

STANOWISKO STOWARZYSZENIA NAUKOWEGO ARCHEOLOGÓW POLSKICH WOBEC PRÓB WPROWADZENIA W ŻYCIE NOWELIZACJI USTAWY O OCHRONIE ZABYTEKÓW I OPIECE NAD ZABYTEKAMI Z 13 LIPCA 2023 R.*

POSITION OF THE SCIENTIFIC ASSOCIATION OF POLISH ARCHAEOLOGISTS REGARDING ATTEMPTS TO IMPLEMENT THE AMENDMENT TO THE ACT ON THE PROTECTION OF MONUMENTS AND THE CARE OF MONUMENTS OF JULY 13, 2023

Stanowisko SNAP wobec nowelizacji ustawy o ochronie zabytków z dnia 13.07.2023 zostało sformułowane oraz udostępnione publicznie w roku 2023 i do dziś nie uległo zmianie. Uważamy, że nowelizacja ta jest skrajnie szkodliwa i sprzeczna z zasadami ochrony dziedzictwa archeologicznego, w tym także z ratyfikowanymi przez Polskę traktatami międzynarodowymi (konwencja maltańska). W razie jej przyjęcia naraża to Polskę na reperkusje na forum unijnym. Stanowisko SNAP jest także w pełni zgodne ze stanowiskami 13 innych instytucji, w tym międzynarodowych, z którymi można zapoznać się na stronie internetowej ratuj-zabytki.pl i które wskazują na szereg dodatkowych uchybień zawartych w nowelizacji, wykraczających nawet poza problematykę ochrony zabytków. W tym kontekście zwracamy uwagę zwłaszcza na opinię Urzędu Ochrony Danych Osobowych, wskazującą na nieprawidłowości związane z regulacjami w zakresie ochrony danych i prawa UE oraz krytyczne stanowisko Rady Legislacyjnej. Także uzasadnienie do projektu *ustawy o uchyleniu ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, mającej na celu usunięcie przepisów, których

wejście w życie 1 maja 2025 r. może spowodować bezpowrotne straty w dziedzictwie kulturowym, zawiera komplementarną i prawidłową ocenę zagrożeń wiążących się z nowelizacją.

Jeszcze raz podkreślamy, że nie istnieje coś takiego jak „archeologia amatorska”, tak samo jak nie istnieje amatorska medycyna czy adwokatura. Wszystkie osoby zainteresowane przeszłością mają prawo ukończyć studia i po odbyciu obowiązkowej praktyki podjąć pracę archeologa. Ci, którzy wybierają inną ścieżkę kariery wciąż mogą zdobywać wiedzę o przeszłości i w porozumieniu ze służbami konserwatorskimi angażować się w społeczną ochronę zabytków, współpracę z profesjonalnymi archeologami czy popularyzację historii. Samo zainteresowanie, czy potrzeba przeżycia przygody nie uprawnia jednak do prowadzenia działań, do których specjaliści szkolą się przez lata i które realizują korzystając z profesjonalnego zaplecza sprzętowego oraz laboratoryjnego. Wydobywanie zabytków z ziemi w sposób, który pozbawia je kontekstu odkrycia, nie stanowi korzyści z punktu widzenia wiedzy o przeszłości. Tym bardziej nie istnieje żadna uzasadniona potrzeba intensyfikacji wydobycia zabytków ani wyznaczania kolejnych tysięcy

* Dokument ten został przyjęty uchwałą XXXIII Walnego Zjazdu Delegatów SNAP, jaki odbył się 12 października 2024 roku w Poznaniu.

nowych stanowisk archeologicznych — do ponad 500 tys. już istniejących, które państwo obowiązane jest chronić.

Przeciwnie, współczesna archeologia stosuje znaną zasadę „przede wszystkim nie szkodzić” i preferuje nieinwazyjne metody rozpoznawania dziedzictwa archeologicznego. Zabytki są najbezpieczniejsze w ziemi, gdzie leżą od setek i tysięcy lat. Wykopiska przeprowadza się w rzadkich przypadkach, wynikających ze starannie wyselekcjonowanych przyczyn badawczych lub w ramach tzw. archeologii ratowniczej, gdy stanowiska archeologiczne i tak musiałyby ulec zniszczeniu. Istniejący system ochrony, konserwacji i przechowywania zabytków archeologicznych już obecnie jest niewydolny i po stworzeniu dodatkowych, finansowych zachęt do rozwoju detektorystyki — załame się całkowicie. Spowoduje to poważne perturbacje nie tylko w sferze ochrony zabytków, ale również w innych dziedzinach uzależnionych od sprawnego działania służb konserwatorskich, np. w sferze inwestycji budowlanych. Krytyka, która spadnie wtedy na instytucje odpowiedzialne za wdrożenie nowelizacji oraz rządzących będzie miała charakter ogólnospołeczny, włączając w to środowiska optujące dziś za nowelizacją. Zwracamy także uwagę na realne zagrożenie dla zdrowia i życia związane z niekontrolowanym pozyskiwaniem militariów z okresu I i II wojny światowej, którego skutki można było obserwować choćby w czasie niedawnych (1 września br.) tragicznych wydarzeń w Ryczycy, pow. siedlecki, szeroko relacjonowanych przez media.

Ponieważ wszystkie ww. argumenty dotyczące szkodliwości tej ustawy dla ochrony dziedzictwa archeologicznego zostały już wyczerpująco omówione i zebrane na stronie ratuj-zabytki.pl, nie ma potrzeby ich powtarzać. Zwracamy jednak uwagę, iż szerszym odbiorze społecznym, a także w niektórych środowiskach politycznych problematyka ochrony zabytków jest zagadnieniem mało znanym i tym samym są one podatne na stereotypy oraz narracje środowisk promujących swobodny dostęp do dziedzictwa archeologicznego. Jednakże nawet całkowita nieznajomość tej problematyki nie zwalnia nikogo od konieczności postrzegania dziedzictwa archeologicznego w kategorii istotnego zasobu, który państwo polskie jest obowiązane chronić na równi z innymi, być może lepiej rozumianymi bogactwami, w tym przyrodniczymi czy surowcowymi. Dziedzictwo archeologiczne jest

przy tym zasobem nieodnawialnym, o kluczowym znaczeniu dla budowania tożsamości – lokalnej, narodowej i ogólnoludzkiej, z istotnym wpływem na takie gałęzi gospodarki jak turystyka czy budownictwo. Dlatego, korzystając z analogii, chcielibyśmy zwrócić uwagę na kilka generalnych aspektów, w których omawiana nowelizacja łamie podstawowe zasady ochrony zasobów państwa w ogóle, a nie tylko w odniesieniu do dziedzictwa kulturowego.

1. CAŁOŚCIOWY CHARAKTER OCHRONY ZASOBÓW

Charakterystyczną cechą regulacji ukierunkowanych na ochronę różnego typu zasobów państwa jest ich całościowy charakter, tj. dotyczą one nie tylko wybranych rejonów szczególnie chronionych, ale mają za zadanie chronić dane zasoby na terytorium całego kraju. I tak na przykład, ochrona gatunkowa roślin czy zwierząt działa nie tylko w obszarach wyłączonych jako szczególnie cenne (rezerwaty, parki narodowe, pomniki przyrody *etc.*), ale na terenie całej Polski. Podobnie jak prawo ochrony przyrody, także prawo górnicze chroni surowce nie tylko na obszarze rozpoznanych złóż, ale wszystkie bogactwa podziemne na terenie całego kraju *in potentia*. Zawarta w nowelizacji koncepcja całkowitej swobody eksploracji dziedzictwa archeologicznego poza rozpoznanymi stanowiskami archeologicznymi — bo tak należy rozumieć automatyczne uzyskiwanie zezwolenia po zgłoszeniu — jest zatem fundamentalnie sprzeczna z ogólnymi zasadami ochrony zasobów państwa.

2. REGULACJA DOSTĘPU DO ZASOBÓW

Państwo, które z mocy prawa chroni swoje zasoby musi aktywnie kontrolować i zarządzać uzyskiwaniem do nich dostępu przez różnych interesariuszy. Tak, jak eksploatacja surowców wymaga zgody właściwych organów, tak i eksploracja dziedzictwa archeologicznego powinna być przedmiotem decyzji, w której właściwy organ musi mieć możliwość udzielenia nie tylko zgody, ale także odmowy, lub zgody warunkowej. Wymuszenie przez nowelizację każdorazowej, automatycznej zgody na eksplorację po zgłoszeniu w aplikacji jest zatem

kolejnym poważnym odstępstwem od ugruntowanej praktyki w zakresie ochrony zasobów, które nie znajduje żadnego uzasadnienia z punktu widzenia interesu państwa. Jednocześnie należy podkreślić, że o ile sam proces informatyzacji służb konserwatorskich oceniamy pozytywnie, o tyle powinien on wzmacniać ochronę dziedzictwa kulturowego a nie służyć osłabieniu tej ochrony.

3. UPRAWNIENIA INTERESARIUSZY

Wszystkie regulacje w zakresie ochrony zasobów państwa różnicują uprawnienia poszczególnych interesariuszy w zależności od tego, w jakim zakresie realizują oni interes państwa, a w jakim – prywatny. Istnieje na przykład wyraźna gradacja uprawnień między państwową strażą ochrony przyrody, myśliwymi oraz kłusownikami. Prawo rozpoznaje, które podmioty działają w sposób zgodny z interesem państwa, które – częściowo, a które w sposób z nim sprzeczny i w zależności od tego udziela im zróżnicowanych uprawnień lub odmawia (za pomocą wymiaru sprawiedliwości) dostępu do zasobów. Trudno wyobrazić sobie, by np. wędkarze mieli dokładnie takie same uprawnienia jak straż łowiecka, czy by firmy wydobywcze miały więcej uprawnień niż nadzór górniczy. A jednak, w proponowanej nowelizacji dokonano takiego właśnie zabiegu. Hobbyści zainteresowani pozyskiwaniem elementów dziedzictwa archeologicznego na swój własny użytek — w tym także obywatele innych państw — mają uprawnienia równe służbom konserwatorskim, ponieważ na większości obszaru kraju sami sobie udzielają zgody na eksplorację (automatyczna zgoda po zgłoszeniu) i sami określają co jest zabytkiem niezbędnym do zgłoszenia, a co nie – mimo nie posiadania w tym zakresie specjalistycznej wiedzy. Nie potrzebują też przedkładać zgody właściciela terenu, wystarczy jedynie deklaracja, że takową posiadają – bez żadnych konsekwencji w przypadku podania nieprawdy. Tymczasem naukowcy, którzy chcą prowadzić badania archeologiczne na potrzeby poszerzania wiedzy o przeszłości (a więc w interesie publicz-

nym), muszą przejść pełną procedurę administracyjną uzyskiwania wszystkich niezbędnych zgód, tj. wojewódzkiego konserwatora zabytków (WKZ), właściciela terenu, często także Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, ponadto muszą wykazać się: promesą instytucji, która przyjmie znaleziska; posiadaniem stosownego zaplecza organizacyjnego i finansowego, gwarantującego poprawne opracowanie i konserwację zabytków, a także posiadaniem wymaganych uprawnień zawodowych, tj. dyplomem ukończenia studiów archeologicznych i dokumentacją odbycia rocznej praktyki w zawodzie. Na ogół WKZ określa też dodatkowe warunki uzyskania zgody, jak terminy dostarczenia dokumentacji badawczej czy uporządkowania terenu po zakończeniu badań. Tak drastyczna asymetria praw i obowiązków, z nieznanych przyczyn faworyzująca tych interesariuszy, którzy działają w imię interesu własnego, jest kolejnym rażącym odstępstwem od ugruntowanej praktyki ochrony zasobów państwa.

4. FINANSOWANIE DOSTĘPU DO ZASOBÓW

W typowych sytuacjach prawa regulującego eksploatację zasobów, które państwo uznaje za cenne i konieczne do ochrony, ich pozyskiwanie regulowane jest za pomocą limitów prawnych (koncesje, uprawnienia) oraz za pomocą limitów finansowych (opłaty). W ten sposób kreuje się politykę, która po pierwsze ogranicza nadmierną eksploatację, a po drugie tworzy model finansowania ochrony zasobów. Można tu podać przykłady kosztownych koncesji górniczych, uprawnień wędkarskich czy łowieckich. Z uzyskiwanych w ten sposób środków stosowne organizacje podejmują działania na rzecz ochrony i regulowania eksploatacji danego zasobu. Jest całkowicie niezrozumiałe i nieakceptowalne, że w omawianej tu nowelizacji przyjęto, iż detektorzy nie tylko nie będą ponosić żadnych kosztów uprawiania swojego hobby, ale wręcz państwo będzie im płacić za szczególnie cenne znaleziska¹. To mniej więcej tak, jakby państwo płaciło wędkarzom za odławianie szczególnie dużych okazów chronio-

¹ Roczne koszty wdrożenia nowelizacji ustawy zostały oszacowane przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego na ok. **6,53 mld złotych** (odpowiedź MKiDN z 9 maja 2024 r. na prośbę senatora Wojciecha Skurkiewicza, wyrażoną podczas posiedzenia Komisji Kultury i Środków Przekazu Senatu RP

17 kwietnia 2024 r., o pisemne przedstawienie wyliczeń kosztów wdrożenia ustawy z 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami), z czego ok. **6,50 mld zł to nagrody dla poszukiwaczy zabytków**. Sam koszt wysyłania dyplomów dla nich został określony na ok. 10,3 mln zł.

nych gatunków ryb. Rozwiązanie takie jest sprzeczne z interesem państwa, a ponadto tworzy finansową zachętę do intensyfikowania eksploatacji dziedzictwa archeologicznego zamiast — tak, jak w przypadku regulacji dotyczących innych zasobów — ją ograniczać.

5. NARUSZENIA NORM KONSTYTUCYJNYCH

Niektóre wspomniane wyżej wady nowelizacji stanowią jednocześnie pogwałcenie norm konstytucyjnych. W szczególności przepisy nowelizacji naruszają art. 5 Konstytucji RP, który nakłada na państwo obowiązek ochrony dziedzictwa narodowego. Naruszenie zasady równości obywateli względem prawa, które nie wynika z realizacji interesu publicznego, zostało omówione w punkcie 3 naszego stanowiska. Zasygnalizowany tam faktyczny brak konieczności uzyskiwania przez detek-

torystów zgody właścicieli terenu na prowadzenie poszukiwań będzie uderzał w tysiące prywatnych właścicieli gruntów, przeważnie rolników. Dowiadując się po fakcie o prowadzonych na swoim gruncie poszukiwaniach, będą borykać się z ich skutkami, takimi jak zdewastowany teren, wydeptane zasiewy, a w skrajnych przypadkach nawet odpowiedzialność karna za zniszczone stanowiska archeologiczne. Jednocześnie właściciele terenu w żaden sposób nie będą partycypować w efektach takich prac poszukiwawczych, ponieważ znaleźska, społeczne uznanie i wprowadzane nowelizacją nagrody przypadną wyłącznie detektorystom. Trudno o bardziej jaskrawy przykład naruszania chronionych konstytucyjnie praw obywatelskich. Przyjęcie nowelizacji w jej obecnym kształcie będzie więc miało nie tylko dewastujący wpływ na ochronę dziedzictwa narodowego, ale będzie także niosło ze sobą ogromne ryzyko prawne oraz polityczne, tak w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym.