



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja

Druk nr 257
Warszawa, 20 marca 2024 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

**- o uchyleniu ustawy z dnia 13 lipca 2023 r.
o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece
nad zabytkami.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Jarosława Rzepę.

(-) Paweł Bejda; (-) Adam Dzedzic; (-) Adam Gomoła; (-) Agnieszka Maria Kłopotek; (-) Władysław Kosiniak-Kamysz; (-) Mirosław Maliszewski; (-) Urszula Nowogórska; (-) Mirosław Adam Orliński; (-) Krzysztof Paszyk; (-) Michał Pyrzyk; (-) Bartosz Romowicz; (-) Wiesław Różyński; (-) Jarosław Rzepa; (-) Tadeusz Samborski; (-) Bartłomiej Sienkiewicz; (-) Zbigniew Sosnowski; (-) Magdalena Sroka; (-) Stanisław Tomczyszyn; (-) Jolanta Zięba-Gzik; (-) Bożena Żelazowska.

U S T A W A

z dnia 2024 r.

o uchyleniu ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

Art. 1. Traci moc ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. poz. 1904).

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 maja 2024 r.

Uzasadnienie

Niniejszy projekt ma na celu uchylenie ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. poz. 1904), która została uchwalona w dniu 13 lipca 2023 r. z inicjatywy poselskiej, zwanej dalej „nowelizacją z dnia 13 lipca 2023 r.”. Ww. nowelizacja obejmuje zmiany zasad prowadzenia amatorskich (nienaukowych) poszukiwań zabytków. Zgodnie z uzasadnieniem nowelizacji z dnia 13 lipca 2023 r., celem ustawy jest między innymi zwiększenie bezpieczeństwa dziedzictwa kulturowego. W świetle normatywnej zawartości ww. nowelizacji rzeczywistym celem inicjatywy poselskiej 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 praktyce. Zgodnie z art. 3 nowelizacji z dnia 13 lipca 2023 r., wchodzi ona w życie z dniem 1 maja 2024 r.

1. Aktualny stan prawny w obszarze podlegającym regulacji

Zgodnie z aktualnym stanem prawnym, prowadzenie poszukiwań ukrytych lub porzuconych zabytków przy pomocy urządzeń technicznych lub elektronicznych albo sprzętu do nurkowania jest dopuszczalne na zasadzie pozwolenia wydawanego w formie decyzji administracyjnej przez organ ochrony zabytków szczebla wojewódzkiego – wojewódzkiego konserwatora zabytków. Konsekwencją administracyjnoprawnego charakteru postępowań w sprawach pozwoleń na prowadzenie poszukiwań zabytków jest stosowanie przepisów ogólnej procedury administracyjnej, określonej w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeksie postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, z późn zm.). Do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 1595), poszukiwanie zabytków bez pozwolenia stanowiło czyn zabroniony jako wykroczenie. Obecnie, zgodnie z art. 109c ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840, z późn zm.), poszukiwanie zabytków bez pozwolenia albo wbrew warunkom pozwolenia stanowi przestępstwo zagrożone grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat

2. Ponadto, według aktualnie obowiązujących przepisów, osobom, które odkryły zabytek w wyniku intencjonalnych poszukiwań nie przysługuje gratyfikacja w żadnej formie. Nagrody za znalezienie zabytku przyznawane są jedynie w sytuacji przypadkowego odkrycia lub znalezienia zabytku.

Zasady wydawania pozwoleń na poszukiwania ukrytych lub porzuconych zabytków, w tym zabytków archeologicznych, przy użyciu urządzeń technicznych lub elektronicznych albo sprzętu do nurkowania określa rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 2018 r. w sprawie wydawania pozwoleń na prowadzenie 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. z 2021 r., poz. 81). We wniosku o wydanie pozwolenia na poszukiwania, poza podaniem danych wnioskodawcy (może nią być osoba fizyczna, stowarzyszenie bądź jakikolwiek inny podmiot), należy wskazać miejsce, gdzie będą prowadzone poszukiwania, dane osoby mającej kierować poszukiwaniami bądź prowadzić je samodzielnie oraz uzasadnienie. Załącznikami do wniosku są: program poszukiwań, dokument potwierdzający tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, na której prowadzone będą poszukiwania, bądź zgoda właściciela nieruchomości na prowadzenie na niej poszukiwań albo oświadczenie, że właściciel takiej zgody nie udzielił, mapa topograficzna lub prezentacja kartograficzna bazy danych obiektów topograficznych (BDOT10k). Dodatkowe elementy przewidziano dla poszukiwań prowadzonych na polskich obszarach morskich.

2. Zakres zmian zakładany uchylaną nowelizacją oraz ich ocena

Nowelizacja z dnia 13 lipca 2023 r. zawiera szereg rozwiązań, których skutkiem będzie ułatwienie realizacji działalności hobbystycznej. Założono rezygnację z wymogu uzyskania pozwolenia na prowadzenie poszukiwań ukrytych lub porzuconych zabytków. W to miejsce zaproponowano obowiązek dokonania zgłoszenia poszukiwań za pośrednictwem uruchomionej w przyszłości aplikacji mobilnej. W przeciwieństwie do wniosku o pozwolenie czy rozwiązań znanych m.in. z procedury zgłoszeniowej dla niektórych robót budowlanych, określonej w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, z późn. zm.), zgłoszenie poszukiwań nie będzie mogło zostać rozpatrzone negatywnie ze skutkiem zablokowania konkretnego zamierzenia poszukiwawczego. Nie przewidziano bowiem żadnej sformalizowanej reakcji, chociażby – znanego z innych procedur – sprzeciwu organu przyjmującego zgłoszenie. Zgłoszenie będzie mogło być dokonane bez żadnego realnego wyprzedzenia, nawet w momencie

włączenia urządzenia do detekcji. Obowiązkiem posiadania pozwolenia nadal będą objęte poszukiwania na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej.

Nowelizacja z dnia 13 lipca 2023 r. w sposób enumeratywny określa kategorie obszarów, które ze względu na swoje znaczenie historyczne są objęte zakazem prowadzenia poszukiwań. Należy to ocenić pozytywnie, gdyż dotychczasowe przepisy nie przewidywały takiej możliwości, pozostawiając możliwość wprowadzenia tzw. stref zakazu poszukiwań w treści wydawanego przez organ konserwatorski pozwolenia. Z możliwości prowadzenia poszukiwań zabytków wyłączone są obszary: będące zabytkami wpisanymi do rejestru, wpisanymi do rejestru wraz z otoczeniem lub ujętymi w ewidencji zabytków i w odległości mniejszej niż 10 metrów od nich (1); będące zabytkami uznanymi za pomnik historii (2); parków kulturowych (3); ochrony dziedzictwa kulturowego objęte ochroną na podstawie Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjętej w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r., i ich stref buforowych (4); obszary 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 Znak Dziedzictwa Europejskiego (5); cmentarzy, dawnych cmentarzy, mogił i grobów wojennych oraz miejsc kaźni (6); Pomników Zagłady i ich stref ochronnych (7); objęte wnioskiem o wydanie pozwolenia, o którym mowa w art. 36 ust. 1 pkt 5, lub tym pozwoleniem (8).

Nowelizacja z dnia 13 lipca 2023 r. przewiduje nowy rodzaj pozwoleń konserwatorskich – na wydobycie wielkogabarytowego zabytku ruchomego, wymagającego użycia maszyn budowlanych, co budzi wątpliwości w kontekście nieprecyzyjności tych określeń – zarówno granicy uznania wydobywanego obiektu za „wielkogabarytowy”, jak i samych „maszyn budowlanych”. Pozostałe zabytki będą podejmowane przez prowadzącego poszukiwania w ramach dokonanego zgłoszenia, bez dodatkowego pozwolenia. Zabytki odkryte w wyniku poszukiwań stanowiąc będą własność Skarbu Państwa.

Poszukiwanie zabytków ruchomych przy użyciu urządzeń technicznych lub elektronicznych na terenach objętych zakazem prowadzenia poszukiwań stanowić ma przestępstwo zagrożone karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Tą samą karą zagrożone ma być prowadzenie poszukiwań na polskich obszarach morskich bez pozwolenia albo wbrew warunkom pozwolenia oraz prowadzenie poszukiwań na lądzie bez dopełnienia obowiązku dokonania zgłoszenia poszukiwań.

Natomiast osobie, która pozyska w toku poszukiwań zabytek archeologiczny przysługiwać będzie nagroda przyznawana przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w formie pieniężnej albo dyplomu.

Należy zasygnalizować, 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 pozarządowe¹. 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 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 Europejskiej.

Charakter przyjętych w kontrowersyjnej nowelizacji z dnia 13 lipca 2023 r. rozwiązań pozostaje w sprzeczności z przepisami prawa krajowego, przede wszystkim zaś z art. 5 Konstytucji RP, który wskazuje, iż obowiązkiem Państwa jest strzec dziedzictwa narodowego oraz art. 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który wprost stanowi na czym polega obowiązek sprawowania przez państwo ochrony zabytków. Warto wspomnieć również, że projektodawcy omawianej nowelizacji z dnia 23 lipca 2003 r. w ocenie środowiska naukowego, z czym należy się zgodzić, **nie zapewnili pełnej zgodności proponowanej regulacji z postanowieniami Europejskiej konwencji o ochronie dziedzictwa**

¹ 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.

archeologicznego (poprawiona)), sporządzona w La Valetta z dnia 16 stycznia 1992 r. (Dz. U. z 1996 r. poz. 564), która przewiduje m.in., że państwa strony są zobowiązane zapewnić, aby archeologiczne wykopaliska i poszukiwania były przeprowadzane w sposób naukowy (art. 3 pkt 1 lit b) oraz uzależnić od specjalnego wcześniejszego upoważnienia, jeżeli jest ono przewidziane przez prawo wewnętrzne danego państwa, użycie wykrywaczy metalu oraz jakichkolwiek innych środków i metod wykrywania w poszukiwawczych pracach archeologicznych.

Podstawowym problemem jest fakt, że **obowiązek używania aplikacji zaistnieć ma dopiero w momencie powzięcia zamiaru prowadzenia poszukiwań ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych**. Używanie wykrywacza metali lub innych urządzeń technicznych lub elektronicznych do poszukiwania innych przedmiotów (współczesnego złomu, meteorytów czy zagubionych przedmiotów niebędących zabytkami) nie będzie wymagało zgłoszenia zamiaru poszukiwań, nie będzie również wówczas obowiązywał zakaz prowadzenia poszukiwań takich przedmiotów na obszarach wymienionych w ustawie, gdyż zakaz obejmuje wyłącznie prowadzenie poszukiwań ukrytych lub porzuconych zabytków. Kwestia ta będzie opierać się wyłącznie na deklaracji użytkownika urządzenia, niemożliwej w praktyce do weryfikacji. Poszukiwanie metali przy pomocy urządzeń elektronicznych jest czynnością, której efekt ujawnia się dopiero po wydobyciu przedmiotu z ziemi. Przed wykonaniem wkopu i wyjęciem „znaleziska” poszukujący nie wie, czy urządzenie zasygnalizowało zabytek archeologiczny, niewybuch, wyposażenie zmarłego w nieoznaczonym grobie czy inny obiekt. Ostatecznie, poszukując innych przedmiotów można będzie rozkopywać obiekty wskazane jako chronione, nawet nie zdając sobie z tego sprawy!

Co prawda, również obecnie kwestia uzyskania pozwolenia zależy od deklaracji osoby prowadzącej poszukiwania, że jej działania będą nakierowane na poszukiwania przedmiotów zabytkowych, jednak nowelizacja z dnia 13 lipca 2023 r. nie naprawia tego problemu, a wprowadzając niedookreślone zwroty pogłębiać będzie sytuacje patologiczne, w których użytkownicy wykrywaczy metali będą łatwo omijać przepisy. Nowelizacja z dnia 13 lipca 2023 r. nie przewiduje możliwości weryfikacji, czy poszukiwania faktycznie się odbyły, co pozbawia projektowane przepisy karne waloru skuteczności zastosowania w praktyce. Nie przewidziano również narzędzi do weryfikacji, czy zgłoszone przedmioty pochodzą z danego miejsca (można podłożyć zabytki i zdjęcie z przypadkową geolokalizacją dodać jako zgłoszenie znaleziska w aplikacji). Podobnie ustawodawca nie przewidział w omawianej nowelizacji narzędzi do sprawdzenia, czy składane za jej pomocą oświadczenia są prawdziwe. Dotyczy to w szczególności **oświadczeń o posiadaniu zgody właściciela terenu** na prowadzenie poszukiwań.

Nawet gdyby jednak organ obsługujący aplikację powziął w tym zakresie uzasadnione wątpliwości, nie jest możliwe wstrzymanie poszukiwań, o czym była już mowa powyżej.

Zgodnie z omawianą nowelizacją z dnia 13 lipca 2023 r., prowadzący poszukiwania przy ich zgłaszaniu do rejestru poszukiwań będą musieli składać oświadczenie o zobowiązaniu się do zgłaszania przedmiotów, które mogą być zabytkami, a w przypadku znalezienia w trakcie poszukiwań przedmiotów, które „mogą być zabytkiem archeologicznym albo innym zabytkiem ruchomym” niezwłocznego zawiadomienia o tym wojewódzkiego konserwatora zabytków. Rozwiązanie takie z pozoru wydaje się satysfakcjonujące, jednak należy zwrócić uwagę, że uznanie czy znaleziony przedmiot może być zabytkiem, zwłaszcza zabytkiem archeologicznym, i w związku z tym należy fakt jego znalezienia zgłosić, zależeć będzie wyłącznie od osoby prowadzącej poszukiwania, jego wiedzy i kompetencji, a przede wszystkim dobrej woli. **Nie będzie bowiem obowiązku zgłaszania wszystkich znalezionych przedmiotów celem dokonania ich oględzin przez kompetentnego pracownika urzędu ochrony zabytków.** Obecnie obowiązek taki może zostać zastrzeżony w pozwoleniu wojewódzkiego konserwatora zabytków. Co więcej, takie rozwiązanie jest sprzeczne z przepisami ustawy z 20 lutego 2015 r. o rzeczach znalezionych (Dz. U. z 2023 r., poz. 501), który w art. 5 ust. 3 przewiduje, że znalezione rzeczy o wartości historycznej, naukowej lub artystycznej należy oddać właściwemu staroście i to ten organ jest uprawniony do ustalenia właściciela rzeczy znalezionej. Oba przepisy skierowane są do tego samego adresata, wymagając od niego różnych zachowań, których niedopełnienie skutkuje odpowiedzialnością karną.

Należy zwrócić też uwagę, że nowelizacja z dnia 13 lipca 2023 r. nie precyzuje, w jakiej formie prowadzący poszukiwania ma zawiadomić o znalezieniu przedmiotu mogącego być zabytkiem. Nie wskazano, czy będzie można to robić poprzez aplikację służącą do rejestrowania poszukiwań. Biorąc pod uwagę fakt, że poszukiwania prowadzone są przeważnie w weekendy i dni wolne od pracy, można się spodziewać znaczących zatorów z powodu bardzo dużej liczby zgłoszeń dokonywanych w tym czasie, mailowo, przez ePUAP czy inną drogą.

Według inicjatorów ww. zmiany ustawy konieczność uzyskiwania pozwoleń na prowadzenie poszukiwań, problemy z tym związane oraz niemające podstaw utrudnienia stwarzane przez urzędy ochrony zabytków powodują, że tylko ok. 1% prowadzących poszukiwania robi to w sposób legalny, tzn. na podstawie wydanego przez wojewódzkiego konserwatora zabytków pozwolenia, natomiast rezygnacja z konieczności uzyskiwania tych pozwoleń miałyby zachęcić pozostałe 99% osób do prowadzenia poszukiwań zgodnie z przepisami prawa. Nie wiadomo na jakiej podstawie dokonano takich wyliczeń, nie wydają się one również wiarygodne. Z danych Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego wynika, że rocznie wydawanych jest obecnie

ok. 1000 pozwoleń na prowadzenie poszukiwań zabytków. Na podstawie jednego pozwolenia poszukiwania prowadzi średnio 5 osób². Przyjęcie, że jest to tylko 1% wszystkich prowadzących na tym terenie poszukiwania zabytków przy pomocy sprzętu elektronicznego oznaczałoby, że poszukujących nielegalnie jest ok. 500 tysięcy osób. Jednocześnie wg szacunków Polskiego Związku Eksploratorów osób prowadzących poszukiwania zabytków (legalnie i nielegalnie) na terenie kraju jest ok. 200-250 tysięcy, inne szacunki wskazują na maksymalnie 30 tysięcy osób³. Podkreślić jednak trzeba, że również inne działania przy zabytkach wymagają uzyskania pozwolenia konserwatorskiego, a łamanie przepisów prawa przez jakąkolwiek grupę osób wydaje się być niewystarczającym argumentem dla liberalizacji tych przepisów. Nierozsądnym byłoby też zakładanie, że osoby, które dotąd łamały przepisy prawa – niezależnie od przyczyn takiego stanu rzeczy – po wejściu w życie przepisów liberalizujących zastosują się do minimalnych obowiązków w nich opisanych. Tymczasem organy państwa w zasadzie pozbawione zostaną możliwości weryfikacji prawidłowości prowadzonych poszukiwań czy składanych oświadczeń. Z uwagi na fakt, że zarówno ruchome zabytki archeologiczne, jak i nawarstwienia, z których są wydobywane, stanowią cenne źródła naukowe pozostaje we własności Skarbu Państwa, brak kontroli organów państwa nad działalnością związaną z ich poszukiwaniem i wydobywaniem jest bezpośrednim naruszeniem interesu społecznego.

Nagradzanie każdego znaleziska zabytku archeologicznego pozyskanego w wyniku poszukiwań będzie dużym obciążeniem dla Skarbu Państwa, ale skali tego problemu nie da się oszacować, a autorzy nowelizacji z dnia 13 lipca 2023 r., nie przewidzieli konieczności zapewnienia środków na ten cel w budżecie już w bieżącym roku. Obecnie spraw nagród za przypadkowe odkrycie lub znalezienie zabytku (nie zaś pozyskanie w wyniku intencjonalnych poszukiwań zabytków) procedowanych jest w resorcie kultury od kilku do kilkunastu rocznie, a budżet na ten cel wynosi 100 tys. zł, przy czym nie obejmuje on konieczności każdorazowego zasięgnięcia opinii rzeczoznawcy Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, niezbędnej w celu oceny wartości artystycznej, historycznej i naukowej danego zabytku, a zlecanej przez instytucję podległą Narodowy Instytut Dziedzictwa, zwany dalej „NID”, w ramach jej budżetu na bieżącą działalność.

Szacunki dla sytuacji, w której nagrody przyznawane byłyby również za pozyskanie zabytku archeologicznego w wyniku intencjonalnych poszukiwań można oprzeć na danych z powiatu

² Dane MKiDN.

³ Wystąpienie Aliny Jaszewskiej na sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu 11 lipca 2023 r.: „Według nas to grupa około 30 tys. osób, co szacujemy na podstawie danych ze strony PZE: około 4 tys. członków (indywidualnych i zrzeszonych) oraz 11 tys. sympatyków. Zakładamy, że nie wszyscy należą do PZE i drugie tyle do niego się nie przyznaje” (https://ratuj-zabytki.pl/30_jaszewska.pdf, dostęp 31.01.2024 r.)

poznańskiego⁴, gdzie w 2022 r. w wyniku poszukiwań prowadzonych na podstawie 6 pozwoleń konserwatorskich pozyskano 63 niewątpliwe zabytki archeologiczne. Biorąc pod uwagę fakt, że pozwoleń wydawanych w kraju jest ok. 1 000 rocznie⁵, daje to 10 500 zabytków w skali roku. Autorzy nowelizacji w jej uzasadnieniu wskazywali, że obecnie na podstawie wydawanych pozwoleń legalne poszukiwania prowadzi 1% osób prowadzących je w ogóle. Ponieważ na podstawie jednego pozwolenia poszukiwania prowadzi średnio 5 osób, przy 1 000 pozwoleń poszukiwania prowadzi rocznie ok. 5 000 osób. Jeśli 5 000 osób uznać za 1% osób prowadzących poszukiwania, które odpowiadają za znalezienie 10 500 zabytków archeologicznych, to możemy spodziewać się zgłoszenia ok. 1 mln sztuk zabytków archeologicznych w skali roku, zakładając za autorami nowelizacji, że liberalizacja procedur zachęci do legalnych poszukiwań 100% osób prowadzących je regularnie. Ponieważ średnia wysokość nagrody pieniężnej przyznawanej w ostatnich 5 latach wyniosła ok. 6 500 zł⁶, należałoby zapewnić na ten cel ok. 6,5 mld zł. Należy mieć na względzie, że część znalezisk może być dużo cenniejsza – np. skarb może zawierać do kilku tysięcy monet i ich fragmentów i być wart szacunkowo nawet ok. 1,3 mln zł⁷ (zakładając nagrodę w wysokości 10% dawałoby to 130 tys. zł tylko za jeden skarb, a tych odkrywa się rocznie kilka w toku intencjonalnych poszukiwań). Zakładając nawet, że pozyskanie wszystkich tych zabytków zostałyby nagrodzone wyłącznie dyplomem, to sam koszt wysyłki dyplomu należy szacować na około 10,3 mln zł⁸.

Wyłącznie na marginesie dodać należy, że ustawodawca uchwalając omawianą nowelizację z dnia 13 lipca 2023 r. **nie wziął pod uwagę konieczności zapewnienia środków na pokrycie kosztów przechowywania pozyskiwanych zabytków oraz ich konserwacji**. Trzeba pamiętać, że wydobywanie zabytku archeologicznego ze stabilnego środowiska, w którym zachował się do naszych czasów, grozi jego trwałymi uszkodzeniami, a nawet całkowitym zniszczeniem w przypadku niezapewnienia natychmiastowej konserwacji. Z tego powodu osoba, zamierzająca prowadzić badania archeologiczne, zobowiązana jest już na etapie wnioskowania o pozwolenie konserwatorskie do określenia sposobu postępowania z zabytkami, jak również przedstawienia tzw. promesy muzeum lub innej jednostki organizacyjnej, która zgodzi się przechowywać i udostępniać pozyskane w toku tych badań zabytki ruchome. Tymczasem amatorzy zwolnieni są z wszelkiej odpowiedzialności za takie konsekwencje swoich działań. Zakładane ww.

⁴ „Łącznie z 6 pozwoleń jest 683 pozycje inwentarzowych (pod jedną pozycją inwentarza niekiedy jest kilka przedmiotów), w tym 63 zabytki archeologiczne, 25 zabytków innych niż archeologiczne, 10 przedmiotów wymagających dalszej konsultacji” (pismo z 30 czerwca 2022 r., znak: KZ.410.00084.2022.IV).

⁵ Dane MKiDN.

⁶ Dane MKiDN.

⁷ Najwyższa wycena znaleziska skarbu z wczesnego średniowiecza zarejestrowana przez MKiDN w ramach spraw o przyznanie nagród za przypadkowe znalezienie zabytku archeologicznego.

⁸ Koszt wysyłki listu poleconego w formacie M za zwrotnym potwierdzeniem odbioru zgodnie z cennikiem Poczty Polskiej wynosi na dzień 30.01.2024 r. 10,30 zł.

nowelizacją zintensyfikowanie zjawiska poszukiwań i ułatwienia w tym zakresie spowodują znaczące obciążenie budżetu samorządów (głównych organizatorów muzeów przechowujących obecnie zabytki archeologiczne) oraz Skarbu Państwa, który jest właścicielem zabytków archeologicznych, stanowiących wspólną własność obywateli naszego kraju⁹.

Problem przechowywania ruchomych zabytków archeologicznych sygnalizowany jest już od lat 60. XX w. Zwracała na niego także uwagę Najwyższa Izba Kontroli w 2018 r. W dniu 15 listopada 2023 r. Rada Ochrony Dziedzictwa Archeologicznego przedstawiła Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego uchwałę nr 2, wskazującą na potrzebę stworzenia sieci magazynów przeznaczonych do przechowywania zabytków archeologicznych. Analizy zmierzające do stworzenia takiej sieci podejmowane są w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego od 2018 r., jednak jego realizację wstrzymuje brak środków na ten cel. Projekt nie uzyskał dotacji ani w ramach KPO, ani w ramach programu FEniKS, zabrakło dla niego również perspektywy finansowania w kolejnych ustawach budżetowych. Jak szacuje Narodowy Instytut Konserwacji Zabytków, koszt stworzenia sieci magazynów, ich adaptacji i utrzymania w perspektywie 10 lat to ok. 90 mln zł przy założeniach obecnego systemu i ilości pozyskiwanych zabytków archeologicznych.

W kierowanych do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego wystąpieniach specjaliści zwracają również uwagę, że **nagradzanie** (zwłaszcza finansowe), nawet tylko za wyjątkowo cenne znaleziska dokonywane w toku intencjonalnych poszukiwań, **doprowadzi do zintensyfikowania poszukiwań w celu pozyskania możliwie najbardziej cennych materialnie zabytków dla sławy i/lub zarobku kosztem zniszczenia zabytków nieruchomych** – stanowisk archeologicznych, z których te przedmioty będą pochodzić. Co więcej, finansowe nagradzanie poszukiwaczy stwarza dogodne warunki do niemożliwych do skontrolowania prób legalizacji dawniejszych znalezisk pozyskanych niezgodnie z obowiązującym prawem. Istnieje realne zagrożenie, że może dochodzić do prób zafałszowania (nawet tylko w wyniku omyłki) okoliczności i lokalizacji starych znalezisk, przedstawianych jako nowe w celu uzyskania nagrody, co dyskredytuje archeologię jako naukę opierającą się na analizie współwystępowania elementów kultury materialnej, ich lokalizacji w przestrzeni i w kontekście nawarstwień utworzonych w wyniku działalności człowieka. Sam przedmiot ruchomy wydobyty z nawarstwień kulturowych posiada wyłącznie wartość artystyczną, ekspozycyjną czy kolekcjonerską, natomiast wartość naukowa i historyczna uzależniona jest od możliwości oceny kontekstu, w którym został zdeponowany w ziemi lub pod wodą. W trakcie wydobywania

⁹ Art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 1 ust. 3 ustawy nowelizującej.

przedmiotów metalowych (często bez intencji wydobywania zabytku) narusza się nawarstwienia kulturowe pozwalające określić kontekst zalegania zabytków archeologicznych, sprowadzając zabytki ruchome jedynie do roli eksponatu pozbawionego wartości źródła naukowego.

Dodać w tym miejscu trzeba, że nowelizacja z dnia 13 lipca 2023 r. dopuszcza poszukiwania zabytków przez obcokrajowców, a więc m.in. obywateli z krajów, gdzie obowiązuje zakaz prowadzenia takich poszukiwań (np. Austria, Rumunia, Ukraina). Teren naszego kraju jest atrakcyjny pod względem historycznym. Polska jest bardzo specyficznym regionem, który przez wieki był świadkiem wielu wojen – przez teren ten przechodziły kolejne fronty i armie, a kraj był areną niezliczonych potyczek zbrojnych. Szczególnie cenne dla poszukiwaczy są elementy wyposażenia wojskowego związane z konfliktami zbrojnymi, często konkretnymi bitwami i innymi wydarzeniami historycznymi. Zauważalne jest duże zainteresowanie nieśmiertelnikami, które bywają sprzedawane (najczęściej za pośrednictwem forów internetowych). Lokalizowane przez poszukiwaczy za pomocą wykrywaczy metali, mogą być wydobywane z grobów (nawet nieświadomie) i odłączane od żołnierzy, uniemożliwiając tym samym późniejszą identyfikację pochówków.

Jak wynika z analiz forów internetowych i wniosków pozwolenia na prowadzenie poszukiwań zabytków, poszukiwanie i rozpoznawanie miejsc spoczynku najczęściej dotyczy:

- ofiar zbrodni wojennych (w tym żydowskich ofiar Holocaustu)
- ofiar zbrodni komunistycznych (w tym szczątków żołnierzy niezłomnych)
- niemieckich, polskich i sowieckich grobów wojennych (z okresu I i II wojny światowej)
- polskich powstańców z okresu rozbiorów (w szczególności powstańców styczniowych)
- miejsc katastrof lotniczych z okresu II wojny światowej (w tym lotników amerykańskich i polskich – strona amerykańska w ostatnich latach zintensyfikowała działania na rzecz odnalezienia zaginionych żołnierzy amerykańskich na terenie Polski. Z punktu widzenia amerykańskiej racji stanu jest to bardzo istotne zadanie, na co wskazują częste wizyty urzędników agencji rządowych Departamentu Obrony USA).

Działania te często prowadzone są przez nieuprawnione do tego instytucje i osoby prywatne, **bez zachowania należytej staranności czy odpowiedniej metodyki, a także bez nadzoru służb zajmujących się ochroną miejsc pamięci** (województw, IPN, MKiDN). Poszukiwacze zabytkowych militariów, penetrując okopy i inne miejsca starć zbrojnych natrafiają na niepochowane ofiary tych starć, których wyposażenie wzbudza sygnał detektora metali. W wielu przypadkach ciała zmarłych są bezrefleksyjnie bezczeszczone i okradane z przedmiotów metalowych (często zabytkowych). Tymczasem do ekshumacji grobów

i cmentarzy wojennych uprawniony jest Prezes IPN, a także państwa, których obywateli dotyczy planowana ekshumacja (RP podpisała w tym zakresie umowy dwustronne z rządami m.in.: Węgier, Niemiec, Rumunii czy Włoch), firmy lub osoby, którym ww. podmioty zlecają prace ekshumacyjne oraz inne osoby za zgodą Prezesa IPN wyrażoną wskutek umotywowanej prośby rodziny lub otoczenia osoby pochowanej w grobie wojennym bądź prośby instytucji społecznej. Obecny stan prawny daje w tym zakresie organowi konserwatorskiemu przed wydaniem pozwolenia możliwość indywidualnej weryfikacji wskazanych miejsc poszukiwań, uwzględniając szersze dane niż przewidziane w nowelizacji. Wiele cmentarzy i miejsc poboju, zwłaszcza cmentarze ewangelickie, żydowskie i miejsca kaźni, nie jest właściwie oznaczonych, czytelnych w terenie ani zarejestrowanych. Jest to poważny problem, zwłaszcza w przypadku cmentarzy związanych z ludnością zamordowaną przez Niemców w czasie II wojny światowej.

Należy mieć również na względzie **ryzyko legalizacji zabytków pozyskanych za granicą lub pozyskanych nielegalnie i wzrostu zorganizowanej przestępczości** w związku z wejściem w życie omawianej nowelizacji. Obcokrajowcy z krajów objętych Strefą Schengen dodatkowo zachęteni potencjalną nagrodą będą mieli możliwość przywiezienia (bez kontroli granicznej) przedmiotów wydobytych nielegalnie w ich krajach, a następnie „zalegalizowania” ich poprzez zgłoszenie w polskiej aplikacji jako znalezionych na terenie Polski. Zgodnie z regułą, że popyt napędza podaż, istnieje realne ryzyko, iż omawiana nowelizacja zachęci grupy przestępcze i osoby indywidualne do prowadzenia nielegalnych wykopalisk na coraz większą skalę w celu pozyskania coraz cenniejszych materialnie zabytków. W sytuacji wojny i związanego z tym chaosu na terenie Ukrainy, służby graniczne i celne sygnalizują, że coraz większym problemem staje się przemyt zabytków zza wschodniej granicy RP¹⁰. Zdarza się, że zabytki archeologiczne są często falsyfikowane, co świadczy o opłacalności podrabiania tego typu obiektów w celu wprowadzenia do obrotu handlowego, a także pokazuje znaczącą wartość zabytków archeologicznych nielegalnie pozyskanych na czarnym rynku. To mechanizm znany z **finansowania terroryzmu** na terenie Bliskiego Wschodu, gdzie dochodziło do rabunkowych wykopalisk i okradania muzeów w celu sprzedaży zabytków archeologicznych w innych krajach

¹⁰ W. Krupiński, Działania Straży Granicznej w zakresie zwalczania przestępczości dotyczącej przemytu zabytków, Kwartalnik Policyjny nr 1/2018, s. 9-11; Opinia p. Olgierda Jakubowskiego: „Transgraniczny charakter tego rodzaju przestępczości powoduje, że nielegalnie wydobyte zabytki archeologiczne są przemycane do innych krajów. Wpływa na to m.in. specyfika strefy Schengen, która w praktyce umożliwia szybki transport zrabowanych zabytków pomiędzy państwami UE. W 2022 r. został opublikowany raport, w którym Interpol zdiagnozował główne trendy i zjawiska przestępcze, wymierzone w dobra kultury w 2021 r. Według danych Interpolu w Europie najczęściej zatrzymań dotyczyły przedmiotów archeologicznych, bo aż 24 955 [43%], co wiąże się zarówno z działaniem na tym terenie grup specjalizujących się w grabieży stanowisk archeologicznych, jak i relatywnie dużą łatwością ukrycia takich dzieł w trakcie przemytu a także tym, że w wielu europejskich krajach obrót nimi jest ograniczony.”

i pozyskiwania w ten sposób środków na dalszą działalność terrorystyczną¹¹. Z uwagi na powyższe, wejście w życie nowelizacji w obecnym kształcie spowoduje realne zagrożenie, że Polska stanie się głównym „rynkiem zbytu” dla takich obiektów, w dodatku systemowo finansującym nielegalną działalność w formie nagród przyznawanych za zgłaszane w aplikacji zabytki.

Nie mniej istotna jest kwestia istnienia realnego **zagrożenia dla poszukiwaczy i zdrowia publicznego** w wyniku potencjalnego natrafienia na militaria grożące wybuchem (już obecnie znane są liczne przykłady przechowywanych w budynkach mieszkalnych amunicji, niewypałów, niewybuchów pozyskiwanych w toku mniej lub bardziej legalnych poszukiwań)¹². Odnotować należy również ryzyko zwiększenia szkodnictwa leśnego, **uszkodzeń przyrody** w związku z zakładanym przez ustawodawcę zwiększeniem liczby osób prowadzących poszukiwania, a także ryzyko przypadkowego natrafiania na **elementy infrastruktury strategicznej**, zwykle niejawnej, nieuwzględnianej na mapach, a kluczowej dla bezpieczeństwa państwa, jak na przykład linie energetyczne czy telekomunikacyjne.

Jednym z argumentów przemawiających za wprowadzeniem omawianej nowelizacji z dnia 13 lipca 2023 r. miało być odciążenie wojewódzkich urzędów ochrony zabytków poprzez likwidację obowiązku prowadzenia postępowań administracyjnych z wiązanych z wydawaniem obecnie niezbędnych pozwoleń na prowadzenie poszukiwań zabytków. Zaznaczyć jednak trzeba, że pozwolenia te w skali innych zadań urzędów konserwatorskich stanowią niewielki odsetek¹³, zaś wprowadzane w ww. nowelizacji **nowe obowiązki dla służb konserwatorskich** wymagałyby znaczącego wzmocnienia kadrowego, o co najmniej jednego pracownika w każdym oddziale, a także dziesięciu osób w resorcie kultury, co łącznie daje minimum 61 nowych etatów. Do zakładanych w ustawie zadań organów ochrony zabytków należeć mają:

- bieżąca obsługa aplikacji, art. 33a ust. 1 i 2;
- dokonywanie w terminie 6 dni od przyjęcia zgłoszenia oględzin pozyskanych przedmiotów oraz miejsca ich pozyskania w celu oceny, czy stanowią one zabytek, art. 33a ust. 3;
- organizowanie badań archeologicznych w miejscu pozyskania zabytków, jeśli okażą się one niezbędne, art. 33a ust. 3;

¹¹ „Od dawna wiadomo, że istnieje związek między praniem pieniędzy, oszustwami podatkowymi i nielegalnym handlem dobrami kultury. W związku z tym wszelkie środki związane z praniem pieniędzy, finansowaniem terroryzmu i oszustwami podatkowymi, ustanowione przez władze, muszą obejmować i przewidywać handel dobrami kultury” (Z. Boz, Zwalczanie nielegalnego handlu dobrami kultury. Zestaw narzędzi dla europejskich organów sądowych i organów ścigania, Paryż 2023, s. 82).

¹² J. Skoczeń, Prawnokarna problematyka poszukiwania broni palnej i amunicji pochodzenia wojennego, praca magisterska napisana pod kierunkiem dr Renaty Pawlik, Wydział Prawa i Administracji, Krakowska Akademia im. A. F. Modrzewskiego, Kraków 2011, s. 35-37 (<https://repozytorium.ka.edu.pl/server/api/core/bitstreams/d660eb6b-52a0-4f17-88c8-059bf0ff7820/content> dostęp 31.01.2024 r.).

¹³ W 2022 r. na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1-11 wydano ok. 56 200 decyzji konserwatorskich, natomiast na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 12 (prowadzenie poszukiwań zabytków) – 940 decyzji.

- informowanie zgłaszających o powziętych ustaleniach w terminie 30 dni od dnia zakończenia oględzin oraz uzupełnianie rejestru poszukiwań, art. 33a ust. 4 i 5;
- wnioskowanie do MKiDN o przyznanie nagrody za pozyskanie zabytku archeologicznego w toku poszukiwań, art. 34 ust. 1
- prowadzenie przez resort kultury postępowań w sprawie przyznania nagrody za pozyskanie zabytku archeologicznego w toku poszukiwań, art. 34 ust. 1
- poszukiwanie instytucji, które zapewnią trwałe przechowanie, inwentaryzację i konserwację oraz udostępnianie w celach naukowych zabytków pozyskanych w wyniku poszukiwań; art. 35 ust. 3 w zw. z art. 35 ust. 4;
- wydawanie pozwoleń na „wydobycie wielkogabarytowego zabytku ruchomego” i kontrolowanie prawidłowości tych działań, art. 36 ust. 1 pkt 13.

Dodać w tym miejscu trzeba, że już obecnie urzędy ochrony zabytków borykają się z problemami kadrowymi i brakiem chętnych do obsadzenia wakujących stanowisk. Za nierealne należy więc uznać rozpisanie i rozstrzygnięcie konkursów na 61 nowych etatów do 1 maja 2024 r. Należy też pamiętać, że takie minimalne założenia w zakresie zatrudnienia stwarzają ryzyko zarówno dla pracowników, którzy będą zmuszeni samodzielnie dokonywać oględzin trudnodostępnych miejsc, narażeni na potencjalne zagrożenia. Oględziny prowadzone przez zaledwie jednego prawnika organu konserwatorskiego mogą naruszać porządek publiczny w związku ze zwiększeniem zagrożenia korupcją. Optymalnym rozwiązaniem byłoby więc zorganizowanie dwóch etatów do obsługi aplikacji i dokonywania oględzin, tak by osoby te w razie potrzeby służyły sobie nawzajem wsparciem i były w stanie zastępować się w razie nieobecności. Zauważyć bowiem należy, że przy obecnych obciążeniach urzędów konserwatorskich nieobecność pracownika obsługującego zadania wynikające z nowelizacji (urlop, choroba), zdezorganizuje działanie tego organu, negatywnie wpływając na terminowość w realizacji zdań.

Nierealny do wdrożenia jest również obowiązek dokonania oględzin przedmiotu i miejsca jego znalezienia w ciągu 6 dni od zgłoszenia przez prowadzącego poszukiwania. Realizacja tego obowiązku przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, nawet przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających dokonanie oględzin na odległość, sparaliżuje pracę urzędów, ponieważ należałoby przyjąć konieczność przeprowadzenia 1 mln oględzin rocznie przez 49 osób (przyjmując założenia opisane przy okazji kwestii nagród), a następnie w sytuacji stwierdzenia zagrożenia dla ewentualnego stanowiska archeologicznego – zorganizować niezbędne badania archeologiczne. Co więcej, ocena, czy dany przedmiot jest zabytkiem, w tym zabytkiem archeologicznym, wyłącznie na podstawie zdjęcia czy nagrania video, bardzo często

nie będzie wiarygodna. Tym bardziej dotyczy to wyników dokonywanych w ten sposób oględzin miejsca pozyskania zabytków, na podstawie których później podejmowane będą decyzje np. o konieczności przeprowadzenia badań archeologicznych. W tym miejscu warto przypomnieć, że dotychczas obowiązek oględzin przedmiotów mogących być zabytkami i miejsc ich znalezienia w terminie 3 bądź 5 dni od daty zgłoszenia, dotyczył tylko przedmiotów odkrytych w trakcie robót budowlanych lub ziemnych lub przypadkowo znalezionych. Liczba takich zgłoszeń, a co za tym oględzin dokonywanych przez pracowników urzędów konserwatorskich była zatem stosunkowo niewielka.

Odrębną sprawą są **koszty przyjętych omawianą nowelizacją z dnia 13 lipca 2023 r. zmian**, częściowo już zasygnalizowane powyżej. Dotyczy to zarówno konieczności stworzenia dodatkowych etatów dla realizacji przyjętych założeń (wraz z wyposażeniem stanowisk pracy, zapewnieniem urządzeń mobilnych i pojazdów dla umożliwienia sprawnego dokonywania oględzin), wypłat nagród, a przede wszystkim stworzenia i utrzymania aplikacji, służącej do zgłaszania zamiaru prowadzenia poszukiwań zabytków. Resort kultury niezwłocznie po opublikowaniu ustawy podjął działania zmierzające do oceny możliwości jej wdrożenia.

Wstępnie zakładano powierzenie realizacji stworzenia wymaganej aplikacji mobilnej jednej z instytucji podległych, dlatego też zwrócono się do Narodowego Instytutu Dziedzictwa i Narodowego Instytutu Konserwacji Zabytków z prośbą o przedstawienie wstępnego kosztorysu oraz ewentualnych uwag w zakresie przygotowania aplikacji. Jednocześnie przekazano tym instytucjom założenia dla funkcjonalności aplikacji, które zostały przedstawione przez autorów ustawy podczas spotkań roboczych w resorcie kultury w pierwszej połowie bieżącego roku. Obie instytucje szacują sam koszt powstania aplikacji, o której mowa w ustawie na 2-2,5 mln zł. Jednocześnie podkreślają, że krytyczne dla jej powstania jest pozyskanie elektronicznych danych o obszarach chronionych, których lokalizacje mają być za jej pomocą udostępniane. Te zaś pozostają rozproszone, gdyż podlegają różnym instytucjom. Zakładać należy, że część z nich wymagałaby dopiero przetworzenia na postać cyfrową.

Z informacji przekazanych przez Narodowy Instytut Dziedzictwa ¹⁴ wynika, że „na obecnym etapie brak jest wielu niezbędnych informacji związanych z funkcjonowaniem systemu. Warto bowiem zauważyć, że o aplikacji mowa jest zaledwie w dwóch przepisach ustawy nowelizującej, to znaczy w art. 36b ust. 2, który stanowi, że za jej pomocą dokonuje się zgłoszeń poszukiwań ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych do rejestru poszukiwań i że aplikacja powinna być udostępniona przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa

¹⁴ Pismo NID z 10 listopada 2023 r., znak: DDC.041.1.2023.PJ.

narodowego, a także w art. 36d ust. 8, który upoważnia ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego do określenia w formie rozporządzenia szczegółowych warunków technicznych działania aplikacji mobilnej oraz szczegółowego trybu dokonywania zgłoszeń poszukiwań. Aplikacja mobilna w zamyśle ustawodawcy ma realizować w zasadzie jeden cel – umożliwić dokonywanie zgłoszeń do rejestru poszukiwań”. W ocenie NID, część zakładanych funkcji aplikacji mobilnej, przedstawianych przez autorów nowelizacji resortowi kultury, budzi wątpliwości jako nieposiadające podstawy prawnej.

Dodatkowo, jak informuje NID, w zakresie udostępniania danych geoprzestrzennych obszarów zakazu poszukiwań, wyznaczonych na podstawie rzeczowej nowelizacji: „w geoprzestrzennej bazie danych o zabytkach prowadzonej przez NID nie znajdują się dane wszystkich obszarów chronionych wymienionych w Ustawie. Dotyczy to w szczególności stref ochrony wyznaczanych w dokumentach planistycznych, za które odpowiadają poszczególne jednostki samorządu terytorialnego”. Natomiast dane dotyczące zabytków archeologicznych nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków oraz krajowej ewidencji zabytków wymagają weryfikacji pod kątem spójności danych cyfrowych z dokumentacją prowadzoną papierowo przez poszczególnych wojewódzkich konserwatorów zabytków. Zakładane jest przeprowadzenie takiej weryfikacji we wszystkich województwach, jednak na obecnym etapie nie możliwe jest oszacowanie terminu zakończenia całego projektu, prowadzonego niezależnie od kwestii wdrożenia nowelizacji.

Zaznaczyć w tym miejscu trzeba, że **prośba Generalnego Konserwatora Zabytków skierowana do Prezesa Rady Ministrów o uwzględnienie w projekcie ustawy budżetowej samych tylko kosztów zatrudnienia dodatkowych osób w służbach konserwatorskich dla obsługi aplikacji, spotkała się ze zdecydowaną odmową**. Odpowiadające na ww. pismo GKZ, Ministerstwo Finansów podkreśliło, że „projekt ustawy budżetowej na rok 2024 został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 26 września 2023 r. i przekazany do Sejmu RP, w związku z czym na obecnym etapie Minister Finansów nie ma już możliwości wprowadzania zmian w projekcie”. Należy pamiętać, że nowelizacja ustawy została ogłoszona w Dzienniku Ustaw 18 września 2023 r. Nie było więc możliwe uwzględnienie omawianej kwestii wśród priorytetów określanych przez wojewódzkich konserwatorów zabytków na etapie planowania budżetu. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego zgłaszało uwagi w tym zakresie pismem z 8 marca 2023 r., a więc na długo przed powstaniem samego projektu nowelizacji. Zabezpieczone w budżecie na 2024 r. środki związane z funkcjonowaniem wojewódzkich urzędów ochrony zabytków nie obejmują kwestii zwiększenia zatrudnienia w związku z realizacją obowiązków wynikających z nowelizacji ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Niezależnie od powyższego, resort finansów zwraca uwagę, że „w **projekcie ww. ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie wskazano, iż ustawa ma generować dodatkowe skutki finansowe**, w związku z czym ewentualne zmiany w tym zakresie powinny zostać sfinansowane w ramach dotychczasowych środków budżetowych poszczególnych dysponentów w roku wejścia w życie oraz w latach kolejnych”. Pomimo niewielkiego wzrostu wydatków w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego projektu budżetu państwa na rok 2024, obejmuje on przede wszystkim wzrosty wynagrodzeń wynikające z innych przepisów prawa oraz zadania planowane jeszcze przed uchwaleniem omawianej ustawy.

Uwzględniając wszystkie opisane powyżej elementy, należy uznać, że koszt wdrożenia nowelizacji z dnia 13 lipca 2023 r. tylko w 2024 r. wyniósłby ok. 3,3 mld zł, a w każdym kolejnym roku wymagałby zaplanowania w budżecie resortu kultury oraz poszczególnych wojewódzkich urzędów ochrony zabytków ok. 6,53 mld zł, przy założeniu, że nie wzrosną koszty wynagrodzeń pracowników, ceny paliwa czy usług telekomunikacyjnych. Szacunki te nie obejmują również kwestii przechowywania i konserwacji w ramach muzeów samorządowych i instytucji prywatnych, a wyłącznie stworzenie sieci magazynów archeologicznych.

Amatorskie poszukiwania zabytków to zjawisko globalne, które może wspomagać i nierzadko wspomaga z powodzeniem badania naukowe. Aktywność ta musi jednak pozostawać pod ścisłą kontrolą urzędów konserwatorskich, w przeciwnym razie stanowić będzie realne zagrożenie dla zabytków. Dziedzictwo archeologiczne ma nieodnawialny charakter. Jego niszczenie i rabowanie pozbawia możliwości prowadzenia badań naukowych, uszczupla bezpowrotnie dziedzictwo narodowe. Przyjęte nowelizacją z 13 lipca 2023 r. zmiany ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w żaden sposób nie służą eliminacji sygnalizowanych przez autorów nowelizacji błędów i braków dotychczasowych uregulowań prawnych, nie doprowadzą do uporządkowania sfery poszukiwań zabytków, w tym „ujawnienia” się poszukiwaczy prowadzących teraz poszukiwania bez pozwoleń, a więc nielegalnie, nie zlikwidują prowadzenia poszukiwań na terenie stanowisk archeologicznych i innych miejsc, które z różnych powodów powinny być z poszukiwań wyłączone. Wręcz przeciwnie, jest bardzo prawdopodobne, że ich wejście w życie w przyjętym brzmieniu spowoduje – wbrew deklaracjom Autorów nowelizacji z dnia 13 lipca 2023 r. – wyłączenie poszukiwań zabytków, w tym zabytków archeologicznych, spod jakiegokolwiek kontroli, powtórne ich zejście do „szarej strefy”, stanowiąc tym samym realne zagrożenie dla dziedzictwa archeologicznego.

Przewiduje się, że projektowana ustawa wejdzie w życie z dniem 1 maja 2024 r. Termin ten jest skorelowany z wejściem w życie nowelizacji z dnia 13 lipca 2023 r.

Projekt ustawy uchylającej jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy uchylającej nie wymaga przedstawiania organom i instytucjom Unii Europejskiej w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia. W szczególności, zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji Rady 98/415/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych (Dz. Urz. WE L 189 z 03.07.1998, str. 42; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 1, t. 1, str. 446) projekt ustawy nie wymaga zasięgnięcia opinii Europejskiego Banku Centralnego, ponieważ nie wpływa na stabilność instytucji finansowych i rynków.

Projekt ustawy uchylającej nie podlega notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743, z późn. zm.).

Projekt ustawy uchylającej nie dotyczy majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców oraz wpływa na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców.

Projektowana ustawy uchylającej nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348) projekt ustawy uchylającej zostanie zamieszczony na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny z dniem skierowania do uzgodnień międzyresortowych.



WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-4P.02p.102.7.2024

Data wpływu 26.03.2024

BIURO EKSPERTYZ I OCENY SKUTKÓW REGULACJI
KANCELARII SEJMU

Warszawa, 25 marca 2024 r.

BEOS-WPEiM-765/24

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

SEJMU
DS.1120.110.2024(2)
26.03.2024

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o uchyleniu ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Jarosław Rzepa)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Poselski projekt ustawy przewiduje utratę mocy przez ustawę z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. poz. 1904; dalej: ustawa nowelizująca).

Ustawa nowelizująca reguluje prowadzenie poszukiwań ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych przy użyciu urządzeń elektronicznych lub technicznych. Zgodnie z ustawą nowelizującą poszukiwania będzie mogła prowadzić osoba pełnoletnia pod warunkiem posiadania zgody właściciela nieruchomości i posiadacza nieruchomości oraz po dokonaniu zgłoszenia poszukiwań do rejestru poszukiwań prowadzonego w systemie teleinformatycznym przez ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego (dalej: minister). Zgłoszenie powinno obejmować m.in. imię i nazwisko zgłaszającego, numer PESEL albo numer paszportu lub innego dokumentu potwierdzającego tożsamość w przypadku osoby nieposiadającej numeru PESEL, adres do korespondencji oraz adres poczty elektronicznej. Minister będzie administratorem danych gromadzonych w rejestrze poszukiwań. Ustawa nowelizująca zabrania prowadzenia poszukiwań na enumeratywnie wymienionych obszarach, w tym na obszarach, 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 Europejskiego¹ (dalej: decyzja ZDE).

¹ Dz. Urz. UE L 303 z 22.11.2011, s. 1.

Ustawa nowelizująca ma wejść w życie z dniem 1 maja 2024 r. Projektowana ustawa, zgodnie z art. 2 projektu, ma wejść w życie również z dniem 1 maja 2024 r.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

W kontekście zagadnień objętych projektem ustawy należy przywołać:

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych²; dalej: RODO). Zgodnie z motywem 4 oraz art. 1 tego rozporządzenia chroni ono podstawowe prawa i wolności uznane w Karcie, w szczególności prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz ochrony danych osobowych. RODO ma zastosowanie do przetwarzania danych osobowych w sposób całkowicie lub częściowo zautomatyzowany oraz do przetwarzania w sposób inny niż zautomatyzowany danych osobowych stanowiących część zbioru danych lub mających stanowić część zbioru danych (art. 2 ust. 1 RODO). Rozporządzenie jest bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich. W prawie polskim obowiązuje ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych³, która – zgodnie z przypisem 1 do tytułu tej ustawy – służy stosowaniu RODO.
- Decyzję ZDE. Decyzja ZDE ustanawia działanie Unii Europejskiej o nazwie Znak Dziedzictwa Europejskiego. Celem działania jest (1) przyczynienie się do wzmocnienia u obywateli europejskich, w szczególności u młodych ludzi, poczucia przynależności do Unii, opartego na wspólnych wartościach oraz elementach europejskiej historii i dziedzictwa kulturowego, a także na uznaniu walorów różnorodności krajowej i regionalnej oraz (2) do pogłębienie dialogu międzykulturowego. Decyzja ZDE reguluje tryb i zasady przyznawania i odbierania Znak Dziedzictwa Europejskiego obiektom, czyli zabytkom, miejscom naturalnym, obiektom podwodnym, archeologicznym, przemysłowym lub miejskim, krajobrazom kulturowym, miejscom pamięci, dobrom i obiektom kultury oraz dziedzictwu niematerialnemu związanemu z danym miejscem, w tym dziedzictwu współczesnemu.

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Ustawa nowelizująca zawiera przepisy dotyczące ochrony danych osobowych, objęte zakresem RODO. Przepisy te nie mają na celu wykonania

² Dz. Urz. UE L 119 z 4.5.2016 r., str. 1, ze zm.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1781.

prawa Unii Europejskiej. Można zatem uznać, że uchylenie ustawy nowelizującej nie jest sprzeczne z prawem Unii Europejskiej.

Ustawa zawiera także przepisy dotyczące obiektów, którym przyznano Znak Dziedzictwa Europejskiego. Zawarte w ustawie nowelizującej postanowienia chroniące takie obiekty nie naruszają decyzji ZDE, ani jej nie wykonują. Ich uchylenie nie jest sprzeczne z prawem Unii Europejskiej.

4. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o uchyleniu ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami dotyczy spraw objętych prawem Unii Europejskiej. Projekt nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Autor:

Bartosz Pawłowski

ekspert ds. legislacji

Biuro Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor

Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji



Ziemowit Cieślak

Warszawa, 25 marca 2024 r.

BEOS-WPEiM-766/24

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o uchyleniu ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Jarosław Rzepa) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Poselski projekt ustawy przewiduje utratę mocy przez ustawę z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. poz. 1904; dalej: ustawa nowelizująca).

Ustawa nowelizująca reguluje prowadzenie poszukiwań ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych przy użyciu urządzeń elektronicznych lub technicznych. Zgodnie z ustawą nowelizującą poszukiwania będzie mogła prowadzić osoba pełnoletnia pod warunkiem posiadania zgody właściciela nieruchomości i posiadacza nieruchomości oraz po dokonaniu zgłoszenia poszukiwań do rejestru poszukiwań prowadzonego w systemie teleinformatycznym przez ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego (dalej: minister). Zgłoszenie powinno obejmować m.in. imię i nazwisko zgłaszającego, numer PESEL albo numer paszportu lub innego dokumentu potwierdzającego tożsamość w przypadku osoby nieposiadającej numeru PESEL, adres do korespondencji oraz adres poczty elektronicznej. Minister będzie administratorem danych gromadzonych w rejestrze poszukiwań. Ustawa nowelizująca zabrania prowadzenia poszukiwań na enumeratywnie wymienionych obszarach, w tym na obszarach, 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 Europejskiego¹ (dalej: decyzja ZDE).

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o uchyleniu ustawy z dnia 13 lipca 2023 r.

¹ Dz. Urz. UE L 303 z 22.11.2011, s. 1.

o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Bartosz Pawłowski
ekspert ds. legislacji
Biuro Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji


Ziemowit Cieślak