
Wytyczne dotyczące współpracy z Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na prowadzenie badań archeologicznych, realizowanych w trakcie budowy dróg krajowych i autostrad

(pismo Generalnego Konserwatora Zabytków z dnia 17 grudnia 2018 r., DOZ-KiNK.6521.31.2018.AO)

Stosownie do treści przepisu art. 31 ust. 1a ustawy z dnia 23 lipca 2013 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2018 r., poz. 2067, dalej zw. u.o.z.o.z.) Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad zleca i finansuje badania archeologiczne, prowadzone w związku z budową dróg krajowych i autostrad. Badania te są jednym z wielu istotnych elementów skomplikowanego, długotrwałego procesu przygotowania i realizacji inwestycji drogowych, który wymaga zaangażowania bardzo wielu stron. Mając na względzie konieczność sprawnego przeprowadzania tych przedsięwzięć oraz jednocześnie zadbania, w jak najpełniejszy sposób, o bezpieczeństwo i poprawne zadookumentowanie obiektów dziedzictwa kulturowego, które znajdują się na obszarze oddziaływania tego typu projektów, wskazana jest ściślejsza współpraca między Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad (dalej zw. GDDKiA) a Generalnym Konserwatorem Zabytków i wojewódzkimi konserwatorami zabytków.

W związku ze zgłaszanymi przez GDDKiA trudnościami związanymi z organizacją i prowadzeniem badań archeologicznych, realizowanych w trakcie budowy dróg krajowych i autostrad przedstawiam, stosownie do art. 90 ust. 3 u.o.z.o.z., wytyczne w przedmiotowym zakresie.

- 1. Decyzje administracyjne dotyczące prowadzonych przez GDDKiA badań archeologicznych powinny być wydawane bez zbędnej zwłoki, mając na względzie konieczność sprawnego realizacji inwestycji drogowych.**

W procesie prowadzenia inwestycji drogowych, wobec wieloetapowego harmonogramu i konieczności synchronizacji wielu rodzajów prac, każdy dzień ma bardzo istotne znaczenie. Z tego względu niezwykle ważne jest wydawanie przez wojewódzkich konserwatorów zabytków decyzji w jak najkrótszym możliwym terminie. W szczególności niedopuszczalne jest przekraczanie, bez uzasadnionej przyczyny, wskazanego w art. 35 § 3 k.p.a. **miesięcznego** terminu zakończenia postępowania dotyczącego czynności podejmowanych w ramach prowadzenia inwestycji drogowych, w tym wydawania

pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych. Działanie takie powoduje nieuzasadnione wydłużenie całej inwestycji.

2. **W pozwoleniach na prowadzenie badań archeologicznych, realizowanych przez GDDKiA w związku z budową dróg krajowych i autostrad, należy zawierać warunek dokonywania odbioru częściowego i końcowego wykonanych badań archeologicznych wraz z ich dokumentacją,** na podstawie § 18 ust. 3 pkt 13 rozporządzenia MKiDN z dnia 2 sierpnia 2018 r. (Dz. U. z 2018 r., poz. 1609) 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 zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków.

Przewidziana w przywołanych przepisach możliwość przeprowadzania odbiorów ma charakter fakultatywny, jednak mimo wszystko zawsze powinna być stosowana. Brak obecności przedstawiciela wojewódzkiego konserwatora zabytków na różnych etapach badań powoduje, że nie ma on kontroli nad jakością prowadzonych prac, a także możliwości merytorycznej oceny ich wyników (w tym zasadności ich dalszego prowadzenia).

3. **Należy obowiązkowo przeprowadzać oględziny każdego zgłoszonego odkrycia i przestrzegać w tym zakresie 5-dniowego terminu, wskazanego w art. 32 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.**

Zgłaszane przez wykonawcę odkrycia muszą być każdorazowo zweryfikowane przez przedstawiciela wojewódzkiego konserwatora zabytków. Należy przypomnieć, że brak takiego działania powoduje powstanie po stronie wykonawcy robót budowlanych uprawnienia do kontynuowania przerwanych prac, zgodnie z treścią art. 32 ust. 4 u.o.z.o.z. Wydawanie decyzji wstrzymującej prace bez przeprowadzenia uprzedniej wizji w terenie jest niezgodne z przepisami prawa, a dodatkowo może skutkować niezasadnym wstrzymaniem prac budowlanych. Sytuacja taka stanowi podstawę do wysuwania przez wykonawców tych prac roszczeń finansowych wobec Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, które obciążają bezpośrednio Skarb Państwa.

4. **Należy wydawać pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych w stosunku do zabytków z okresu nowożytnego i współczesnego, które spełniają definicję zabytku archeologicznego, umieszczoną w art. 3 pkt 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.**

Zgodnie z art. 3 pkt 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami za zabytek archeologiczny należy uważać zabytek nieruchomy, będący powierzchniową, 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. W definicji tej nie wskazano cezurę czasowej, uzależniającej możliwość uznania obiektu za zabytek archeologiczny od jego wieku. W pasie kolizji z projektowaną inwestycją drogową niejednokrotnie znajdują się zabytki pochodzące z ostatnich 200-300 lat. Są to przeważnie nieużytkowane cmentarze (cmentarzyska), często niewidoczne w terenie, pojedyncze mogiły, relikty fortyfikacji polowych, miejsca po obozach jenieckich albo opuszczonych lub zniszczonych miejscowościach. Bardzo często są to obiekty nieujęte ani w rejestrze, ani w ewidencji zabytków.

Na etapie badań wyprzedzających inwestycję nie zawsze kwalifikowane są one jako zabytki archeologiczne. Praktyka taka sprawia, że stanowiska te są niszczone lub traktowane w niewłaściwy sposób. Przykładem mogą być historyczne cmentarze, które zamiast przebadania w ramach badań archeologicznych podlegają standardowej ekshumacji, wykonywanej przez zakłady pogrzebowe. Stanowi to ogromne zagrożenie dla tych zabytków – z przeprowadzonych prac nie powstaje żadna dokumentacja naukowa, a los przedmiotów odkrywanych przy szczątkach pozostaje nieznany.

- 5. Ocena skutków oddziaływania inwestycji drogowych na obiekty zabytkowe powinna być prowadzona przez specjalistów z różnych komórek organizacyjnych wojewódzkich urzędów ochrony zabytków, a więc poza archeologią również przez osoby zajmujące się pozostałymi kategoriami zabytków – zabytkami architektury i budownictwa, zabytkowymi parkami, ogrodami i innymi obiektami komponowanej zieleni czy zabytkowymi cmentarzami.**

Wzięcie pod uwagę, przy opiniowaniu lokalizacji inwestycji drogowych, jedynie zabytków archeologicznych powoduje pominięcie innych rodzajów zabytków, w szczególności parków, ogrodów, kapliczek czy cmentarzy. Ich ujawnianie na etapie budowy powoduje wstrzymanie i przedłużenie prac budowlanych oraz w konsekwencji wysuwanie roszczeń wobec inwestora.

- 6. Nie należy uzależniać wydania decyzji nakazującej właścicielowi lub posiadaczowi udostępnienie nieruchomości w celu przeprowadzenia badań archeologicznych na obszarze planowanej inwestycji drogowej od przedstawienia przez inwestora decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (tzw. ZRID), wydanej na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.**

Stosownie do art. 30 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w przypadku odmowy udostępnienia nieruchomości do badań archeologicznych wojewódzki konserwator zabytków może wydać decyzję nakazującą właścicielowi lub posiadaczowi udostępnienie nieruchomości, na czas niezbędny do przeprowadzenia badań, jednak nie dłuższy niż 3 miesiące od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Regulacja ta daje inwestorowi możliwość zrealizowania obowiązkowych (zgodnie z art. 31 ust. 1a pkt 2 u.o.z.o.z.) badań archeologicznych na nieruchomości niebędącej jego własnością. Za ewentualne szkody wyrządzone w związku z takimi badaniami archeologicznymi właścicielowi lub posiadaczowi terenu przysługuje odszkodowanie na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym (art. 30 ust. 3 u.o.z.o.z.). Ustawodawca nie zawarł w powyższym przepisie dodatkowych warunków, jakie muszą zaistnieć, aby wydanie decyzji nakazującej stało się zasadne, w szczególności nie wskazał obowiązku uprzedniego przedstawienia decyzji ZRID, tj. decyzji zatwierdzającej linie rozgraniczające teren inwestycji, zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę inwestycji drogowej. Wydanie przez wojewódzkiego konserwatora zabytków decyzji nakazującej udostępnienie nieruchomości, przy spełnieniu określonego w przepisie warunku odmowy jej udostępnienia, wiąże się bezpośrednio z uprzednim wydaniem przez niego decyzji określającej zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych (art. 31 ust. 2 u.o.z.o.z.). Niezastosowanie w takiej sytuacji przepisu art. 30 ust. 2 u.o.z.o.z. stanowi naruszenie jednej z podstawowych zasad postępowania

administracyjnego, tj. zasady praworządności, określonej w art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Uzależnienie możliwości przeprowadzenia badań archeologicznych od uzyskania decyzji ZRID znacznie wydłuża czas trwania budowy, która na obszarach badań musi zostać wstrzymana. Ponadto należy stwierdzić, że wydanie decyzji nakazującej udostępnienie terenu do badań po uzyskaniu przez inwestora decyzji ZRID jest bezprzedmiotowe, gdyż zgodnie z art. 12 ust. 4 pkt 1 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1474) nieruchomości wskazane w takiej decyzji stają się na mocy prawa własnością Skarbu Państwa.

7. **Rekomenduje się umieszczenie w treści pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych w formie nadzoru archeologicznego zapisu wprowadzającego możliwość eksploracji odkryć o niewielkiej skali przez wykonawcę nadzoru, po uprzednim uzyskaniu przez niego akceptacji wojewódzkiego konserwatora zabytków (bez konieczności wstrzymywania robót budowlanych oraz wydawania dodatkowego pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych).**

W zgłoszeniu obiektu archeologicznego, ujawnionego w trakcie prowadzenia nadzoru archeologicznego, wykonawca badań powinien:

- zamieścić zdjęcia oraz lokalizację odkrytych obiektów;
- określić liczbę odkrytych obiektów;
- wskazać, czy pozyskano z nich ruchomy materiał archeologiczny (np. ceramikę);
- podać wstępną chronologię odkrytego materiału archeologicznego;
- określić, czy posiada możliwość pełnej eksploracji i dokumentacji zabytku, czy też wskazuje na konieczność wstrzymania prac budowlanych;
- określić, czy odnaleziony obiekt wymaga doraźnej konserwacji i zaproponować sposób jej wykonania.

Wojewódzki konserwator zabytków decyduje następnie, czy możliwe jest wykonanie eksploracji w ramach prowadzonego nadzoru, czy też niezbędne jest wstrzymanie prac i wydanie oddzielnej decyzji pozwalającej na prowadzenie badań archeologicznych. Wprowadzenie takiego rozwiązania pozwoli zminimalizować okres wstrzymywania robót budowlanych podczas prowadzenia inwestycji drogowych, a w konsekwencji zmniejszyć liczbę roszczeń finansowych, kierowanych przez wykonawców robót wobec Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

Jednocześnie w związku z prowadzeniem inwestycji drogowych należy wskazać, że **jednym z elementów oceny skutków oddziaływania inwestycji drogowych na obiekty zabytkowe powinna być kwerenda, obejmująca konsultacje przedstawicieli GDDKiA z wyznaczonymi przez wojewodów pracownikami, realizującymi zadania związane z opieką nad grobami i cmentarzami wojennymi.** Ewidencjonowanie grobów i cmentarzy wojennych należy do zakresu działania wojewody na podstawie art. 5a ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (Dz. U. z 2017 r., poz. 681, ze zm.).

W zależności od wyników wspomnianej kwerendy zaleca się przyjęcie jednego z dwóch następujących sposobów postępowania:

- a. Jeżeli pracownicy wojewody wskażą, że obiekty zlokalizowane na wyznaczonej przez GDDKiA planowanej trasie drogi znajdują się w wojewódzkiej ewidencji grobów i cmentarzy wojennych należy poinformować GDDKiA o konieczności wystąpienia przez GDDKiA do Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej z wnioskiem

o ekshumację pochowanych tam osób i przeniesienie ich szczątków na odpowiedni cmentarz wojenny. Wojewódzki konserwator zabytków obowiązany jest do uwzględnienia powyższych informacji w wydawanych przez siebie decyzjach administracyjnych. W przypadku zidentyfikowania miejsca spoczynku, podlegającego regulacji jednej z umów międzynarodowych dotyczących ochrony miejsc pamięci i spoczynku, zawartych przez RP z Białorusią, Federacją Rosyjską, Kirgistanem, RFN, Rumunią, Ukrainą, Uzbekistanem, Węgrami i Włochami, wojewódzki konserwator zabytków powinien poinformować o tym fakcie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Analogiczny sposób postępowania należy przyjąć przy dokonaniu odkrycia obiektów spełniających kryteria definicji art. 1 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych w trakcie prowadzenia badań archeologicznych czy robót budowlanych.

- b. Jeżeli w trakcie powyższych konsultacji nie stwierdzono na wytyczonej przez GDDKiA trasie inwestycji obiektów figurujących w wojewódzkiej ewidencji grobów i cmentarzy wojennych, nie ma potrzeby informowania GDDKiA o konieczności angażowania w sprawę Instytutu Pamięi Narodowej. Wojewódzki konserwator zabytków samodzielnie wydaje w takiej sytuacji decyzję administracyjną – pozwolenie na prowadzenie badań archeologicznych, uwzględniając występujące na przedmiotowym obszarze zabytki archeologiczne oraz mając na uwadze treść pkt 4 niniejszych wytycznych.

Analogiczny sposób postępowania należy przyjąć przy dokonaniu odkrycia nieznanego wcześniej zabytku archeologicznego w trakcie prowadzenia robót budowlanych.

Podkreślić przy tym należy, że docelowo szczątki ludzkie spocząć muszą na cmentarzu – w przypadku osób wymienionych w art. 1 przywołanej ustawy o grobach i cmentarzach wojennych miejscem docelowym jest cmentarz wojenny.

Wojewódzcy konserwatorzy zabytków odgrywają bardzo istotną rolę w procesie realizacji inwestycji celu publicznego, decydując m. in. o zakresie i rodzaju niezbędnych badań archeologicznych, a także o terminach ich prowadzenia. W związku z czym istotne jest aktywne uczestnictwo służb konserwatorskich w procesie budowy dróg krajowych i autostrad.