



Joanna Kaferska-Kowalczyk

Temat: „Biurokracja, uznanie administracyjne, brak spójności przepisów i pojęcia niedookreślone, jako sposób na reglamentację prawa obywateli do poszukiwań”.

Wstęp

Wielokrotnie słyszymy, że wystarczy uzyskać pozwolenie by móc realizować pasję poszukiwań, nie jest to jednak takie proste i oczywiste. System w tym zakresie jest niefunkcjonalny, niewydolny i absolutnie nierozwojowy. Na to składa się wiele czynników. By pozwolić sobie na takie wnioski analizujemy nie tylko istniejące przepisy ale także to w jaki sposób one działają, jak one są przez konserwatorów rozumiane, interpretowane, realizowane.

Analizie poddaliśmy ponad 840 różnych pism-dokumentów pozyskanych głównie w trybie dostępu do informacji publicznej, zadaliśmy w nich ok. 7800 pytań. Analizujemy również dokumentację wnioskodawców: wezwania, zawiadomienia, postanowienia oraz przede wszystkim decyzje na poszukiwania zabytków i decyzje w postępowaniach odwoławczych.

Slajd nr 1. ile pism od stycznia 2019 r. do teraz, jakie instytucje.

Na tej podstawie dokonaliśmy identyfikacji najważniejszych problemów w działaniu obecnego systemu w zakresie poszukiwań zabytków w oparciu o pozwolenie i w ogóle problemów związanych z poszukiwaniami i pozyskiwanymi w ten sposób przedmiotami. Możemy stwierdzić, że decyzja administracyjna na poszukiwania to, nieprzystający do rzeczywistości, oczekiwania obywateli, relikty przeszłości w świecie nowoczesnych rozwiązań i możliwości. Jest to w efekcie reglamentacja poszukiwań, która nie chroni zabytków w oczekiwanym stopniu.

Rozwinięcie

1. Obywatele nie składają i nie będą składać wniosków w sytuacji, gdy na wydanie zwykłego pozwolenia na poszukiwanie zabytków czeka się w wielu urzędach od 3 do 11 miesięcy, a te które wydają decyzje w terminie ustawowym można

policzyć na palcach jednej ręki. Niechlubnym rekordzistą jest w tym zakresie Małopolski Wojewódzki Konserwator Zabytków. Urząd nie wydaje decyzji, nie powiadamia o tym fakcie wnioskodawców, nie wyznacza żadnych nowych terminów i nie odbiera telefonów – urząd widmo. Nie przekazuje ponadto ponagieł do organu kontrolnego. W związku z tym w 2021 i 2022 r. przygotowaliśmy wiele ponagieł i skarg do WSA na beczynność Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków i innych urzędów.

Slajd nr 2- statystyki pozwoleń

Problemem oprócz długich i niczym nie uzasadnionych terminów procedowania wniosków są także wezwania do uzupełnień braków formalnych, które bardzo często nimi nie są, (art. 64 kpa)

Np. wezwania do uzupełnień o:

- nr ksiąg wieczystych, odpisów ksiąg, aktów własności etc.
- precyzowanie swoich programów poszukiwań o informacje, czego konkretnie szukamy, jakich rodzajów czy kategorii zabytków, lub z jakich lat, dlaczego wybraliśmy to a nie inne pole, podawanie parametrów technicznych urządzeń i narzędzi służących do poszukiwań, (łącznie ze szpadelkami). Wnioskodawcy mieli także wykazać się znajomością kwerendy archiwalnej, bibliotecznej czy archeologicznej. Musieli opisywać w jaki sposób będą sporządzać sprawozdania i przeprowadzać konserwację.

Wszystko to jednak nie było i nie jest wymagane istniejącymi przepisami związanymi z poszukiwaniem zabytków, określonymi w ustawie o ochronie zabytków a przede wszystkim w przepisach wykonawczych, czyli rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 2018 r..

2. Kolejne problemy kryją się już w samych wydanych decyzjach na poszukiwania. Chyba najbardziej rażącym przykładem wydawania decyzji nie znajdujących uzasadnienia w przepisach powszechnie obowiązującego prawa było informowanie Policji o wydanych decyzjach, mimo, że Policja nie jest stroną w postępowaniu. To udało się już co prawda „zwalczyć”, taką mamy przynajmniej wiedzę. Jednak przynajmniej 9 urzędów w Polsce przez dłuższy czas takie decyzje wydawało, najdłużej na Podkarpaciu. W ten sposób wydano w latach 2019-2021 ok. 100 decyzji. Żadne inne decyzje konserwatora nie były w ten sposób wydawane. Nie były tak wydawane decyzje na poszukiwania zabytków ale tam gdzie wnioskodawcami byli archeolodzy bądź instytucji-muzea.

Powiadamianie Policji dotyczyło jedynie zwykłych obywateli chcących szukać zabytków.

Slajd nr 3 z decyzją powiadamiającą policję. Przykład Krosno, Przemyśl

3. Jakie warunki pozwolenie powinno zawierać obligatoryjnie a także jakie konserwator może zamieścić w wydanej decyzji określają przepisy rozporządzenia . W wydawanych decyzjach nagminnie można jednak znaleźć warunki, które nie mają prawnego uzasadnienia. Najczęściej są to warunki bezpośrednio zaczerpnięte z przepisów związanych z badaniami archeologicznymi, lub nawet jeśli są nieco zmienione to oznaczają w rzeczywistości to samo, opisane nieco innymi słowami, żeby lepiej wyglądało.
Np.

- warunek „prowadzenia dokumentacji przebiegu poszukiwań oraz opracowania ich wyników w sposób umożliwiający jednoznaczną identyfikację i dokładną przestrzenną lokalizację wszystkich czynności oraz dokonanych odkryć.
- przeprowadzenia specjalistycznej konserwacji znalezisk;
- przedstawienia sprawozdania z poszukiwań w terminie nie dłuższym niż np. 4 tygodnie od zakończenia poszukiwań.
- opracowania wyników poszukiwań i ich dostarczenia w terminie (określonym)
- poszukiwania nie będą obejmować działań wydobywczych, wszelka dokumentacja odkrytych obiektów będzie wykonywana in situ tj. w miejscu ich zalegania.
- opisanie pozyskanych przedmiotów przez sporządzenie metryczek znalezisk i opisanie lokalizacji znalezienia. (co jest absurdalne w kontekście poprzedzającego warunku zakazującego działań wydobywczych, nie wiadomo do czego znalazca miałby tę metryczkę przyczepić).

Urzednicy w tych decyzjach kompletnie ignorują fakt, że badania archeologiczne i poszukiwania zabytków to dwie odrębne kategorie działań, dla których opracowane zostały odrębne przepisy. Wynika to m. in z tego, że wydawaniem decyzji na poszukiwania zajmują się inspektorzy ds. zabytków archeologicznych, którzy często nie przyjmują do wiadomości, że w ziemi istnieją nie tylko zabytki archeologiczne ale też inne zabytki ruchome i takie przedmioty, które zabytkami w ogóle nie są. Chcieliby poszukiwania traktować dokładnie na tych samych zasadach co badania archeologiczne ale jest problem...poszukiwacze nie mają uprawnień do prowadzenia badań.

Rekordzista- Małopolski WKZ Delegatura Nowy Targ w wydanej decyzji w czerwcu 2022 r. dwunastokrotnie użył sformułowania „badania archeologiczne”, na 15 zawartych w pozwoleniu warunków, aż 12 było bezpośrednio zacytowanych z przepisów rozporządzenia, dotyczących badań archeologicznych.

Slajd 5- wytyczne fragmenty

W tym miejscu należy przytoczyć kilka fragmentów z wytycznych Generalnego Konserwatora Zabytków z dnia 29.01.2021 r. dla wojewódzkich konserwatorów zabytków, znak: DOZ-KiNK.6521.17.2020.WJ:

„Przypomnieć należy, że przepisy prawa nie przewidują możliwości warunkowania prowadzenia poszukiwań zapewnieniem nadzoru archeologicznego, czy też elementami zastrzeżonymi dla pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych, takich jak konieczność prowadzenia dokumentacji, złożenia sprawozdania, prowadzenia doraźnej konserwacji pozyskanych przedmiotów czy warunki zastrzeżone dla pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych, opisanymi w § 18 rozporządzenia”.

„Poszukiwań zabytków nie można utożsamiać z badaniami archeologicznymi, określonymi przez ustawodawcę w art. 3 pkt 11 u.o.z.o.z. jako „działania mające na celu odkrycie, rozpoznanie, udokumentowanie i zabezpieczenie zabytku archeologicznego”.

„Wojewódzki konserwator zabytków winien natomiast ocenić w toku prowadzonego postępowania treść wniosku wraz z programem poszukiwań, w celu ustalenia, czy zaplanowane działania nie wykraczają poza, dopuszczalny przepisem art. 36 ust. 1 pkt. 12 u.o.z.o.z. zakres poszukiwań zabytków”.

Są to wytyczne, które wydawałoby się, że dodatkowo zawężają możliwość interpretowania przepisów i stosowania dowolnych warunków w wydanej decyzji, jednak są one wyjątkowo często pomijane i lekceważone przez samych urzędników ale także niewystarczająco precyzują ważne kwestie. Mianowicie nikt nigdy nie określił jakie działania mieszczą się a jakie wykraczają poza dopuszczalny przepisem art. 36 ust. 1 pkt. 12 ustawy, zakres poszukiwań zabytków”, pozostawiając tutaj wyjątkowo duży luz decyzyjny, bardzo trudny do kontrolowania. W efekcie dochodzi w urzędach do indywidualnych, odmiennych interpretacji tych samych przepisów, związanych z poszukiwaniem zabytków, a w uznaniowych rozstrzygnięciach biorą górę osobiste przekonania urzędników a nie zbadany stan faktyczny.

Przytoczę kilka opinii, oczekiwań konserwatorów wobec art. 36, ust. 1, pkt 12 ustawy zgłoszonych w 2020 r. w konsultacjach związanych z projektowaniem zmian ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Slajd nr 5 – propozycje konserwatorów

Łódzki Wojewódzki Konserwator Zabytków

„doprecyzowanie czy poszukiwanie zabytków przy pomocy np. wykrywaczy metalu powinno odbywać się pod nadzorem archeologa oraz określenie obowiązków, jakie powinny zostać nałożone na osobę otrzymującą takie pozwolenie (sprawozdanie, sposób postępowania ze znalezionymi zabytkami)”

Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków

„z punktu 12) należy usunąć zapis o poszukiwaniu zabytku archeologicznego. Należy doprecyzować zakres i termin poszukiwania gdyż często mają one charakter badań archeologicznych powierzchniowych lub sondażowych co w praktyce prowadzi do niejasności w zakresie podejmowanych prac przez osoby nie posiadające uprawnień archeologa”.

Śląski Wojewódzki Konserwator Zabytków

„poszukiwania powinny zostać włączone jako element badań archeologicznych i winny być prowadzone pod nadzorem wykwalifikowanego archeologa. Prowadzenie poszukiwań winno mieć zatem charakter wyłącznie naukowy, oparty na szeroko pojętych badaniach geofizycznych”.

Wielkopolski Wojewódzki Konserwator Zabytków

„proponuje się uwzględnienie obecności archeologa przy prowadzonych poszukiwaniach zabytków bądź wykreślenie pojęcia zabytków archeologicznych, ponieważ taki zapis stanowi absolutne zaprzeczenie idei ochrony tej kategorii zabytków in situ, ponadto podejmowanie przez niewykształcone osoby ww. zabytków z ziemi pozbawia możliwości interpretacji kontekstu kulturowego, w jakim pierwotnie się znajdowały”.

Dobrze to obrazuje wezwanie Podlaskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Białymstoku, sprzed kilku dni dosłownie, do złożenia wyjaśnień i zmiany programu poszukiwań, który niejako wymusza na wnioskodawcy rezygnację z części przysługujących mu ustawowo praw do szukania oprócz zabytków ruchomych, także zabytków archeologicznych.

- W przypadku chęci uzyskania pozwolenia na poszukiwanie zabytków, należy złożyć pisemne wyjaśnienie, że wniosek nie dotyczy poszukiwania zabytków archeologicznych. Należy też skorygować program poszukiwań tak, aby jasno z niego wynikało, że nie będą podejmowane czynności związane z poszukiwaniem, czy wydobywaniem (w przypadku natrafienia na takowe) zabytków archeologicznych ;
- W przypadku chęci uzyskania pozwolenia na prowadzenie nieinwazyjnych badań archeologicznych przy pomocy wykrywacza metali, należy uzupełnić wniosek o

Slajd 6- wezwanie do rezygnacji z poszukiwań zabytków archeologicznych

Można powiedzieć, ok. co ci szkodzi, zgódź się, napisz co chcę, zdobądź to pozwolenie i możesz sobie bezpiecznie poszukiwać. Niestety nie tak bezpiecznie. W kraju w którym wiele z pojedynczych przedmiotów nowożytnych a nawet współczesnych masowych, bardzo popularnych jest kwalifikowanych jako zabytki archeologiczne, podpisanie takiej deklaracji może się skończyć dla wnioskodawcy nieciekawie. Przepęstwem zagrożonym karą izolacyjną do 2 lat, stypizowanym w art. 109 c ustawy jest nie tylko poszukiwanie zabytków bez zgody konserwatora ale także prowadzenie poszukiwań wbrew warunkom wydanego pozwolenia. Rzućmy okiem jakie przedmioty są kwalifikowane w Polsce jako zabytki archeologiczne.

Slajd 7- jakaś decyzja z pseudozabytkami archeologicznymi

Tutaj nasuwa się więc pytanie, czego w efekcie wnioskodawca może tak naprawdę na tej zgodzie szukać? Pamiętajmy, że konserwator nie może też wydać pozwolenia na poszukiwania innych przedmiotów niż zabytki, ponieważ nie ma takich kompetencji przyznanych na mocy jakiegoś przepisu.

Tymczasem według art. 36 ust 1 pkt 12 można poszukiwać zabytków ruchomych w tym zabytków archeologicznych, nie ma przepisów, które by wykluczały takie poszukiwania (zwłaszcza poza miejscami wpisanymi do rejestru czy ewidencji zabytków- strefa zakazu prowadzenia poszukiwań), nie ma też żadnego przepisu, który by wykluczał możliwość wydobywania z dołka takiego przedmiotu. I tutaj dochodzimy do tematu skrajnych interpretacji tych samych przepisów w zależności od tego czemu w danym momencie mają służyć.

Nawet Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego jako Projektodawca zmian ustawy o ochronie zabytków zwraca uwagę w uzasadnieniu projektu, iż *„Obecnie ustawowa regulacja obowiązku zabezpieczenia takiego przedmiotu, oznakowania miejsca znalezienia oraz zawiadomienia wojewódzkiego konserwatora odnosi się wyłącznie do przypadkowego znalezienia, tymczasem zasadnym jest, aby znalezienie zabytku w następstwie intencjonalnych działań, objęte było takim samym obowiązkiem”*.

Tutaj trzeba również zauważyć, że jeśli ta zmiana przepisu nastąpi, nadal nie będzie to oznaczać zakazu prowadzenia poszukiwań zabytków archeologicznych, nadal też nie będzie oznaczać zakazu podjęcia znalezionej przedmiotu.

Innym, kolejnym problemem w wydawanych decyzjach jest ograniczanie głębokości poszukiwań do 30 cm. Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków, w ogóle z automatu wydaje decyzje odmowne wszędzie tam, gdzie w swoich programach poszukiwań wnioskodawcy zadeklarowali większą głębokość poszukiwań.

W uzasadnieniu czytamy: *„Organ uznał, że głębokość poszukiwań do 40 cm, jest zbyt dużą głębokością, na jakiej mogą podejmować działania osoby niewykwalifikowane w dziedzinie archeologii[...] Doprowadzić to może do zniszczenia miejsca pierwotnego zdeponowania zabytku, przemieszania warstw stratygraficznych”*.

Tymczasem każdego dnia na wszystkich terenach znajdujących się poza stanowiskami archeologicznymi mogą być podejmowane prace ziemne do dowolnej głębokości przez osoby niewykwalifikowane w dziedzinie archeologii, bez żadnych dodatkowych zgód. Nikt nie martwi się o przemieszanie warstw stratygraficznych, zniszczenia kontekstu koparkami, sypczaczami etc. Orka, karczowanie, dołowanie sadzonek leśnych, melioracje agrotechniczne również nie wymagają uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków nie tylko w miejscach wolnych od stanowisk archeologicznych ale także w miejscach ich zewidencjonowania, poza może takimi stanowiskami, które zostały wpisane do rejestru zabytków i/lub posiadają własną formę terenową. Problem i ograniczenie dotyczy jedynie osoby poszukującej zabytków. To absolutnie pozbawione logiki uzasadnienie, które nie tylko nie ma nic wspólnego z przepisami ale również nie odnosi się w najmniejszym stopniu do faktów. Powoływanie się na jakieś „prawdopodobieństwo” w uzasadnieniu decyzji jest bezpodstawne. Nikt takiego prawdopodobieństwa bowiem nie obliczał.

W uzasadnieniu znajdujemy również: *„Działania dochodzące do głębokości 40 cm należy uznać za badania archeologiczne”*. Żaden przepis i wytyczne nie określają jednej głębokości od której „zaczyna się archeologia”. Zabytki archeologiczne znajdują się również na powierzchni, obiekty, cmentarzyska mogą być zachowane zarówno na 10 cm głębokości jak i na głębokości metra i więcej. Każdy archeolog terenowy z doświadczeniem o tym wie.

Od wielu decyzji z warunkami nie znajdującymi uzasadnienia w istniejących przepisach a także w faktach w konkretnej sprawie, pisaliśmy poszukiwaczom odwołania. Wiele z nich zakończyło się sukcesem. Od wielu miesięcy jednak Departament Ochrony Zabytków pozostaje w bezczynności wobec wielu odwołań. Czas oczekiwania na

decyzję Ministra to ok. 6 miesięcy. Nowy rekord to 11 miesięcy. Niejednokrotnie wnioskodawca, nie dość, że wcześniej składał skargę na bezczynność urzędu, teraz jest zmuszony składać skargę na bezczynność organu odwoławczego. W wielu przypadkach sprawa jednego niepozornego wniosku na poszukiwania to proces trwający 1, 5 roku albo dłużej, nawet nie wiemy jak długo będzie to za chwilę. Niewątpliwie bowiem „idziemy” na jakieś niechlubne rekordy. Sami jako organizacja mamy decyzję na poszukiwania, od której na początku roku złożyliśmy trzecie już odwołanie i nie wiemy ile to jeszcze potrwa. Utknęliśmy kompletnie w procedurach administracyjnych, co przekłada się i nadal będzie, na wyniki w liczbach obywateli działających za zgodą konserwatora zabytków.

Zakończenie

W wielu krajach europejskich uznano, zupełnie słusznie, że skoro nieruchomości nie jest zabytkiem i można na niej prowadzić dowolne działania, można ziemię uprawiać, robić w niej wykopy, orać, budować bez żadnych pozwoleń i nadzoru archeologicznego, to takie prawa mają wszyscy obywatele, w tym prowadzący amatorskie poszukiwania. Jest to logiczne założenie. Każdy z obywateli ma jednak takie same i dość precyzyjnie określone obowiązki informacyjne w momencie znalezienia zabytków, zwłaszcza zabytków archeologicznych, niezależnie od tego czy akurat sadził kartofle, prowadził orkę leśną, budował dom, czy poszukiwał z wykrywaczem. Dostrzeżono, że problemem jest nie samo poszukiwanie, tylko to, gdzie się je realizuje, oraz co należy zrobić w przypadku dokonania konkretnych odkryć, czyli problemy, który można rozwiązać na polu informacyjnym i edukacyjnym. Dotyczy to wszystkich obywateli. Zresztą potrzeba informowania obywateli o zabytkach, dostęp do wiedzy o zabytkach zostały wyrażone w Art. 9 Konwencji Maltańskiej o „Kształtowaniu świadomości publicznej”. Również Konwencja ramowa Rady Europy o wartości dziedzictwa kulturowego dla społeczeństwa z Faro, dokument ratyfikowany przez Polskę w 2021 r., podkreśla prawa obywateli, a nie tylko instytucji, do uczestniczenia we wdrażaniu mechanizmów ochrony dziedzictwa kulturowego.

Dzisiejsza nasza rozmowa jest ważna i spóźniona o jakieś 20-30 lat. Jest ważna ze względu na fakt, że w tej chwili w Rządowym Centrum Legislacji znajduje się projekt zmiany ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami a także innych ustaw, który w żadnym stopniu nie precyzuje przepisów w zakresie, o którym tutaj mówimy. Przychylenie się Ustawodawcy do tego projektu spowoduje większe straty dla Państwa w postaci bezskutecznych ale kosztownych postępowań sądowych, a także co najważniejsze, pogłębiania się niewiedzy na temat dokonywanych odkryć. Przy braku skuteczności przepisów penalizujących poszukiwania, obwarowaniu poszukiwań

długotrwałą procedurą administracyjną, po którą sięga jedynie 1% poszukiwaczy, należy w końcu wyciągnąć odpowiednie wnioski. Pora zrozumieć dlaczego system nie działa i wprowadzić takie rozwiązania, które pozwolą organom ochrony zabytków, rzeczywiście mieć lepszą kontrolę nad tym co pasjonaci historii, ale także przypadkowi odkrywcy odnajdują w ziemi. Do tego potrzebna jest jednak współpraca: zdjęcie procedury administracyjnej z poszukiwań poza zewidencjonowanymi stanowiskami archeologicznymi, klarowne, spójne przepisy informacyjne, edukacja i nagradzanie, a nie kolejne próby zaostżania nieskutecznych i często martwych przepisów.

Dziękuję