



Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego



Hanna Wróblewska

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

odpowiadając na interpelację nr 4398 Poseł Urszuli Paślawskiej z 22 sierpnia 2024 r. w sprawie wyjaśnienia wątpliwości wynikających ze zbliżającego się terminu wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, uprzejmie proszę o przyjęcie następujących wyjaśnień.

Ad 1 i 2.

Zakłada się, że rejestr poszukiwań, o którym mowa w art. 36d oraz art. 33a ust. 5, art. 36b ust. 1 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1292), będzie generowany automatycznie na podstawie zgłoszeń poszukiwań, a także zgłoszeń pozyskanych w ich trakcie przedmiotów, dokonywanych za pomocą aplikacji mobilnej. Wynika to m.in. z art. 36b ust. 1 i 2 cyt. ustawy, stanowiących, że poszukiwania ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych przy użyciu urządzeń elektronicznych lub technicznych może prowadzić osoba pełnoletnia pod warunkiem posiadania zgody właściciela nieruchomości i posiadacza nieruchomości oraz po dokonaniu zgłoszenia poszukiwań do rejestru poszukiwań. Zgłoszenia tego dokonuje się przed rozpoczęciem poszukiwań za pomocą aplikacji mobilnej udostępnionej przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Stworzenie aplikacji mobilnej planowano powierzyć jednej z instytucji podległych MKiDN, która oszacowała koszt na 2-2,5 mln zł. Niezależnie od powyższego, podjęto działania w celu określenia wysokości środków koniecznych na zwiększenie zatrudnienia w wojewódzkich urzędach ochrony zabytków, stworzenie i utrzymanie aplikacji, wypłaty potencjalnych nagród za znalezienie zabytków archeologicznych czy pozyskanie danych o strefach zakazu prowadzenia poszukiwań innych niż wynikające z przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Powyższego nie udało się uwzględnić w aktualnym budżecie Państwa.

Przychylając się do głosów sprzeciwu, które wpłynęły do organów państwa w ostatnim czasie, minister Bożena Żelazowska uznała, że konieczne jest uchylene rzeczonyj nowelizacji w całości, dlatego też wraz z grupą innych posłów, w tym ówczesnym Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego, wniosła do łaski marszałkowskiej poselski projekt ustawy o uchyleniu ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W trakcie prac Sejmu został on zmieniony z uchylenia nowelizacji z 13 lipca 2023 r. na przesunięcie terminu jej wejścia w życie na 1 maja 2025 r. Szczegóły procesu legislacyjnego opisane zostały przy druku sejmowym nr 257. W związku z powyższym Departament Ochrony Zabytków MKiDN podjął działania w celu wdrożenia nowelizacji niezwłocznie po zakończeniu procesu legislacyjnego.

Informacja dotycząca zasad przetwarzania danych osobowych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz praw osób, których dane są przetwarzane została zamieszczona na stronie <http://bip.mkidn.gov.pl> w zakładce ochrona danych osobowych.

Ad 3 i 8.

Pragnę wyjaśnić, że w celu rozpoczęcia prac nad rozporządzeniami zamówiono opinię prawną w zakresie wykonania upoważnień do wydania rozporządzeń zawartych w art. 34 ust. 6 i art. 36d ust. 8 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wprowadzonych ustawą z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz w zakresie możliwości prowadzenia prac związanych z parametrami technicznymi oraz funkcjonalnościami aplikacji jeszcze przed opracowaniem rozporządzenia, o którym mowa w art. 36d ust. 8 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, albo równoległe z nim.

Zgodnie z treścią pierwszej z ww. opinii „upoważnienia zawarte w art. 34 ust. 6 i art. 36d ust. 8 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (dalej „uzoz”) wprowadzone ustawą z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. poz. 1904), a także przepisy uzoz odnoszące się do tych upoważnień nie spełniają wymogów art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz zawierają luki prawne, które uniemożliwiają wydanie przepisów odpowiadających standardom przepisów rozstrzygających o prawach i obowiązkach obywateli. Do wyeliminowania przeszkód w prawidłowej realizacji ww. delegacji ustawowych niezbędne są zmiany zarówno w przepisach merytorycznych ustawy, jak i w brzmieniu opiniowanych upoważnień”. Prace w zakresie wyeliminowania ww. luk prawnych powierzono legislatorowi, który obecnie opracowuje projekty niezbędnych zmian przepisów – zakłada się ich ostateczne opracowanie z początkiem września br.

Ad 4.

Zgodnie z konkluzjami drugiej z ww. opinii MKiDN „może prowadzić prace związane z określeniem parametrów technicznych oraz funkcjonalności aplikacji przewidzianej w przepisach art. 36d ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami dodanego ustawą z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (dalej „nowela uzoz”) przed opracowaniem projektu rozporządzenia przewidzianego w art. 36d ust. 8 uzoz”, a także „zaciągać zobowiązania finansowe w celu uruchomienia aplikacji określonej w art. 36d uzoz jeszcze przed albo równoległe z opracowaniem projektu rozporządzenia (...)”.

Dodatkowo podjęto konsultacje z przedstawicielami środowiska osób prowadzących poszukiwania zabytków, tj. Polskiego Związku Eksploratorów, którzy wskazali, że akceptowalnym rozwiązaniem byłoby utworzenie odpowiedniego modułu w aplikacji mObywatel. W związku z powyższym Generalna Konserwator Zabytków zwróciła się do Ministra Cyfryzacji z prośbą o ocenę możliwości prawnych i technicznych wdrożenia takiego rozwiązania.

Ad 5.

Pragnę wyjaśnić, że aplikacja służąca do zgłaszania poszukiwań może zawierać wyłącznie funkcjonalności i informacje, które określone zostały w przepisach ustawy. Jak wskazano powyżej, mieści się w tym zakresie możliwość zgłaszania pozyskanych w toku poszukiwań przedmiotów zgodnie z treścią art. 36d ust. 1 omawianej ustawy. Na poziomie technicznym możliwe jest również zawarcie w aplikacji linków odsyłających do informacji geoprzestrzennych zawartych na zarządzanych przez Narodowy Instytut Dziedzictwa [NID] portalach internetowych: Zabytek.pl oraz Mapy.zabytek.gov.pl, co resort kultury bierze również pod uwagę.

Ad 6.

Podkreślić trzeba, że obecnie nie jest rozważane wydanie przez Generalnego Konserwatora Zabytków wytycznych dla wojewódzkich konserwatorów zabytków w kwestii uniwersalnych i jednolitych kryteriów kwalifikowania przedmiotów jako zabytki. Wartość zabytkowa danego przedmiotu zawsze musi być oceniana przez pryzmat definicji zabytku, określonej w art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Stanowi on, że zabytkiem jest nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Otwarty katalog zabytków ruchomych określa art. 6 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy. Zgodnie z jego treścią, ochronie i opiece podlegają bez względu na stan zachowania zabytki ruchome będące w szczególności:

- a) dziełami sztuk plastycznych, rzemiosła artystycznego i sztuki użytkowej,
- b) kolekcjami stanowiącymi zbiory przedmiotów zgromadzonych i uporządkowanych według koncepcji osób, które tworzyły te kolekcje,
- c) numizmatami oraz pamiątkami historycznymi, a zwłaszcza militariami, sztandarami, pieczęciami, odznakami, medalami i orderami,
- d) wytworami techniki, a zwłaszcza urządzeniami, środkami transportu oraz maszynami i narzędziami świadczącymi o kulturze materialnej, charakterystycznymi dla dawnych i nowych form gospodarki, dokumentującymi poziom nauki i rozwoju cywilizacyjnego,
- e) materiałami bibliotecznymi, o których mowa w art. 5 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz.U. z 2022 r. poz. 2393),
- f) instrumentami muzycznymi,
- g) wytworami sztuki ludowej i rękodzieła oraz innymi obiektami etnograficznymi,
- h) przedmiotami upamiętniającymi wydarzenia historyczne bądź działalność wybitnych osobistości lub instytucji.

Zakwalifikowanie konkretnego przedmiotu do kategorii zabytku uzależnione będzie więc od posiadanych przez niego cech (wartości artystycznej, historycznej lub naukowej, bycia świadectwem minionej epoki) oraz szerszego kontekstu, świadczącego o tym, że zachowanie go leży „w interesie społecznym”. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu (bardzo szerokiej dla omawianego tematu), „emocjonalne więzi z przeszłością przekładają się na zainteresowanie obiektem historycznym, jego strukturą, konstrukcją i materiałem. Jego wartość historyczną można określić tylko za pomocą posiadanej wiedzy zarówno historycznej, jak i wynikającej z rozpoznania tego obiektu”¹. Nie jest zatem w mojej ocenie możliwe stworzenie wytycznych „w kwestii uniwersalnych i jednolitych kryteriów kwalifikowania przedmiotów jako zabytki”, gdyż każdy przypadek powinien być oceniany indywidualnie, z punktu widzenia wiedzy specjalistycznej posiadanej przez organ ochrony zabytków, wspierany opiniami rzeczoznawców MKiDN lub innych specjalistów, biegłych w danej dziedzinie.

Ad 7.

W imieniu resortu dane cyfrowe dotyczące rejestru zabytków i krajowej ewidencji zabytków pozyskuje, gromadzi i udostępnia Narodowy Instytut Dziedzictwa. W przypadku rejestru zabytków jest to wynik realizacji przez NID zadania publicznego wykonywanego w imieniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, polegającego na budowie w NID węzła infrastruktury informacji przestrzennej dotyczącego obszarów chronionych.

W wyniku prac w NID nad wdrożeniem Dyrektywy 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r., zwanej dyrektywą INSPIRE, został zdigitalizowany

¹ M. T. Witwicki, „Kryteria oceny wartości zabytkowej obiektów architektury jako podstawa wpisu do rejestru zabytków”, *Ochrona Zabytków* nr 1, 2007, s. 84.

i udostępniony cały rejestr zabytków nieruchomych, ruchomych i archeologicznych. Efekty prac Instytutu w zakresie zabytków nieruchomych i archeologicznych można odnaleźć na portalu mapowym NID (tzw. geoportalu), dostępnym pod adresem www.mapy.zabytek.gov.pl, który działa od 2015 r. Każdy zabytek wpisany do rejestru ma tu swoją reprezentację geometryczną oraz jest opisany zestawem atrybutów. Zasób jest pozyskiwany i gromadzony na bieżąco w bazie danych geoprzestrzennych GIS w miarę przesyłania przez wojewódzkich konserwatorów zabytków kolejnych decyzji wpisujących zabytek do rejestru, a aktualizacja danych na geoportalu odbywa się w cyklu półrocznym. Tak więc obowiązek wynikający z zapisów ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej – w zakresie udostępnienia danych przestrzennych rejestru zabytków – należy uznać za dopełniony.

Z kolei w zakresie wojewódzkiej ewidencji zabytków oraz grobów i cmentarzy wojennych uprzejmie wyjaśniam, że NID od 2017 r. rozpoczął też prace zmierzające do digitalizacji zasobu Krajowej Ewidencji Zabytków. Centralna Baza Danych o Zabytkach została rozbudowana o moduł obejmujący ewidencję oraz zostało odpowiednio rozbudowane cyfrowe repozytorium dokumentacji. NID pozyskał środki na ten cel z Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa i od listopada 2019 r. prowadzi projekt digitalizacji ewidencji zabytków nieruchomych i archeologicznych oraz zasób ewidencji grobów i cmentarzy wojennych.

Dane pozyskane w ramach projektu pod koniec 2021 r. zostały opublikowane na portalu www.mapy.zabytek.gov.pl, gdzie obok istniejącego dotychczas zasobu rejestru zabytków został przygotowany moduł poświęcony krajowej ewidencji zabytków oraz moduł dla zbioru grobów i cmentarzy wojennych.

Efekty prac związanych z digitalizacją rejestru zabytków oraz krajowej ewidencji zabytków można także odnaleźć na innym portalu przygotowanym i zarządzanym przez NID, czyli portalu zabytek.pl. Portal ten jest portalem popularyzującym polskie zabytki wpisane do rejestru zabytków, ujęte w krajowej ewidencji zabytków, obiekty z listy światowego dziedzictwa UNESCO, obiekty uznane za Pomnik Historii oraz obiekty znajdujące się w ewidencji grobów i cmentarzy wojennych. Serwis zabytek.pl w nowoczesny sposób udostępnia informacje o polskich zabytkach wraz z ich opisami, dokumentacją, towarzyszącymi zdjęciami, atrakcyjnymi zasobami cyfrowymi (np. modelami 3D obiektów, chmurami punktów, panoramami 360°, filmami) oraz lokalizacją obiektów. Portal zabytek.pl zintegrowany jest z geoportalem. Każda informacja o lokalizacji obiektu oraz podstawowych cechach zabytku została umieszczona na podstawie szczegółowych informacji zawartych w bazie danych przestrzennych Instytutu. Dodatkowo na portalu zabytek.pl dla obiektów z krajowej ewidencji zabytków oraz ewidencji grobów i cmentarzy wojennych dostępna jest cała dokumentacja tych ewidencji w postaci skanów dokumentów.

Analizy przeprowadzone niezależnie od prac nad wdrożeniem omawianej nowelizacji wykazały konieczność weryfikacji zgodności danych cyfrowych w zakresie ewidencji zabytków, posiadanych przez NID, z wojewódzkimi ewidencjami zabytków. Dlatego na zlecenie Departamentu Ochrony Zabytków MKiDN od września 2023 r. NID prowadzi projekt pn. „Porównanie zgodności spisów i weryfikacji ewidencji archeologicznych znajdujących się w zasobach Krajowej Ewidencji Zabytków oraz pomorskiej wojewódzkiej ewidencji zabytków”. W bieżącym roku został on dokończony w woj. pomorskim, a następnie – na podstawie pozyskanych w pierwszym etapie danych – rozpisano projekt w pozostałych województwach. Szacujemy na podstawie dokumentów znajdujących się w Krajowej Ewidencji Zabytków, że indywidualnej weryfikacji i cyfryzacji wymaga około 602 750 dokumentów. Biorąc pod uwagę wnioski wynikające z pilotażu, w wojewódzkich ewidencjach zabytków archeologicznych może być nawet o 30% więcej dokumentów niż w zasobach krajowych. Zatem do weryfikacji w pozostałych piętnastu województwach może

być nawet ok. 771 600 dokumentów. Zadanie to realizowane jest ze środków finansowych MKiDN pochodzących z budżetu państwa.

Należy podkreślić, że prawidłowe i pełne dane geoprzestrzenne NID posiada jedynie dla pomników historii i UNESCO. Służby ochrony zabytków nie dysponują natomiast cyfrowymi danymi na temat:

- parków kulturowych (dane posiadają gminy);
- obiektów, którym przyznano Znak Dziedzictwa Europejskiego;
- cmentarzy i dawnych cmentarzy (nieobjętych wpisem do rejestru zabytków ani niewłączonych do wojewódzkich ewidencji zabytków), mogił i grobów wojennych oraz miejsc kaźni (za dane o cmentarzach wojennych odpowiadają urzędy wojewódzkie – w bazach NID obowiązuje stan na 31 grudnia 2021 r., dane nie podlegały dalszej aktualizacji, ponieważ porozumienia były zawierane jedynie na czas trwania ww. projektu);
- pomników zagłady (nie istnieje jednolita cyfrowa baza zawierająca zasięgi tych obiektów).

Dodać należy, że organy odpowiedzialne za ww. dane nie mają obowiązku ich przekazania ani resortowi kultury, ani NID. Stąd ich pozyskanie wymagałoby indywidualnych umów z dysponentami. Obecnie resort kultury jest na etapie ustalania konkretnych jednostek organizacyjnych, które mogłyby te dane udostępnić. Analizowana jest również możliwość zapewnienia ich bieżącej aktualizacji w przyszłości, co bez centralnego zasobu danych geoprzestrzennych będzie z pewnością utrudnione.

Ad 9.

Należy zaznaczyć, że już na etapie prac nad projektem nowelizacji Departament Ochrony Zabytków MKiDN sygnalizował, że konieczne będzie zwiększenie zatrudnienia w wojewódzkich urzędach ochrony zabytków i resorcie kultury o minimum 60 etatów w celu zapewnienia prawidłowej realizacji dodatkowych obowiązków, jakie na organy ochrony zabytków nakłada omawiana nowelizacja. Ponad wszelką wątpliwość niezbędne jest zapewnienie w każdym regionie osoby odpowiedzialnej za weryfikację zgłoszeń znalezisk zabytków w aplikacji, dokonywanie oględzin, kontakt z osobami zgłaszającymi znaleziska, przyjmowanie i dysponowanie znaleziskami stanowiącymi własność Skarbu Państwa. Konieczne jest również zapewnienie etatów w resorcie kultury w celu prowadzenia spraw dotyczących nagradzania za znaleziska.

Omawiana nowelizacja co prawda zdejmuje z wojewódzkich konserwatorów zabytków obowiązek prowadzenia postępowań administracyjnych w celu wydania pozwolenia na prowadzenie poszukiwań ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych (uchylono art. 36 ust. 1 pkt 12), jednak przewidywany jest skokowy wzrost liczby zgłaszanych przedmiotów, które mogą być zabytkami, pozyskanych w wyniku poszukiwań, w związku z uproszczeniem zasad prowadzenia poszukiwań. Jak wskazano w uzasadnieniu do cytowanego aktu prawnego, „obecnie szacuje się, że zaledwie 1% obywateli korzystających zabytków korzysta z procedury administracyjnej. Reszta pozostaje poza systemem”. Ponieważ autorzy nowelizacji zakładają, że wprowadzenie obowiązku korzystania z aplikacji w miejsce dotychczasowej konieczności uzyskania decyzji administracyjnej zachęci większą liczbę osób do korzystania z legalnych możliwości prowadzenia poszukiwań zabytków, spodziewać się należy, że zarówno liczba użytkowników, jak i liczba zgłaszanych przedmiotów będzie odpowiednio większa niż obecnie. Wniosek GKZ o zapewnienie środków na zwiększenie zatrudnienia we wskazanym zakresie spotkał się jednak z negatywnym stanowiskiem Ministra Finansów, co stawia pod znakiem zapytania faktyczną możliwość realizacji zapisów ustawy.

Ad 10.

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 naukowcy zamierzający prowadzić badania archeologiczne już na etapie wnioskowania o wydanie pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na ich prowadzenie zobowiązani są do określenia sposobu postępowania z zabytkami, jak również przedstawienia dokumentu potwierdzającego gotowość muzeum lub innej jednostki organizacyjnej do przyjęcia zabytków archeologicznych odkrytych w trakcie prowadzenia badań archeologicznych. Tymczasem wobec osób amatorsko wydobywających zabytki ustawodawca nie przewidział takiego obowiązku, który w związku z tym spocznie na organach administracji publicznej. Zakładane ww. nowelizacją zintensyfikowanie zjawiska poszukiwań i ułatwienia w tym zakresie, o czym wspomniano powyżej, 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 kraju, zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Problem przechowywania ruchomych zabytków archeologicznych, jak słusznie zauważa Pani Poseł, sygnalizowany jest już od lat 60. XX w. Zwracała na niego także uwagę Najwyższa Izba Kontroli w 2018 r. 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 MKiDN 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 szacował ówczesny 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 liczbie pozyskiwanych zabytków archeologicznych. Zintensyfikowanie działań prowadzących do wydobywania zabytków problem ten pogłębi, dlatego niezbędne jest zapewnienie właściwych warunków przechowywania i opieki zabytkom, które zostaną pozyskane w toku poszukiwań.

Z poważaniem,

z up. MINISTRA KULTURY
I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

SEKRETARZ STANU

Bożena Żelazowska