



Warszawa, 6.02.2001 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Prof. dr Andrzej Zoll*

RPO/361796/2000/IV/EW

00-090 Warszawa      Tel. centr. 827 62 61  
Al. Solidarności 77      Fax 827 64 53

Pan  
Kazimierz M. Ujazdowski  
Minister Kultury i Dziedzictwa  
Narodowego

Szanowny Panie Ministrze

Na tle jednej ze skarg, która wpłynęła do Rzecznika Praw Obywatelskich, dotyczącej finansowania archeologicznych badań wykopaliskowych na obszarze stanowiska archeologicznego wpisanego do rejestru zabytków wyłonił się problem braku odpowiednich przepisów, które wskazywałyby na podmiot zobowiązany do ponoszenia kosztów związanych z wykonaniem badań archeologicznych oraz określałyby tryb finansowania tych badań.

Powyższe zagadnienie dotyczy takiego oto stanu faktycznego opisanego w nadesłanej skardze. Właściciel nieruchomości usytuowanej na terenie stanowiska archeologicznego nr 69, ustanowionej decyzją Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków Województwa Warszawskiego z dnia 2.10.1974 r. w sprawie wpisania dobra kultury do rejestru zabytków, zdecydował się na rozpoczęcie budowy domu na tej działce. Zważywszy na fakt, iż jest to nieruchomość objęta ochroną konserwatorską przy wydaniu decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, stosownie do art. 40 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.) konieczne było uzyskanie uzgodnienia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Postanowieniem Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków uzgodniono zmianę sposobu użytkowania nieruchomości w zakresie planowanej inwestycji pod warunkiem przeprowadzenia na całym terenie archeologicznych badań wykopaliskowych. W niniejszej sprawie w trybie przepisów ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (D.U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150) została również wydana decyzja zezwalająca na prowadzenie archeologicznych badań wykopaliskowych, a w załączniku do

niej zostały określone warunki konserwatorskie i szczegółowy zakres archeologicznych badań wykopaliskowych na stanowisku nr AZP 58-64/21 we wsi Parzyniew, gm. Brwinów.

W obecnej chwili właściciel nieruchomości nie znajdując żadnego finansowego wsparcia ze strony Wojewódzkiego i Generalnego Konserwatora Zabytków na przeprowadzenie na jego działce archeologicznych badań wykopaliskowych przez uprawnionego do tego typu prac archeologa, rozpoczął we własnym zakresie takie prace wykopaliskowe chcąc zmniejszyć koszt całej inwestycji i przyspieszyć jej zakończenie. Do czasu bowiem zakończenia prac archeologicznych nie uzyska on decyzji o pozwoleniu na budowę.

Analiza przedstawionej sprawy oraz przepisów ustawy o ochronie dóbr kultury (zw. dalej ustawą) rodzi przekonanie, iż w świetle prawa zaistniała taka oto sytuacja, w której ciążący na państwie obowiązek wynikający z art. 73 Konstytucji zapewnienia wolności korzystania z dóbr kultury został w całości przerzucony na obywatela. Przepisy ustawy o ochronie dóbr kultury w rozdziale V przewidują zakres ochrony zabytków, wyposażając jednocześnie właściwe organy administracji publicznej oraz wojewódzkich konserwatorów zabytków w całą gamę środków umożliwiających tę ochronę. Wśród tych przepisów znajduje się m. in. art. 23 ust. 5, który stanowi, iż tryb finansowania badań archeologicznych na terenie inwestycji określi właściwy minister do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. Akt wykonawczy do tego przepisu nie został wydany. Co więcej, podnieść należy, iż kwestia zasad finansowania badań archeologicznych na terenie inwestycji ogóle nie została uregulowana w ustawie. Problem nie dotyczy zatem tylko braku przepisów wykonawczych odnośnie określenia trybu finansowania badań archeologicznych, ale przede wszystkim braku wskazania w ustawie podmiotu, na którym spoczywałby obowiązek finansowania tych badań. Konieczność taka istnieje, albowiem z art. 24 ust. 1 ustawy o ochronie dóbr kultury jednoznacznie wynika, iż wykopaliska i znaleziska archeologiczne stanowią własność Państwa. W tym kontekście zasadna jest teza, iż Państwo realizując cel publiczny określony w art. 73 konstytucji powinno także pokrywać koszty związane z uzyskaniem wykopalisk i znalezisk na terenie nieruchomości (stanowiska) wpisanej do rejestru zabytków.

W sytuacji jaka zarysowała się na tle przedstawionej sprawy oraz przywołanych przepisów, z jednej strony mamy do czynienia z konstytucyjnym obowiązkiem Państwa do zapewnienia wolności korzystania z dóbr kultury, z drugiej zaś z obowiązkiem właściciela i użytkownika zabytku do takiego sposobu użytkowania zabytku, by zapewniało ono zachowanie i zabezpieczenie go przed zniszczeniem, uszkodzeniem, dewastacją oraz z przeprowadzeniem badań archeologicznych i architektonicznych nieruchomości wpisanej do rejestru zabytku.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, o ile konieczność wprowadzenia niezbędnych ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków (art. 27 ustawy) jest w pełni uzasadniona, gdyż dobra kultury są bogactwem narodowym i powinny być chronione przez wszystkich obywateli (art. 1 ust. 1 ustawy), o tyle nałożenie na właściciela lub użytkownika zabytku obowiązku ponoszenia kosztów związanych z przeprowadzeniem badań archeologicznych na terenie stanowiska wpisanego do rejestru zabytków jest nieuzasadnione. W kontekście art. 73 Konstytucji oraz zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy, to na organach rządowych i samorządowych ciąży obowiązek zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony dóbr kultury. Tymczasem opisana sytuacja wskazuje, że faktycznie obowiązek ten został przerzucony na obywateli, co godzi wprost w istotę praw i wolności obywatelskich.

Wprawdzie § 4 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września 2000 r. w sprawie warunków wykorzystania zabytków nieruchomych na cele użytkowe oraz zasad i trybu przyznawania dotacji z budżetu państwa przeznaczonych dla użytkowników zabytków, prowadzących prace remontowe i konserwatorskie przy tych zabytkach (Dz.U z 2000 r. Nr 86, poz. 964) stanowi, iż Generalny Konserwator Zabytków przyznaje dotację na prace w zakresie przeprowadzenia badań architektonicznych, archeologicznych i technologicznych, jednakże wydaje się, że takie brzmienie przepisu nie pozwala przyjąć, iż w każdym przypadku przyznana dotacja będzie pokrywała całą kwotę, którą właściciel lub użytkownik zabytku poniesie w związku z tymi badaniami. Kierunek takiego rozumowania wyznacza § 11 ust. 1 określając, iż przyznanie dotacji następuje w drodze umowy na finansowanie w całości lub w części prac.

W ocenie Rzecznika nie ma żadnych podstaw prawnych do przyjęcia, iż w oparciu tę regulację można określić podmiot zobowiązany do finansowania badań archeologicznych, o których mowa w art. 23 ustawy. Przepis ten bowiem jest umieszczony w rozdziale V ustawy i dotyczy zakresu ochrony zabytków, także tych, których jak w opisanej sprawie nie można w żaden sposób użytkować do czasu zakończenia badań archeologicznych. Natomiast przywołany akt wykonawczy wydany jest na podstawie innego przepisu - art. 40 ust. 2 ustawy, usytuowanego w rozdziale VI, który dotyczy użytkowania zabytków nieruchomych, a więc tych zabytków, które z zachowaniem wymogów ustawy mogą być przedmiotem użytkowania. Zatem skoro ustawodawca poczynił takie rozróżnienie w samej ustawie, to także akty wykonawcze wydane do konkretnych przepisów powinny także konsekwentnie uwzględniać ten aspekt. Mając natomiast na uwadze zarówno powyższe okoliczności oraz brzmienie przepisu art. 40 ust. 2 ustawy godzi się także

zwrócić uwagę, iż wskazany akt wykonawczy został wydany z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Pomijając jednakże kwestię zakresu upoważnienia podkreślić należy, iż zakres finansowania prac remontowych i konserwatorskich przez właściciela (użytkownika) zabytku nieruchomego, który jak zostało już powyżej wskazane, użytkując zabytek czerpie z niego korzyści powinien być z pewnością różny od zakresu finansowania prac archeologicznych przez właściciela zabytkowej nieruchomości niezabudowanej, który w żaden sposób nie korzysta z tego zabytku, albowiem do czasu przeprowadzenia archeologicznych badań wykopaliskowych nie może nie tylko we właściwy sposób użytkować nieruchomości ale także przedmioty archeologiczne znajdujące się na tej nieruchomości nie stanowią jego własności (art. 24 ust. 1 ustawy). Opisana sytuacja powoduje, że inwestycja właściciela nieruchomości pozostaje „w stanie zamrożenia”, co w rezultacie skutkuje brakiem możliwości wykonywania uprawnień właścicielskich.

Mając na uwadze przedstawione spostrzeżenia, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471 ze zm.) zwracam się do Pana Ministra o rozważanie zasadności podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany przepisów ustawy o ochronie dóbr kultury poprzez wskazanie podmiotu zobowiązanego do finansowania badań archeologicznych na niezabudowanej nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, włącznie z wydaniem odpowiedniego aktu wykonawczego wskazującego tryb finansowania tych badań oraz zmiany rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września 2000 r. w sprawie warunków wykorzystania zabytków nieruchomych na cele użytkowe oraz zasad i trybu przyznawania dotacji z budżetu państwa przeznaczonych dla użytkowników zabytków, prowadzących prace remontowe i konserwatorskie przy tych zabytkach (Dz.U z 2000 r. Nr 86, poz. 964), w części uwzględniającej zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 2 ustawy.

Z wyrazami szacunku

/-/Prof.drAndrzejZoll