

MINISTERSTWO
KULTURY I DZIEDZICTWA NARODOWEGO
DEPARTAMENT OCHRONY ZABYTKÓW

dr Magdalena Marcinkowska
Zastępca Dyrektora

Warszawa, 13 czerwca 2019 r.

DOZ-OAiK.6521.9.2019.KD

Wojewódzcy Konserwatorzy Zabytków

Szanowni Państwo,

w związku z pojawiającymi się wątpliwościami w zakresie interpretacji przepisów dotyczących pozwoleń na poszukiwanie zabytków, w tym zabytków archeologicznych, w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego przeanalizowano szczegółowo prawne i praktyczne aspekty wydawania tych pozwoleń w zakresie sposobu rozpatrywania oraz rozstrzygania wniosków o wydanie pozwoleń na prowadzenie badań na obszarach zawierających nieruchomości stanowiące własność różnych podmiotów.

Podstawę prawną wydawania pozwoleń na poszukiwania zabytków stanowi przepis art. 36 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2067 ze zm.). Szczegółowy tryb ich wydawania, dane i informacje, które mają zawierać wnioski o wydanie pozwolenia, dokumentację dołączaną do wniosków niezbędną do ich rozpatrzenia, a także dane i informacje, które zawierają pozwolenia, oraz warunki, które mogą zostać w nich zastrzeżone, określa rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 2018 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na listę skarbów dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (Dz. U. poz. 1609).

W kontekście wskazanego powyżej problemu podstawowe znaczenie ma zasada, iż jedna decyzja administracyjna rozstrzyga konkretną, jedną sprawę administracyjną. **Należy uznać, że o tej jedności decyduje przedmiot sprawy.** Nie ulega przy tym wątpliwości, że w jednej sprawie, w jednym postępowaniu administracyjnym, może brać udział więcej stron. Jest to sytuacja, w której występuje wielość stron postępowania w jednej sprawie administracyjnej, tj. sprawie dotyczącej tego samego przedmiotu. Innymi słowy, z wielością stron w jednej sprawie mamy do czynienia w tych przypadkach, gdy w postępowaniu rozstrzygana jest sprawa administracyjna tożsama pod względem przedmiotowym, której rozstrzygnięcie ukształtuje sytuację prawną wielu podmiotów. Ma to określone następstwa w razie wniesienia przez jedną stronę środka zaskarżenia. Złożenie

odwołania przez jedną ze stron oznacza zaskarżenie decyzji w jej całości, a zatem obejmuje nie tylko zaskarżenie decyzji, w części dotyczącej rozstrzygnięcia sytuacji prawnej strony wnoszącej odwołanie, ale również rozstrzygnięcie sytuacji prawnej pozostałych stron. Konsekwencją prawną zatem wniesienia odwołania przez jedną ze stron jest to, że decyzja organu I instancji jest decyzją nieostateczną również dla pozostałych stron.

Kwestia przedmiotu postępowania w kontekście wielości stron jednego postępowania musi być rozpatrywana w świetle przepisów prawa materialnego, normującego określoną sferę działalności. Oznacza to, że w danych okolicznościach sprawy, różne podmioty musi łączyć element istotny z punktu widzenia danej ustawy, tj. z punktu widzenia merytorycznego. Z wieloma sprawami będziemy mieli natomiast do czynienia w sytuacji, gdy przy wielości podmiotów i przedmiotów postępowania będzie miała charakter wyłącznie zewnętrzny, formalny, nieistotny z punktu widzenia prawa materialnego.

W przypadku pozwoleń na poszukiwania zabytków, w tym zabytków archeologicznych, przedmiot postępowania jako element istotny z merytorycznego punktu widzenia, należy oczywiście rozpatrywać w świetle przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Trzeba w tym miejscu wskazać, że z punktu widzenia norm zawartych w tej ustawie, takim elementem jest niewątpliwie:

- określony zabytek lub grupa zabytków np. w postępowaniach w sprawie: wpisu zabytku do rejestru, prowadzenia prac konserwatorskich, robót budowlanych i innych działań przy zabytku, w tym badań archeologicznych,

- określona planowana inwestycja – w postępowaniach w sprawie prowadzenia działań przy zabytku, w postępowaniach w sprawie wydania decyzji, o której mowa w art. 31 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a także decyzji z art. 32 i pozwolenia na badania archeologiczne,

Wyliczenia te nie są wyczerpujące i sprowadzają się do wymienienia najczęściej występujących i typowych sytuacji.

Odnosząc powyższe rozważania do poszukiwań zabytków, w tym zabytków archeologicznych, należy stwierdzić, że przepis § 10 ust. 1 ww. rozporządzenia, wśród obligatoryjnych elementów wniosku wskazuje w szczególności określenie miejsca (obszaru) poszukiwań (pkt 2), a także uzasadnienie wniosku. Ponadto, zgodnie z § 10 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia, do wniosku o wydanie ww. pozwolenia należy dołączyć program poszukiwania zabytków, określający zakres i sposób prowadzenia poszukiwań. Te wymogi prowadzą przede wszystkim do przyjęcia „obszaru poszukiwań” jako elementu istotnego dla uznania, że mamy do czynienia w danym przypadku z jedną lub wieloma sprawami administracyjnymi, określonymi we wniosku o wydanie pozwolenia. W świetle cytowanych przepisów ww. rozporządzenia, obszar poszukiwań to teren, na którym wnioskodawca zamierza przeprowadzić poszukiwania zabytków zgodnie z pewnymi przyjętymi założeniami. Założenia te mogą w szczególności dotyczyć poszukiwania określonego zabytku lub grupy zabytków danego rodzaju.

Powyższa koncepcja będzie miała zastosowanie nie tylko w sytuacji, gdy przedmiotem postępowania jest wydanie pozwolenia na poszukiwanie zabytków na terenie tworzącym pod względem powierzchni zwartą całość składającą się z różnych nieruchomości, ale także w sytuacji, gdy „obszar poszukiwań” składa się z różnych rozproszonych

w terenie nieruchomości lub ich zespołów, niesąsiadujących ze sobą, na których wnioskodawca zamierza prowadzić poszukiwania według określonych założeń lub w określonym celu.

Podsumowując powyższe wywody należy stwierdzić, że w przypadku wyodrębnienia na podstawie wniosku strony „obszaru poszukiwań” w powyższym rozumieniu, zaistnieje sytuacja w której przedmiotem sprawy jest wydanie pozwolenia na poszukiwanie zabytków na tym obszarze. Oznacza to, że wniosek strony należy rozpatrzyć w jednej decyzji, obejmującej cały obszar, również w sytuacji, gdy dotyczy on wielu nieruchomości położonych w różnych miejscach, stanowiących własność różnych osób.

Z poważaniem

wz.

Dariusz Jankowski