



Nisko, dnia 25.05.2021 r.

adw. Anna Bożek,
Kancelaria Adwokacka w Nisku
ul. Rzeszowska 1
37-400 Nisko

Polski Związek Eksploratorów
ul. Nowy Świat 33 lok. 13.
00-029 Warszawa.

OPINIA PRAWNA

1. Przedmiot opinii

Czy warunek zawarcia umowy dzierżawy stawiany przez zarządców Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w odpowiedzi na wniosek o udzielenie zgody na poszukiwanie zabytków na terenie znajdującym się w ich zarządzie, jako niezbędny do udzielenia zgody, jest uzasadniony w świetle przepisów obowiązującego prawa?

2. Podstawa prawna:

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740)

Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2020 r. poz. 1463)

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2020 r. poz. 282)

Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rzeczach znalezionych (Dz.U. z 2019 r. poz. 908)

Rozporządzenie Ministra Kultury 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 zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (Dz.U. 2018 poz. 1609)

Zarządzenie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie udostępnienia gruntów leśnych będących w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego

Lasy Państwowe do prowadzenia badań archeologicznych i/lub działań polegających na poszukiwaniu zabytków i innych przedmiotów przy użyciu urządzeń elektronicznych i technicznych związanych z naruszaniem gleby

Wytyczne Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego dla WKZ z dnia 29 stycznia 2021 r. w zakresie prowadzonych przez wojewódzkich konserwatorów zabytków postępowań w sprawie wydania pozwolenia na poszukiwanie zabytków, w tym zabytków archeologicznych, na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2020 r. poz. 282)

3. Procedura wydawania pozwoleń na poszukiwania zabytków

Podstawowym aktem prawnym regulującym zasady funkcjonowania systemu ochrony zabytków w Polsce jest Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2020 r. poz. 282), zwana dalej u.o.z. Zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 12 u.o.z. poszukiwanie ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych, w tym zabytków archeologicznych, przy użyciu wszelkiego rodzaju urządzeń elektronicznych i technicznych oraz sprzętu do nurkowania wymaga uzyskania pozwolenia od Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, dalej jako WKZ. Tryb i warunki wydawania pozwoleń, zgodnie z delegacją ustawową, określa w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego¹.

2 sierpnia 2018 r. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego wydał Rozporządzenie 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 (Dz.U. 2018 poz. 1609), zwane dalej Rozporządzeniem.

Zgodnie z Rozporządzeniem, wniosek o wydanie pozwolenia na poszukiwanie zabytków składa się do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków właściwego dla miejsca położenia albo przechowywania zabytku². Powinien zawierać: imię, nazwisko i adres lub nazwę, siedzibę i adres wnioskodawcy; wskazanie miejsca poszukiwania zabytków; wskazanie przewidywanego terminu rozpoczęcia i zakończenia poszukiwań zabytków oraz uzasadnienie wniosku³. Musi on zawierać także dane osoby kierującej poszukiwaniami zabytków albo

¹ Art. 37 u.o.z.

² § 2 ust.1 Rozporządzenia.

³ § 10 ust.1 Rozporządzenia.

samodzielnie prowadzącej te poszukiwania. Ustawodawca w przeciwieństwie do badań archeologicznych nie wskazuje jednak żadnych dodatkowych kryteriów dla takiej osoby⁴.

Zgodnie z § 10 ust.1 Rozporządzenia do wniosku o udzielenie pozwolenia na poszukiwanie zabytków dołącza się:

1) program poszukiwania zabytków określający zakres i sposób prowadzenia poszukiwań zabytków;

2) dokument potwierdzający posiadanie przez wnioskodawcę tytułu prawnego do korzystania z nieruchomości, uprawniającego do występowania z tym wnioskiem, a w przypadku gdy z wnioskiem występuje podmiot zamierzający prowadzić te poszukiwania, zgodę właściciela lub posiadacza nieruchomości na ich prowadzenie albo oświadczenie, że właściciel lub posiadacz tej zgody nie udzielił;

3) zgodę dyrektora parku narodowego albo regionalnego dyrektora ochrony środowiska, w przypadku poszukiwania zabytków odpowiednio na terenie parku narodowego albo rezerwatu przyrody;

4) mapę topograficzną w skali 1:10 000 lub większej lub prezentację kartograficzną bazy danych obiektów topograficznych (BDOT10k), o której mowa w art. 4 ust. 1a pkt 8 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, a w odniesieniu do polskich obszarów morskich, morską mapę nawigacyjną z zaznaczonym obszarem planowanych poszukiwań zabytków.

4. Zgoda właściciela lub posiadacza nieruchomości na prowadzenie poszukiwań na danym terenie

W kontekście § 10 ust. 3 Rozporządzenia należy wyróżnić 2 grupy osób, które mogą występować z wnioskiem o uzyskanie pozwolenia na poszukiwanie zabytków. Są to, po pierwsze, wnioskodawcy posiadający tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, a po drugie podmioty występujące z wnioskiem, zamierzające prowadzić poszukiwania, które nie posiadają tytułu prawnego do korzystania z nieruchomości. Ci pierwsi, zgodnie z Rozporządzeniem, zobowiązani są dołączyć do wniosku dokument potwierdzający ich tytuł prawny do korzystania z nieruchomości. Zgodnie z art. 336 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, dalej jako k.c., posiadaczem rzeczy jest zarówno ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca,

⁴ B. Kurzępa, E. Kurzępa-Czopek, *Nielegalne poszukiwanie zabytków*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 9. s. 148.

dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą (posiadacz zależny)⁵. Potwierdzeniem tytułu prawnego do korzystania z nieruchomości może być zatem, np. akt notarialny, odpis księgi wieczystej, umowa dzierżawy, użytkowania, użytkowania wieczystego, najmu itp.

Jednak w praktyce zdecydowaną większość wnioskodawców stanowią podmioty zamierzające prowadzić poszukiwania, które nie posiadają tytułu prawnego do korzystania z nieruchomości (nie są właścicielami, ani posiadaczami). W takim przypadku do wniosku należy dołączyć:

- 1) zgodę właściciela lub posiadacza nieruchomości na ich prowadzenie albo oświadczenie, że właściciel lub posiadacz tej zgody nie udzielił, bądź
- 2) zgodę dyrektora parku narodowego albo regionalnego dyrektora ochrony środowiska, w przypadku poszukiwania zabytków odpowiednio na terenie parku narodowego albo rezerwatu przyrody.

Jak pokazuje praktyka, szczególne utrudnienia przy uzyskiwaniu pozwoleń na poszukiwanie zabytków dotyczą obszarów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa, którymi zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, zwane dalej „Lasami Państwowymi”. W przypadku obszarów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych, do wniosku o wydanie pozwolenia na poszukiwanie zabytków należy dołączyć zgodę właściwego nadleśnictwa. Kwestie te reguluje dodatkowo Zarządzenie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 13 lipca 2018 r. w sprawie udostępniania gruntów leśnych do badań archeologicznych i/lub działań polegających na poszukiwaniu zabytków i innych przedmiotów przy użyciu urządzeń elektronicznych i technicznych związanych z naruszaniem gleby, zwane dalej Zarządzeniem. Stanowi ono dokument wewnętrzny, regulujący procedurę wydawania zgód nadleśnictw m.in. na prowadzenie poszukiwań zabytków na obszarach leśnych. Jednak część Nadleśnictw w odpowiedzi na wniosek o udzielenie zgody na prowadzenie poszukiwań na obszarze przez nie zarządzanym, wskazuje na konieczność zawarcia umowy dzierżawy, jako warunku niezbędnego dla prowadzenia poszukiwań zabytków. Należy podkreślić, że jest to praktyka niezgodna z prawem.

⁵ Por. Wytyczne Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego dla WKZ z dnia 29 stycznia 2021 r. w zakresie prowadzonych przez wojewódzkich konserwatorów zabytków postępowań w sprawie wydania pozwolenia na poszukiwanie zabytków, w tym zabytków archeologicznych, na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 12 u.o.z.

5. Dzierżawa lasów, a zgoda właściciela lub posiadacza nieruchomości na prowadzenie poszukiwań na danym terenie

Dzierżawa jest stosunkiem prawnym o charakterze dwustronnie zobowiązującym i została uregulowana w Kodeksie cywilnym. Zgodnie z artykułem 693 § 1 k.c. przez umowę dzierżawy wydzierżawiający zobowiązuje się oddać dzierżawcy rzecz do używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a dzierżawca zobowiązuje się płacić wydzierżawiającemu umówiony czynsz.

Dzierżawa jest umownym stosunkiem o charakterze zobowiązaniowym umożliwiającym korzystanie w szerokim zakresie z różnych dóbr majątkowych, w tym pobieranie ich pożytków. Zakres uprawnień mieszczących się w ramach dzierżawy jest tak szeroki, że przez okres istnienia prawa jego przedmiot w zasadzie nie może być równocześnie gospodarczo eksploatowany przez właściciela. Jego prawo własności staje się wraz z oddaniem rzeczy w dzierżawę tzw. prawem nagim, bez możliwości wykonywania podstawowych uprawnień składających się na treść własności. Zwykle bowiem przez czas trwania dzierżawy właściciel nie może bowiem ani używać rzeczy, ani pobierać jej pożytków⁶.

Możliwość dzierżawy terenów leśnych pozostających w zarządzie Lasów Państwowych przewiduje art. 39 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2020 r. poz. 1463), zwanej dalej „ustawą o lasach”. Zgodnie z wspomnianym artykułem, lasy pozostające w zarządzie Lasów Państwowych, mogą być za zgodą dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych wydzierżawione przez nadleśniczego, z zachowaniem celów i zadań gospodarki leśnej określonych w planie urządzenia lasu. Inne nieruchomości, o których mowa, pozostające w zarządzie Lasów Państwowych mogą być wydzierżawiane i wynajmowane przez nadleśniczego za zgodą dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych. W przypadku nieruchomości, które nie są lasami w rozumieniu ustawy o lasach nie ma wymogu „zachowania celów i zadań gospodarki leśnej”.

Dzierżawa lasów jest możliwa z zachowaniem celów i zadań gospodarki leśnej określonych w planie urządzenia lasu, tak więc dzierżawca ma obowiązek prowadzić taką samą gospodarkę leśną i według tych samych zasad jak Lasy Państwowe⁷. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach przez gospodarkę leśną rozumie się „działalność leśną w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw

⁶ K. Zaradkiewicz, *uwagi do art. 693 k.c.* [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz*, wyd. 2021, Legalis.

⁷ J. Zarębski, *Reprezentacja materialna i procesowa Skarbu Państwa – jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych*, „Przebieg Sądowy” 2011, nr 10, s. 49–61.

leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania - z wyjątkiem skupu - drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu”.

Art. 39 ustawy o lasach stanowi wyjątek od generalnej zasady zakazu zbywania i obciążania (w tym wydzierżawiania) należących do Skarbu Państwa nieruchomości będących w zarządzie Lasów Państwowych. Wydzierżawienie wskazanych w tym przepisie nieruchomości jest dopuszczalne tylko z zachowaniem celów i zadań gospodarki leśnej wynikających z planu urządzenia lasu. Ustawodawca traktując przedmiotową normę prawną jako wyjątek od zasady nieprzekazywania nieruchomości leśnych do rąk osób trzecich, wprowadził funkcję gwarancyjną prawidłowej gospodarki lasami, poprzez wprowadzenie wymogu uzyskania zgody dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych na zawarcie konkretnej umowy dzierżawy⁸.

6. Wnioski

Biorąc pod uwagę powyższe należy jednoznacznie stwierdzić, że warunek zawarcia umowy dzierżawy stawiany przez zarządców Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w odpowiedzi na wniosek o udzielenie zgody na poszukiwanie zabytków na terenie znajdującym się w ich zarządzie, jako niezbędny do udzielenia zgody, jest całkowicie nieuzasadniony na gruncie przedstawionych wyżej przepisów prawa. Jak wskazano wyżej, osoby występujące z wnioskiem o udzielenie zgody na poszukiwanie zabytków, które nie posiadają tytułu prawnego do korzystania z nieruchomości muszą dołączyć do wniosku:

- 1) zgodę właściciela lub posiadacza nieruchomości na ich prowadzenie albo oświadczenie, że właściciel lub posiadacz tej zgody nie udzielił, bądź
- 2) zgodę dyrektora parku narodowego albo regionalnego dyrektora ochrony środowiska, w przypadku poszukiwania zabytków odpowiednio na terenie parku narodowego albo rezerwatu przyrody.

Zgoda ta jest aktem o charakterze jednostronnym i oznacza zezwolenie na prowadzenie na danym terenie działalności polegającej na poszukiwaniu zabytków zgodnie z przepisami prawa, decyzją WKZ oraz ewentualnymi ustaleniami z właścicielem lub posiadaczem nieruchomości. Celem uzyskania zgody, a następnie pozwolenia od WKZ na poszukiwanie zabytków jest tylko i wyłącznie poszukiwanie zabytków. Zgoda i pozwolenie na poszukiwanie

⁸ Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 12 września 2017 r., II SA/Gd 483/17.

zabytków nie uprawniają ich posiadaczy do korzystania z obszaru objętego pozwoleniem w innym celu, np. pobierania pożytków. Nie zmienia się też zakres korzystania z nieruchomości przez właściciela lub posiadacza.

Wskazywana przez Lasy Państwowe dzierżawa ma zupełnie inny charakter niż wskazana w Rozporządzeniu zgoda. Jest ona stosunkiem prawnym o charakterze dwustronnie zobowiązującym, w ramach którego wydzierżawiający jest zobowiązany do oddania przedmiotu dzierżawy do korzystania i pobierania pożytków, zaś dzierżawca do uiszczania czynszu. Dla stosunku dzierżawy charakterystyczne jest uprawnienie dzierżawcy polegające na pobieraniu pożytków. Są to przede wszystkim pożytki naturalne rzeczy, a więc jej plody i inne odłączone od niej części składowe, o ile według zasad prawidłowej gospodarki stanowią normalny dochód z rzeczy. Zgodnie z art. 55 k.c. pożytki naturalne z nieruchomości stanowiących przedmiot dzierżawy stają się własnością dzierżawcy, jeżeli zostały odłączone od rzeczy w czasie trwania jego uprawnienia. Przykładami pożytków naturalnych z lasów są: tusze zwierzyny łownej lub trofea łowieckie, grzyby, owoce leśne, zioła, inne części runa leśnego, igliwie, stroisz, żywica, kora, choinki.

Z pewnością pożytkami naturalnymi z rzeczy nie są zabytki, ani inne znalezione przedmioty będące wytworem człowieka, których znalezienia spodziewają się podmioty występujące z wnioskiem o udzielenie pozwolenia na poszukiwania. Zgodnie art. 189 k.c., jeżeli rzecz znaleziono w takich okolicznościach, że poszukiwanie właściciela byłoby oczywiście bezcelowe, staje się ona przedmiotem współwłasności w częściach ułamkowych znalazcy i właściciela nieruchomości, na której rzecz została znaleziona, jeżeli jednak rzecz ta jest zabytkiem lub materiałem archiwalnym, staje się ona własnością Skarbu Państwa, a znalazca jest obowiązany wydać ją niezwłocznie właściwemu staroście. Ponadto kwestie własności znalezionych przedmiotów reguluje Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rzeczach znalezionych (Dz.U. z 2019 r. poz. 908). Zabytki nie stanowią zatem własności znalazcy, w przeciwieństwie do pożytków naturalnych pobranych przez dzierżawcę.

Osoby występujące z wnioskiem o udzielenie zgody na poszukiwanie zabytków przez właściciela lub posiadacza nieruchomości nie mają zamiaru pobierać pożytków naturalnych z rzeczy. Ponadto w przypadku dzierżawy lasów z zasobów Lasów Państwowych niezbędne jest posiadanie odpowiedniego zaplecza technicznego umożliwiającego prowadzenie gospodarki leśnej, a sama dzierżawa lasu jako wyjątek od generalnej zasady zakazu zbywania i obciążania należących do Skarbu Państwa nieruchomości nie jest powszechnie praktykowana.

KANCELARIA ADWOKACKA ADW. ANNA BOŻEK

Specyfika terenów lasów zarządzanych przez Lasy Państwowe determinuje konieczność przestrzegania dodatkowych przepisów i wytycznych przez osoby, które chcą prowadzić na tym terenie poszukiwania zabytków. W związku z tym Dyrektor Generalny Lasów Państwowych wydał Zarządzenie z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie udostępnienie gruntów będących w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe leśnych do prowadzenia badań archeologicznych i/lub działań polegających na poszukiwaniu zabytków i innych przedmiotów przy użyciu urządzeń elektronicznych i technicznych związanych z naruszaniem gleby.

Biorąc pod uwagę, że poszukiwanie zabytków nie stoi w sprzeczności z prowadzeniem prawidłowej gospodarki leśnej oraz ochroną środowiska i służy realizacji innego konstytucyjnego zadania Rzeczypospolitej Polskiej – ochronie dziedzictwa narodowego, zarządcy Lasów Państwowych powinni podejmować współpracę z osobami, które chcą legalnie prowadzić poszukiwania⁹. Współpraca zaczyna się od dialogu, który w razie wątpliwości po stronie zarządców Lasów Państwowych powinien zostać podjęty z wnioskodawcą. W ten sposób zostaną wypracowane właściwe praktyki, pozwalające na efektywne i najmniej inwazyjne poszukiwanie zabytków na terenie zarządzanym przez Lasy Państwowe.

ADWOKAT
Anna Bożek
Anna Bożek

⁹ Art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483).