

Warszawa, dnia 4 kwietnia 2024 r.

BEOS-WPWOSR-767/24

Do druku nr 257

Pan Minister

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

DS, 1700, 24, 2024
4.04.2024

Ocena Skutków Regulacji

zawartej w poselskim projekcie ustawy o uchyleniu ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (druk sejmowy nr 257)

I. Jaki problem jest rozwiązywany?

Celem projektu jest uchylenie ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2023 r. poz. 1904; dalej: nowelizacja). Wskazana nowelizacja ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 840, ze zm.; dalej: u.o.z.) wprowadziła nowe (oraz zmieniła istniejące) regulacje odnoszące się do amatorskiego (nienaukowego) poszukiwania zabytków w Polsce.

Uzasadnienie nowelizacji z dnia 13 lipca 2023 r. wskazywało, że jej celem jest zwiększenie bezpieczeństwa dziedzictwa kulturowego poprzez wyłączenie z amatorskich poszukiwań miejsc pozostających pod ochroną konserwatorską, a także miejsc pochówków, miejsc kaźni i pomników zagłady. Jednocześnie nowelizacja umożliwiać ma *włączenie dużych grup społecznych w polski system ochrony dziedzictwa kulturowego i archeologicznego*¹.

Uzasadnienie projektu ustawy przewidującej uchylenie nowelizacji wskazuje natomiast, że: *rzeczywistym celem inicjatywy poselskiej (nowelizacji z dnia 13 lipca*

¹ Z uzasadnienia projektu nowelizacji z dnia 13 lipca 2023 r.

2023 r. – przyp. A.K.) jest natomiast zliberalizowanie przepisów regulujących prowadzenie poszukiwań ukrytych lub porzuconych zabytków przy użyciu urządzeń technicznych i elektronicznych. W praktyce chodzi głównie o osoby posługujące się detektorami metali, poszukujące znajdujących się pod ziemią (lub pod wodą) metalowych zabytków, w tym zabytków archeologicznych, przede wszystkim monet i ozdób wykonanych z metali szlachetnych oraz broni pochodzącej z różnych epok historycznych, w szczególności z czasów II wojny światowej. Sytuacja ta stanowi realne zagrożenie dla dziedzictwa kulturowego, a z uwagi na liczne nieścisłości w treści przepisów, utrudnia ich zastosowanie w praktyce².

Uzasadnienie projektu wskazuje, że nowelizacja z dnia 13 lipca 2023 r. jako całość budzi zasadnicze zastrzeżenia środowiska naukowego, które nie brało udziału w projektowaniu rozwiązań zawartych w przedłożeniu. Projekt został w całości negatywnie oceniony przez Radę Ochrony Dziedzictwa Archeologicznego przy Ministrze Kultury i Dziedzictwa Narodowego, która w uchwale z dnia 28 czerwca 2023 r. stwierdziła, że większość proponowanych zmian zdecydowanie osłabi ochronę archeologicznego dziedzictwa kulturowego w Polsce. Zdaniem ww. Rady, niewłaściwe jest procedowanie w parlamencie projektu, który wyraża stanowisko tylko jednej grupy interesariuszy – środowiska tzw. eksploratorów, zainteresowanych swobodnym dostępem do znajdujących się w ziemi zabytków archeologicznych. Negatywną opinię na temat nowelizacji z dnia 13 lipca 2023 r. wyrażają także środowiska naukowe archeologów, czołowi przedstawiciele nauki polskiej, muzealnicy oraz organizacje pozarządowe³. Zdaniem specjalistów, pozyskiwanie tego rodzaju przedmiotów powinno się odbywać w toku badań archeologicznych, które w przeciwieństwie do poszukiwań amatorskich są aktywnością stricte naukową, prowadzoną przez wykształconych w tej dziedzinie specjalistów. Potrzeby i aspiracje grup interesariuszy

² Z uzasadnienia projektu ustawy.

³ Przed uchwaleniem ustawy do resortu kultury trafiły głosy sprzeciwu ze strony: Rady Naukowej Instytutu Archeologii i Etnologii PAN, Komitetu Nauk Pra- i Protohistorycznych PAN, Stowarzyszenia Naukowego Archeologów Polskich, Zarządu Głównego Stowarzyszenia Konserwatorów Zabytków, Konferencji Dziekanów i Dyrektorów Wydziałów Archeologii i Instytutów Akademickiej w Polsce, Instytutu Archeologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Narodowego Instytutu Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów, Europejskiego Stowarzyszenia Archeologów (EAA), środowiska muzealników polskich oraz osób indywidualnych – wykładowców i specjalistów w dziedzinie archeologii i kryminologii. Na przełomie grudnia 2023 r. i stycznia 2024 r. wpłynęły wnioski o uchylenie ustawy od Komitetu Nauk Pra- i Protohistorycznych PAN, Konferencji Dziekanów i Dyrektorów Wydziałów Archeologii i Instytutów Akademickiej w Polsce oraz Stowarzyszenia Naukowego Archeologów Polskich. Przepis oryginalny A.K.

np. hobbystów nie mogą być traktowane w sposób uprzywilejowany w przypadku kolizji z interesem społecznym. Krytycznie do przepisów projektu odniósł się również Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, co zostało ujęte w sporządzonej na wniosek Kancelarii Sejmu opinii z dnia 4 lipca 2023 r. W swoim stanowisku organ ten wskazuje na niedopracowanie, a nawet brak zgodności z prawem znacznej części mających wejść w życie zmian. Uwagi te w istocie podają w wątpliwość zgodność uchwalonej ustawy z prawem Unii Europejskiej⁴.

Zgodnie z art. 3 nowelizacji z dnia 13 lipca 2023 r., wchodzi ona w życie z dniem 1 maja 2024 r.

II. Rekomendowane rozwiązanie (w tym planowane narzędzia interwencji) i oczekiwany efekt

1. [Obowiązujący stan prawny] Zgodnie z obecnym brzmieniem 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 pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków**. Postępowanie w sprawie wydania pozwolenia toczy się na zasadach ogólnych określonych w kodeksie postępowania administracyjnego⁵.

Tryb wydawania pozwoleń na poszukiwanie ukrytych lub porzuconych zabytków, w tym zabytków archeologicznych, przy użyciu urządzeń technicznych lub elektronicznych oraz sprzętu do nurkowania 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 zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (dalej: poszukiwanie zabytków) (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 81). Zgodnie z § 10 ust. 1 rozporządzenia wnioski o wydanie pozwolenia na poszukiwanie zabytków zawiera:

- 1) imię, nazwisko i adres lub nazwę, siedzibę i adres wnioskodawcy;

⁴ Z uzasadnienia projektu ustawy.

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775.

2) wskazanie miejsca poszukiwania zabytków z określeniem współrzędnych geodezyjnych lub geograficznych z dokładnością do jednej setnej sekundy dla punktów załamania obszaru poszukiwań lub nazwą albo numer obrębu ewidencyjnego z numerami działek ewidencyjnych, a w odniesieniu do polskich obszarów morskich, współrzędnych geocentrycznych geodezyjnych naniesionych na morską mapę nawigacyjną;

3) imię, nazwisko i adres osoby kierującej poszukiwaniami zabytków albo samodzielnie prowadzącej te poszukiwania;

4) uzasadnianie wniosku.

Do wniosku, o którym mowa w ust. 1, 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.

Zgodnie z art. 109c u.o.t., kto bez pozwolenia albo wbrew warunkom pozwolenia poszukuje ukrytych lub porzuconych zabytków, w tym przy użyciu wszelkiego rodzaju urządzeń elektronicznych i technicznych oraz sprzętu do nurkowania, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Stosownie do treści art. 34 ust. 2 u.o.z. osobom zajmującym się zawodowo badaniami archeologicznymi lub zatrudnionym w grupach zorganizowanych w celu prowadzenia takich badań nie przysługuje nagroda za

odkrycie lub znalezienie zabytku archeologicznego. **Nagroda przyznawana jest jedynie w sytuacji przypadkowego odkrycia lub znalezienia zabytku.**

2. [Zmiany wprowadzone przez nowelizację z 13 lipca 2023 r.] Nowelizacja z 13 lipca 2023 r. w art. 36b u.o.z., który wchodzi w życie 1 maja 2024 r., uregulowała w sposób odrębny zasady poszukiwań ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych przy użyciu urządzeń elektronicznych lub technicznych. Zgodnie z art. 36b ust. 1 u.o.z., poszukiwania takie mają być prowadzone pod warunkiem posiadania zgody właściciela nieruchomości i posiadacza nieruchomości oraz po dokonaniu zgłoszenia poszukiwań do rejestru poszukiwań⁶. **Zgłoszenia poszukiwań dokonuje się przed rozpoczęciem poszukiwań za pomocą aplikacji mobilnej** udostępnionej przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Zgłoszenie poszukiwań, o których mowa w ust. 1, powinno zawierać:

1) oznaczenie zgłaszającego: imię i nazwisko, numer PESEL albo numer paszportu lub innego dokumentu potwierdzającego tożsamość w przypadku osoby nieposiadającej numeru PESEL, adres do korespondencji oraz adres poczty elektronicznej;

2) termin oraz zakres terenowy prowadzenia poszukiwań, o których mowa w ust. 1;

3) oświadczenie zgłaszającego o posiadaniu zgody właściciela nieruchomości i posiadacza nieruchomości na prowadzenie poszukiwań;

4) oświadczenie zgłaszającego o byciu osobą pełnoletnią;

5) oświadczenie zgłaszającego o zobowiązaniu się do zgłaszania znalezionej przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, że jest zabytkiem archeologicznym albo innym zabytkiem ruchomym;

6) oświadczenie zgłaszającego o prawdziwości danych i informacji zawartych w zgłoszeniu poszukiwań, o których mowa w ust. 1.

Zgodnie z art. 36b ust. 6 u.o.z. z chwilą otrzymania potwierdzenia zgłoszenia poszukiwań, o których mowa w ust. 1, jest ono skuteczne i można rozpocząć poszukiwania. Co istotne, **przepisy nie przewidują możliwości wniesienia przez organ sprzeciwu wobec dokonanego zgłoszenia poszukiwań.**

⁶ Pozwolenia wymaga poszukiwanie zabytków na polskich obszarach morskich.

Obok możliwości prowadzenia poszukiwań na podstawie zgłoszenia, nowelizacja wprowadziła zakazy prowadzenia poszukiwań na obszarach:

1) będących zabytkami wpisanymi do rejestru, wpisanymi do rejestru wraz z otoczeniem lub ujętymi w ewidencji zabytków i w odległości mniejszej niż 10 metrów od nich;

2) będących zabytkami uznanymi za pomnik historii;

3) parków kulturowych;

4) ochrony dziedzictwa kulturowego objętych ochroną na podstawie Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjętej w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r., i ich stref buforowych;

5) którym przyznano Znak Dziedzictwa Europejskiego, o którym mowa w decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1194/2011/UE z dnia 16 listopada 2011 r. ustanawiającej działanie Unii Europejskiej na rzecz Znaku Dziedzictwa Europejskiego;

6) cmentarzy, dawnych cmentarzy, mogił i grobów wojennych oraz miejsc kaźni;

7) Pomników Zagłady i ich stref ochronnych;

8) objętych wnioskiem o wydanie pozwolenia, o którym mowa w art. 36 ust. 1 pkt 5, lub tym pozwoleniem.

Nowelizacja wprowadziła także nowy rodzaj pozwolenia – na wydobycie wielkogabarytowego zabytku ruchomego, wymagające użycia maszyn budowlanych [art. 36 ust. 1 pkt 13) u.z.o.]. *A contrario* należy przyjąć, że wydobycie zabytku ruchomego, który nie jest wielkogabarytowy, albo którego wydobycie nie wymaga użycia maszyn budowlanych, nie wymaga uzyskania pozwolenia.

Zgodnie z art. 109d ust. 1 u.o.z., poszukiwanie ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych przy użyciu urządzenia elektronicznego lub technicznego na obszarach zakazanych podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Ta sama kara przewidziana jest dla prowadzenia poszukiwań na polskich obszarach morskich bez pozwolenia (art. 109d u.o.z.) albo wbrew warunkom pozwolenia oraz prowadzenia poszukiwań bez dopełnienia obowiązku dokonania zgłoszenia (art. 109e u.o.z.).

Od 1 maja 2024 r. art. 34 u.o.z. przewidywać ma **nagrodę pieniężną albo dyplom dla osób, które odkryły w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych, przypadkowo znalazły albo znalazły lub pozyskały w wyniku**

poszukiwań, o których mowa w art. 36b ust. 1, zabytek archeologiczny. Wartość przyznanej nagrody pieniężnej nie może być wyższa niż dwudziestopięciokrotność kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w poprzednim roku kalendarzowym, ogłaszanej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (w wyjątkowych wypadkach może zostać podwyższona do trzydziestokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia).

Projekt przewiduje, że przywołane powyżej przepisy nowelizacji nie wejdą w życie z dniem 1 maja 2024 r. Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. poz. 1904) ma w całości utracić moc obowiązującą w tym samym dniu. Oznacza to, że poszukiwanie ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych, w tym zabytków archeologicznych, przy użyciu wszelkiego rodzaju urządzeń elektronicznych i technicznych oraz sprzętu do nurkowania będzie dokonywać się w oparciu o obowiązujące dotychczas przepisy.

III. Jak problem został rozwiązany w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE?

Oceniany projekt odnosi się przede wszystkim do kwestii prowadzenia poszukiwań ukrytych lub porzuconych zabytków. Proponowane jest uchylenie nowelizacji ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, która zakładała m.in. liberalizację zasad prowadzenia poszukiwań przy pomocy urządzeń technicznych lub elektronicznych. W związku z tym poniżej przedstawiono analizę wybranych rozwiązań dotyczących możliwości amatorskiego prowadzenia poszukiwań zabytków, używania w tym celu wskazanych urządzeń (w tym zwłaszcza wykrywaczy metalu), i zasady wydawania pozwoleń na ich wykorzystanie, ewentualnych nagród przewidzianych w prawie za odnalezione zabytki oraz kar za złamanie przewidzianych w prawie zakazów. W opracowaniu uwzględniono regulacje w Austrii, Chorwacji, Estonii, Finlandii i Norwegii.

W Austrii zgodnie z postanowieniami federalnej ustawy o ochronie zabytków ze względu na ich znaczenie historyczne, artystyczne lub inne znaczenie kulturowe⁷

⁷ *Bundesgesetz betreffend den Schutz von Denkmalen wegen ihrer geschichtlichen, künstlerischen oder sonstigen kulturellen Bedeutung (Denkmalschutzgesetz – DMSG)*, BGBl. Nr. 533/1923 (NR: GP I 1513 AB 1703 S. 209.) z późn. zmianami, tekst w j. niemieckim:

(§ 11) prowadzenie badań czy poszukiwań, w tym wszelkich badań terenowych, w celu odkrycia zabytków pod powierzchnią ziemi, jest dozwolone wyłącznie za zgodą Federalnego Urzędu Ochrony Zabytków (*Bundesdenkmalamtes*). Zezwolenia są wydawane wyłącznie osobom fizycznym, które ukończyły odpowiednie studia wyższe, wyłącznie na konkretne projekty. Zezwolenia mogą podlegać ograniczeniom lub specjalnym regulacjom (np. w odniesieniu do rodzaju realizacji, głębokości itp.). Użycie wykrywacza metalu (lub innego podobnego urządzenia do przeszukiwania gruntu) na nieruchomości znajdującej się w wykazie zabytkowych obiektów chronionych w interesie publicznym (niezależnie od celu użycia urządzenia), wymaga zgody Federalnego Urzędu Ochrony Zabytków. Wyłączone z konieczności ubiegania się o takie pozwolenie są osoby posiadające opisane wyżej pozwolenie na prowadzenie badań. Skorzystanie z wykrywacza metalu bez pozwolenia jest także możliwe w razie konieczności usunięcia nagłych i niespodziewanych zagrożeń dla życia, zdrowia lub mienia. W takim przypadku prace można przeprowadzić po niezwłocznym powiadomieniu odpowiednich organów, które są zobowiązane do niezwłocznego przekazania tych zgłoszeń do Federalnego Urzędu Ochrony Zabytków. Używanie wykrywaczy metalu lub innych podobnych urządzeń bez wymaganej zgody podlega karze grzywny w wysokości do 5 000 euro.

W Chorwacji zgodnie z postanowieniami ustawy o ochronie i zachowaniu dóbr kultury⁸ prowadzenie wykopalisk czy badań archeologicznych jest dozwolone wyłącznie na podstawie zezwolenia wydanego przez właściwy w tej sprawie organ. Także przeszukiwanie obszarów czy stanowisk archeologicznych i innych obszarów chronionych za pomocą wykrywaczy metali i innych podobnych urządzeń w celu wyszukania znalezisk archeologicznych jest zakazane bez uprzedniej zgody odpowiedniego organu (art. 47 ustawy). Zezwolenie mogą otrzymać wyłącznie osoby prawne i fizyczne, które spełniają kryteria kwalifikacji zawodowych do prowadzenia takich działań oraz m.in. są w stanie zapewnić zabezpieczenie znalezisk czy środki materialne i techniczne do prowadzenia działań. Rzeczy znalezione, które mają cechy dobra kulturalnego, są własnością Republiki Chorwacji i stosuje się do nich przepisy

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10009184>.

⁸ *Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara*, NN 69/99 z późn. zm., tekst w j. chorwackim: <https://www.zakon.hr/z/340/Zakon-o-za%C5%A1titi-i-o%C4%8Duvanju-kulturnih-dobara>.

ustawy o prawie majątkowym i innych prawach rzeczowych⁹ (art. 140 dotyczący znalezienia skarbu), w tym prawo do nagrody dla znalazcy oraz właściciela nieruchomości, na terenie której znaleziono obiekt.

W Estonii w § 29 ustawy o ochronie dziedzictwa kulturowego¹⁰ uregulowano kwestie związane z używaniem urządzeń poszukiwawczych, zdefiniowanych jako przyrządy lub urządzenia techniczne, z wyjątkiem nawigacyjnych, umożliwiające ustalenie lokalizacji znalezisk archeologicznych na powierzchni ziemi, w ziemi i pod wodą. W ustawie wskazano, że korzystanie z takich urządzeń na obszarach zabytkowych, w ich bezpośrednim otoczeniu oraz na chronionych stanowiskach archeologicznych jest dozwolone wyłącznie w określonych przypadkach: 1) w celu przeprowadzenia badań archeologicznych w trybie przewidzianym w ustawie; 2) przez organy policyjne i wojskowe w ramach wykonywania obowiązków służbowych; 3) przez właściciela nieruchomości czy przedsiębiorcę w ramach wykonywania obowiązków związanych z budownictwem, uprawą roli czy gospodarką leśną w zakresie działalności niezwiązanej z poszukiwaniem znalezisk archeologicznych. Z kolei na używanie urządzeń poszukiwawczych na wodzie oraz poza wyraźnie określonym obszarem o zwartej zabudowie (np. miasta, miasteczka czy wsi oraz gospodarstwa/podwórza), wymagane jest otrzymanie pozwolenia (z obowiązku posiadania pozwolenia zwolnione jest wykorzystywanie urządzeń poszukiwawczych w przypadkach wskazanych powyżej). O pozwolenie może ubiegać się osoba fizyczna w wieku powyżej 18 roku życia, która ukończyła odpowiednie szkolenie zawodowe i nabyła umiejętność rozpoznawania znalezisk archeologicznych bez szkody dla znaleziska lub obszaru. Pozwolenia są wydawane przez Radę Dziedzictwa Narodowego (*Muinsuskaitseamet*) na okres 5 lat (przy czym przed każdym rozpoczęciem poszukiwań należy powiadomić Radę). Za odkrycie znaleziska archeologicznego przysługuje nagroda, której wysokość ustala Rada. Karą za naruszenie zakazu stosowania urządzeń poszukiwawczych jest grzywna. Rada Dziedzictwa Narodowego lub sąd mogą także skonfiskować urządzenie.

⁹ Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, NN 91/96 z późn. zm., tekst w j. chorwackim: <https://www.zakon.hr/z/241/Zakon-o-vlasni%C5%A1tvu-i-drugim-stvarnim-pravima>.

¹⁰ *Muinsuskaitseadus*, RT I, 19.03.2019, 13 z późn. zm., tekst w j. estońskim: <https://www.riigiteataja.ee/akt/107032023061>; tekst w j. angielskim: *Heritage Conservation Act*, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/531032023002/consolide>.

W Finlandii używanie wykrywaczy metalu jest co do zasady dozwolone pod warunkiem uzyskania pozwolenia właściciela gruntu, a w rezerwatach przyrody – po uzyskaniu pozwolenia oraz wyłącznie w celach naukowych. Na prowadzenie poszukiwań w obszarach zabytkowych oraz innych miejscach dziedzictwa kulturowego wymagane jest ponadto zezwolenie Fińskiej Agencji Dziedzictwa (*Museovirasto*). Kwestie te uregulowano w ustawie o zabytkach¹¹. Na obszarach chronionych na podstawie ustawy o zabytkach lub w ich pobliżu zakazane jest rozkopywanie ziemi. Dotyczy to także miejsc, co do których może istnieć podejrzenie, że mogą być stanowiskiem archeologicznym. Wykorzystywanie wykrywaczy metalu w takich miejscach wymaga wcześniejszego kontaktu z Fińską Agencją Dziedzictwa. Agencja ma prawo wykupić obiekt zabytkowy, o znalezieniu którego została poinformowana przez znalazcę (niezwłoczne poinformowanie Agencji oraz oddanie jej przedmiotu w takim stanie, w jakim został znaleziony, jest obowiązkowe), lub przenieść prawo wykupu na inny organ czy instytucję. Jeżeli przedmiot nie zostanie wykupiony, jest zwracany znalazcy. Zabytkowy przedmiot znaleziony na uznanym stanowisku archeologicznym należy do państwa bez wykupu, a Agencja może, jeśli uzna za stosowne, wypłacić znalazcy nagrodę.

W Norwegii nie ma ogólnego zakazu posługiwania się wykrywaczami metalu, jednak osoby wykorzystujące takie urządzenia muszą przestrzegać przepisów, w tym ustawy o dziedzictwie kulturowym¹². Co do zasady, zgodnie z art. 3 ustawy, zakazane jest prowadzenie wszelkich działań, które mogą doprowadzić do m.in. uszkodzenia, zniszczenia, wykopania, przeniesienia, ukrycia lub – w jakikolwiek inny sposób – nadmiernego zniekształcenia zabytków czy miejsc objętych automatyczną ochroną w myśl postanowień ustawy. Zgodnie z wytycznymi w sprawie prywatnego używania wykrywaczy metalu, przygotowanymi przez norweską Radę Dziedzictwa Kulturowego (*Riksantikvaren*)¹³, użycie wykrywacza metalu może spowodować uszkodzenie chronionych zabytków i miejsc, a w związku z tym zasadniczo zabrania się prowadzenia takich działań w miejscach chronionych oraz w otaczającej je strefie

¹¹ *Muinaismuistolaki*, 295/1963 z późn. zm., tekst w j. fińskim: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1963/19630295>.

¹² *Lov om kulturminner [kulturminneloven]*, LOV-1978-06-09-50, z późn. zm., tekst w j. norweskim: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1978-06-09-50>.

¹³ *Guidelines for the private use of metal detectors*, Directorate for Cultural Heritage, January 2018, https://riksantikvaren.no/content/uploads/2024/01/Guidelines_metal_detectors.pdf.

bezpieczeństwa o szerokości 5 metrów (liczone poziomo i pionowo, w górę oraz w dół). Rada zaleca jednak, aby nie podejmować działań z użyciem wykrywacza metalu w odległości mniejszej niż 25 metrów od obszaru czy zabytku chronionego. Jednocześnie ustawa wprowadza możliwość wystąpienia o pozwolenie na prowadzenie działań na terenie chronionych zabytków i miejsc. O pozwolenie należy wystąpić do właściwego organu (zgodnie z prawem lokalnym) lub do najbliższego organu policji tak szybko, jak to możliwe, przed planowanymi działaniami. Organ ma obowiązek podjęcia decyzji w tej sprawie jak najszybciej. Od jego decyzji przysługuje odwołanie w terminie 6 tygodni od dnia zawiadomienia o dotarciu decyzji do adresata. Osoba, która łamie (umyślnie lub przez zaniedbanie) zakazy czy nakazy wprowadzone w ustawie, podlega karze grzywny lub pozbawienia wolności do roku. W przypadku odnalezienia obiektu stanowiącego dziedzictwo kulturowe (zgodnie z postanowieniami ustawy), należy ten fakt niezwłocznie zgłosić właściwemu organowi policji lub innemu właściwemu organowi na danym terenie. Znalazcy może zostać przyznana nagroda, której wysokość ustala ministerstwo klimatu i środowiska (odpowiedzialne za realizację ustawy o dziedzictwie kulturowym). Nagroda może także być podzielona pomiędzy znalazcę i właściciela gruntu. W przypadku znalezienia złota lub srebra ustawa przewiduje minimalną wartość nagrody liczoną wg wagi znaleziska. Od decyzji ministerstwa nie przysługuje odwołanie.

IV. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Projekt będzie miał wpływ na:

- osoby amatorsko poszukujące zabytków archeologicznych (tzw. eksploratorów) oraz osoby chcące prowadzić takie poszukiwania; brak jest wiarygodnych danych na temat liczebności tych kategorii osób,
- 16 wojewódzkich konserwatorów zabytków,
- Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

V. Informacje o zakresie, czasie trwania i wynikach konsultacji

Uzasadnienie projektu nie wskazuje, że był on poddany konsultacjom. Jednocześnie z uzasadnienia projektu wynika, że stanowi on odpowiedź na

zastrzeżenia środowiska naukowego (archeologów, muzealników), a także organizacji pozarządowych, podnoszone w odniesieniu do nowelizacji z dnia 13 lipca 2023 r.

VI. Wpływ na sektor finansów publicznych

Projekt będzie miał pozytywny wpływ na sektor finansów publicznych w wyniku braku konieczności wypłacania z budżetu państwa (w ramach części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego) nagród pieniężnych w wysokości do trzydziestokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia osobom, które m.in. w wyniku poszukiwań znalazły zabytek archeologiczny, jak również ponoszenia kosztów administracyjnych związanych z obsługą systemu nagród. Nie wzrosną również koszty funkcjonowania wojewódzkich urzędów ochrony zabytków związane z koniecznością przeprowadzania oględzin znalezionych lub pozyskanych przedmiotów, co do których istnieje przypuszczenie, że są one zabytkami archeologicznymi lub innymi zabytkami ruchomymi, oraz miejsc ich znalezienia lub pozyskania.

Nie będzie również konieczne zbudowanie i utrzymywanie aplikacji mobilnej do zgłaszania amatorskich poszukiwań zabytków, ani prowadzonego w systemie teleinformatycznym rejestru zgłoszonych poszukiwań oraz znalezionych zabytków.

VII. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Projekt nie będzie miał skutków gospodarczych oraz bardzo niewielkie skutki społeczne, związane z niewprowadzeniem dla zainteresowanych obywateli ułatwień dotyczących amatorskiego prowadzenia przez nich poszukiwań zabytków archeologicznych i uzyskiwaniem z tego tytułu korzyści (finansowych i niefinansowych).

VIII. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

Z uwagi na fakt, że projekt przewiduje utratę mocy obowiązującej przez przepisy nowelizacji, które znajdują się w okresie *vacatio legis*, należy uznać, że przyjęcie projektu nie spowoduje zmian w zakresie obciążeń regulacyjnych. Wraz z upływem

dnia 1 maja 2024 r. (data wejścia w życie nowelizacji i projektu) układ praw i obowiązków pomiędzy jednostką a administracją publiczną nie ulegnie zmianie.

W odniesieniu jednak do stanu prawnego, który miałby obowiązywać od dnia 1 maja 2024 r., należy wskazać, że przyjęcie projektu skutkować będzie wzrostem obciążeń regulacyjnych dla podmiotów zajmujących się poszukiwaniem zabytków w Polsce (konieczność uzyskania pozwolenia na poszukiwania zamiast zgłoszenia poszukiwań za pomocą aplikacji). Z drugiej strony, uwzględniając fakt, że nowelizacja wprowadziła nowe zadania i obowiązki dla służb konserwatorskich (np. art. 36b ust. 3 i 4 u.o.z. stanowiąc mają, że wojewódzki konserwator zabytków w terminie 6 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, jest zobowiązany dokonać oględzin znalezionej lub pozyskanego przedmiotu i miejsca jego znalezienia lub pozyskania, a następnie w terminie 30 dni od dnia zakończenia oględzin dokonać oceny, czy znaleziony przedmiot jest zabytkiem), utrata przez nią mocy obowiązującej skutkować będzie zmniejszeniem obciążeń administracji publicznej.

IX. Wpływ na rynek pracy

Projekt nie będzie miał wpływu na rynek pracy.

X. Wpływ na pozostałe obszary

Przedłożony projekt będzie miał wpływ na ochronę dziedzictwa kulturowego w Polsce, utrzymując obecny poziom kontroli państwa nad procesami poszukiwania zabytków archeologicznych.

XI. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Zgodnie z art. 2 projektu ustawa wchodzi w życie z dniem 1 maja 2024 r., tj. w dniu wejścia w życie nowelizacji z dnia 13 lipca 2023 r. Należy zwrócić uwagę, że określenie wejścia w życie ustawy datą dzienną w tym przypadku generuje ryzyko związane z nieuchwaleniem ustawy we wskazanym terminie, a także ryzyko związane z uchwaleniem ustawy co prawda w terminie, ale bez zagwarantowania Prezydentowi czasu na podjęcie decyzji co do podpisania ustawy. Okoliczności te mogą skutkować uznaniem ustawy za naruszającą art. 2 (zasada *lex retro non agit*) i art. 122 ust. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu wyroku z dnia 24 lipca 2013 r. (sygn. Kp 1/13) Trybunał

Konstytucyjny uznał, że: *Określenie dnia wejścia ustawy zmieniającej w życie z pominięciem zagwarantowanego Prezydentowi w art. 122 ust. 2 Konstytucji terminu podjęcia decyzji co do podpisania ustawy stanowi wystarczającą przesłankę stwierdzenia, że w badanej sprawie naruszono nakaz zachowania odpowiedniej vacatio legis.*

XII. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Ani projekt, ani uzasadnienie nie wskazują na jego planowaną ewaluację.

Autorzy:

dr Adrian Grycuk
(pkt IV, VI, VII, IX, X)
specjalista ds. systemu gospodarczego
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

dr Adam Karczmarek (pkt I, II, V, VIII, XI, XII, XIII)
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Daniela Kupis (pkt III)
specjalistka w Wydziale Oceny Skutków Regulacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptowała:

Dyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji



Marzena Laskowska

Deskrytory bazy REX: Konstytucja, ocena skutków regulacji, zabytki.

Weryfikacja: A. Tomaszewska, P. Chybalski (pkt I, II, V, VIII, XI, XII, XIII), D. Dziewulak (pkt III), P. Russel (pkt IV, VI, VII, IX, X).