

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 30 października 2008 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków
i opiece nad zabytkami**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Jednocześnie upoważnia senatora Marka Trzcńskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ

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, z 2006 r. Nr 50, poz. 362 i Nr 126, poz. 875 oraz z 2007 r. Nr 192, poz. 1394) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 31 ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie:

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

- 1) roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru zabytków 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. 82a ust. 1, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków.

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, nowe zalesienia lub zmiana dotychczasowego charakteru działalności leśnej zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny.";

2) w art. 77 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

"2) przeprowadzenie badań konserwatorskich lub architektonicznych;"

3) po art. 82 dodaje się art. 82a i 82b w brzmieniu:

"Art. 82a. 1. Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego udziela osobie fizycznej lub jednostce organizacyjnej zamierzającej realizować działania, o których mowa w art. 31 ust. 1, dotacji na przeprowadzenie badań archeologicznych, o których mowa w art. 31 ust. 2, oraz wykonanie ich dokumentacji, w przypadku gdy koszt planowanych badań archeologicznych i ich dokumentacji będzie wyższy niż 2% kosztów planowanych robót

budowlanych, nowych zalesień lub zmiany dotychczasowego charakteru działalności leśnej. Przepis art. 75 i 79 stosuje się odpowiednio.

2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się w przypadku, gdy jednym z podmiotów zamierzających realizować działania, o których mowa w art. 31 ust. 1, jest jednostka organizacyjna zaliczana do sektora finansów publicznych, z wyłączeniem jednostek samorządu terytorialnego, albo działania te będą realizowane z wykorzystaniem środków finansowych Unii Europejskiej, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub Norweskiego Mechanizmu Finansowego.
3. Wysokość dotacji, o której mowa w ust. 1, równa jest różnicy pomiędzy kosztami planowanych badań archeologicznych i ich dokumentacji a kosztami stanowiącymi 2% kosztów planowanych działań, o których mowa w art. 31 ust. 1.
4. Rozliczenie dotacji następuje po zakończeniu realizacji działań, o których mowa w art. 31 ust. 1, na podstawie kosztów poniesionych na przeprowadzenie badań archeologicznych i wykonanie ich dokumentacji oraz kosztów poniesionych na realizację tych działań. Przepis ust. 3 stosuje się odpowiednio.
5. Osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, o których mowa w ust. 1, jest obowiązana 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 działań, o których mowa w art. 31 ust. 1, lub gdy różnica pomiędzy kosztami poniesionymi na przeprowadzenie badań archeologicznych i wykonanie ich dokumentacji a kosztami stanowiącymi 2% kosztów poniesionych na realizację działań, o których mowa w art. 31 ust. 1, będzie mniejsza niż wysokość udzielonej dotacji.
6. Dotacja, o której mowa w ust. 1, podlega zwrotowi wraz z odsetkami określonymi jak dla zaległości podatkowych w przypadku, gdy osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, o których mowa w ust. 1, nie rozliczy dotacji w terminie 5 lat od dnia przekazania dotacji lub gdy dokumentacja badań archeologicznych nie zostanie przekazana wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków w terminie 3 lat od dnia wydania pozwolenia na przeprowadzenie badań archeologicznych.

Art. 82b. Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, mając na względzie konieczność zapewnienia zgodności udzielanej pomocy z

zasadami wydatkowania środków publicznych określi, w drodze rozporządzenia, warunki i tryb udzielania oraz rozliczania dotacji, o której mowa w art. 82a ust. 1, w tym tryb postępowania z wnioskami o udzielenie dotacji, sposób jej rozliczania oraz rodzaj dokumentów niezbędnych do rozpatrzenia wniosku i rozliczenia dotacji."

Art. 2.

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

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 płynąc powinien obowiązek współuczestnictwa 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.

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

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 administracji rządowej,
- 2) dotacja może być udzielona w przypadku, gdy koszt planowanych badań archeologicznych i ich dokumentacji będzie wyższy niż 2% kosztów planowanych robót budowlanych lub zalesień,
- 3) wysokość dotacji na dofinansowanie badań archeologicznych i ich dokumentacji jest równa różnicy pomiędzy „kosztami planowanych badań archeologicznych i ich dokumentacji a kosztami stanowiącymi 2% kosztów planowanych działań, o których mowa w art. 31 ust. 1” (prac inwestycyjnych),
- 4) projekt wyłącza możliwość udzielenia dotacji, gdy podmiotem prowadzącym badania archeologiczne jest jednostka organizacyjna zaliczana do sektora finansów publicznych, z wyłączeniem jednostek samorządu terytorialnego, a także gdy badania te będą realizowane z wykorzystaniem środków finansowych Unii Europejskiej, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub Norweskiego Mechanizmu Finansowego,
- 5) dotacja zostaje zwrócona w całości albo w części (wraz z odsetkami) w przypadku, gdy koszty poniesione na przeprowadzenie badań archeologicznych i wykonanie ich dokumentacji nie będą wyższe niż 2% kosztów poniesionych na prace inwestycyjne, lub gdy różnica pomiędzy kosztami poniesionymi na przeprowadzenie badań archeologicznych i wykonanie ich dokumentacji a kosztami stanowiącymi 2% kosztów poniesionych na prace inwestycyjne będzie mniejsza niż wysokość udzielonej dotacji; dotacja podlega zwrotowi (wraz z odsetkami) również wtedy, gdy inwestor nie rozliczy dotacji w terminie 5 lat od dnia zawarcia umowy w sprawie udzielenia dotacji lub gdy dokumentacja badań archeologicznych nie zostanie przekazana wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków w terminie 3 lat od dnia wydania pozwolenia na przeprowadzenie badań archeologicznych.

4. Konsultacje

Projekt ustawy został uzgodniony z Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

5. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa będzie pociągała za sobą konieczność udziału Skarbu Państwa we współfinansowaniu badań archeologicznych i ich dokumentacji.

6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.



**URZĄD
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**

**SEKRETARZ
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ STANU**

Mikołaj Dowgielewicz

Min.MD/571/08/DP/ap

Warszawa, dnia 06 października 2008 r.

**Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
Senat RP**

Szanowny Panie Przewodniczący,

W związku z przedłożonym projektem *ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (druk senacki nr 206s)* (pismo nr BPS/KU-034/84/08), uprzejmie informuję, że nie zgłaszam uwag.

Z poważaniem,

Do uprzejmej wiadomości:
Pan Bogdan Zdrojewski
Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego