



Opinia
do ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami
(druk nr 556)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami 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 z Konstytucją RP.

Artykuł 31 ust. 1 stanowił, że osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierzała realizować roboty budowlane przy zabytku lub zalesienia na terenie, na którym znajduje się zabytek jest obowiązana pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji. Oznaczało to, że inwestor bez zagwarantowania jakiegokolwiek pomocy ze strony państwa i przy braku mechanizmów kompensacyjnych, był zobligowany do dźwigania ciężaru finansowania badań archeologicznych (działania mające na celu odkrycie, rozpoznanie, udokumentowanie i zabezpieczenie zabytku archeologicznego) i ich dokumentacji.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego każdy, a więc i właściciel nieruchomości, zobowiązany jest ponosić określone w ustawie ciężary i świadczenia publiczne, ale służyć one mają realizacji interesu publicznego, a nie przeniesieniu na osobę będącą właścicielem powinności władz publicznych.

Brak właściwej proporcji w wyważeniu interesu prywatnego i publicznego stanowił podstawę do uznania art. 31 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami za niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 73 Konstytucji.

W ustawie zaproponowano, aby minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego udzielał podmiotowi zamierzającemu realizować roboty budowlane albo ziemne przy zabytku nieruchomym lub na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, dotacji na przeprowadzenie badań archeologicznych oraz wykonanie ich dokumentacji. Dotacja będzie udzielana w przypadku gdy koszt planowanych badań

archeologicznych i ich dokumentacji będzie wyższy niż 2% kosztów planowanych robót budowlanych lub robót ziemnych.

Dotacja nie będzie jednak przysługiwała, gdy jednym z podmiotów zamierzających realizować roboty przy zabytku, jest jednostka organizacyjna zaliczana do sektora finansów publicznych albo działania te będą realizowane z wykorzystaniem środków finansowych Unii Europejskiej, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub Norweskiego Mechanizmu Finansowego.

Wysokość dotacji ma być równa różnicy pomiędzy kosztami planowanych badań archeologicznych i ich dokumentacji, a kosztami stanowiącymi 2% kosztów planowanych robót. Rozliczenie dotacji nastąpi po zakończeniu robót, nie później jednak, niż w terminie 5 lat od jej udzielenia.

Podmiot prowadzący roboty przy zabytku będzie obowiązany zwrócić w całości albo w części dotację wraz z odsetkami w przypadku, gdy koszty poniesione na przeprowadzenie badań archeologicznych i wykonanie ich dokumentacji nie będą wyższe niż 2% kosztów poniesionych na realizację robót lub gdy różnica pomiędzy kosztami poniesionymi na przeprowadzenie badań archeologicznych i wykonanie ich dokumentacji a kosztami stanowiącymi 2% kosztów robót będzie mniejsza niż wysokość udzielonej dotacji.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na 40 posiedzeniu w dniu 24 kwietnia br. była inicjatywą Senatu. W Sejmie zajmowała się nią Komisja Kultury i Środków Przekazu. W toku prac nad projektem wprowadzono do niego poprawkę, którą wykluczono możliwość uzyskania dotacji na prowadzenie badań archeologicznych przez jednostki samorządu terytorialnego.

III. Uwagi szczegółowe

1) Zgodnie z sentencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w którym art. 31 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami został uznany za niezgodny z Konstytucją, przepis ten miał stracić moc obowiązującą z upływem osiemnastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw RP, tj. z dniem 20 kwietnia 2009 r.

W czasie prac nad projektem niniejszej noweli w Senacie, art. 31 ust. 1 był więc prawem wciąż obowiązującym i z tego powodu otrzymał nową, zgodną z Konstytucją treść. Po dniu 20 kwietnia br. należało jednak zastosować inną technikę legislacyjną.

W myśl dyrektywy wynikającej z § 106 pkt 1 Zasad techniki prawodawczej, nowelizując ustawę zachowuje się numerację jej pierwotnego tekstu i uwzględnia numerację dodaną przez ustawy zmieniające. W konsekwencji każda jednostka redakcyjna aktu prawnego, która kiedykolwiek występowała w jego tekście - także uchylona w wyniku nowelizacji albo na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego - musi tam pozostać, nawet jeżeli sama treść przepisu została skreślona. Dzięki temu tekst jednolity ustawy odzwierciedla jej historię, a adresatom ułatwia jej interpretację.

Aby uczynić zadość wymaganiom § 106 pkt 1 Zasad techniki prawodawczej, nowy ust. 1 w art. 31 ustawy powinien więc zostać oznaczony jako ust. 1a.

Propozycja poprawki:

w art. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

"1) w art. 31:

a) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

"1a. 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 lub znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków albo**
 - 2) roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego**
- jest obowiązana, z zastrzeżeniem art. 82a ust. 1, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków."**

b) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

"2. Zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane lub roboty ziemne zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny."";

- 2) Zgodnie z art. 31 ust. 1 (art. 1 pkt 1 noweli), obowiązek pokrycia kosztów badań archeologicznych dotyczy podmiotów zamierzających realizować: roboty budowlane, roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na

którym znajdują się zabytki archeologiczne. W ust. 2 tego przepisu oraz w art. 82a ust. 1 i 2 mowa jest już tylko o robotach budowlanych lub ziemnych, z pominięciem innych działań zmierzających do zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne. Wydaje się, że w celu uniknięcia ewentualnych wątpliwości co do zakresu udzielania dotacji na badania archeologiczne, przepisom tym należy zapewnić spójność terminologiczną.

Propozycje poprawek:

w art. 1:

a) w pkt 1, w ust. 2 wyrazy "roboty budowlane lub roboty ziemne" zastępuje się wyrazami "roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne,"

b) w pkt 3, w art. 82a:

- w ust. 1 wyrazy "robót budowlanych lub robót ziemnych" zastępuje się wyrazami "działań",
- w ust. 2 wyrazy "w trakcie robót budowlanych lub ziemnych" zastępuje się wyrazami "w trakcie realizacji działań, o których mowa w art. 31 ust. 1";

3) W art. 82a w ust. 5 ustawy (art. 1 pkt 3 noweli) odsyła się do ust. 3, podczas gdy odesłanie powinno dotyczyć ust. 4.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 3, w art. 82a w ust. 5 w zdaniu drugim wyraz "ust. 3" zastępuje się wyrazem "ust. 4".

Maciej Telec
Główny legislator