że w gminnych ewidencjach zabytków, poza zabytkami ujętymi w rejestrze zabytków oraz wojewódzkiej ewidencji zabytków, znajdują się niezwykle cenne budynki, układy urbanistyczne czy zespoły budowlane, które nie zostały objęte innymi formami ochrony – z różnych przyczyn. Ewidencja jest pierwszym krokiem do rozpoznania lokalnego zasobu zabytkowego i ma być podstawą do wszelkich działań ochronnych na obszarze danej gminy. Na podstawie GEZ opracowuje się również inne dokumenty związane z ochroną i opieką nad zabytkami, jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego czy program opieki nad zabytkami. Gminna ewidencja zabytków jest także podstawą do pozyskiwania środków na ich ochronę w ramach dotacji przyznawanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz korzystania z systemu ulg podatkowych przez ich właścicieli. Dzięki wpisowi do ewidencji do zabytków trafiają zatem dodatkowe pieniądze. Jest to zatem niezwykle istotny element systemu ochrony zabytków.

PAP: Niektórzy wskazują, że orzeczenie Trybunału może doprowadzić do zawieszenia wpisów do gminnej ewidencji zabytków do czasu naprawienia wytkniętego niekonstytucyjnego błędu legislacyjnego. Wypracowanie nowych przepisów może potrwać, co może spowodować utratę wielu obiektów. Czy istnieje inne wyjście z tej patowej sytuacji?

K. Zalasińska: Art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, którym zajmował się Trybunał Konstytucyjny, w żadnym razie nie stracił mocy obowiązującej ani w części, ani w całości. Gminna ewidencja zabytków na razie funkcjonuje dalej, a ewentualne wątpliwości nie dotyczą większości wpisów, tj. zabytków wpisanych do rejestru i wojewódzkiej ewidencji zabytków. Wyrok ma oczywiście znaczenie dla sprawy zawisłej przed NSA, a także może mieć znaczenie w ramach innych postępowań sądowych. W wyniku wyroku Trybunału doszło do obalenia domniemania konstytucyjności tego przepisu. Pełne ustalenie skutków orzeczenia w sferze stosowania prawa wymaga jednak zapoznania się z treścią uzasadnienia wyroku, ale z całą pewnością mówienie o "zawieszeniu wpisów" do gminnej ewidencji zabytków nie znajduje uzasadnienia, ale wszystko będzie zależało od tego, jak zachowają się poszczególne gminy. Z pewnością wszyscy na razie czekają na uzasadnienie.

Nie ulega przy tym wątpliwości, że wyrok musi być przyczynkiem do merytorycznej, pogłębionej dyskusji nie tyle o gminnej ewidencji zabytków, ile o kwestiach ustrojowych w ochronie zabytków. Kluczowy jest powrót do rozmowy na temat roli samorządów, a w konsekwencji - samorządowych konserwatorów zabytków. Obok bowiem 16 wojewódzkich konserwatorów zabytków działa w Polsce ponad 60 samorządowych konserwatorów zabytków, którzy mają pod swoją opieką cenny zasób zabytkowy. W mojej ocenie nie powinniśmy rozpatrywać zmian w odniesieniu do gminnej ewidencji zabytków w oderwaniu od kluczowej kwestii, jaką jest podział

zadań i kompetencji, a w konsekwencji odpowiedzialności w systemie ochrony zabytków. Samo uzupełnienie luki prawnej nie jest skomplikowanym zabiegiem legislacyjnym. Wyzwaniem jest zapewnienie skuteczności systemu i efektywnego współdziałania wszystkich organów i instytucji działających w sferze ochrony zabytków. Wyrok zapadł niemalże w rocznicę dwudziestolecia obowiązywania obecnego modelu organizacji administracji ochrony zabytków i jest ważnym sygnałem, że przyszedł czas na poważną dyskusję o przyszłości systemu ochrony zabytków w Polsce.

Rozmawiała Katarzyna Krzykowska (PAP)

Źródło: dzieje.pl