

Warszawa 22 lutego 2020 roku

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

Prezes Rady Ministrów
Mateusz Morawiecki
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa

Panie Premierze,

Mając na względzie ochronę dziedzictwa kulturowego oraz dobro około 250 tysięcy obywateli, zwracamy się do Pana z prośbą o zapoznanie się z problemami eksploratorów w Polsce. Jesteśmy związkiem zrzeszającym większość organizacji pozarządowych, których celami statutowymi jest ochrona dziedzictwa narodowego i kulturowego w szerokim pojęciu tych znaczeń.

Rozpoczynając swoją oficjalną działalność w 2017 roku podjęliśmy się zadania jakim było wspieranie osób poszkodowanych w związku ze skutkami wejścia w życie penalizujących zmian w ustawie o ochronie i opiece nad zabytkami. W czasie naszej działalności zetknęliśmy się jednak z tak wieloma przykładami lekceważenia i łamania prawa przez urzędników różnego szczebla, że nasze działania objęły szersze kręgi, ujawniając błędy systemowe, które sprawiają, że obecne prawo nie chroni zabytków w najważniejszym wymiarze lecz uderza w szerokie grono pasjonatów historii.

Jednocześnie system ochrony zabytków nie dostrzega prawdziwych zagrożeń dla dziedzictwa kulturowego i narodowego związanego z historią Polski i czasów wcześniejszych, a instytucje powołane do ochrony zabytków uległy szczególnej degradacji poprzez działanie grup interesów powiązanych ze sobą na wielu poziomach administracyjnych i gospodarczych.

Aby przybliżyć problem przedstawiamy w punktach i w dużym skrócie główne założenia naszej analizy, która jest efektem prawie trzyletniej pracy kilkudziesięciu osób związanych z Polskim Związkiem Eksploratorów.

1. Źródła problemu

1. Wadliwe rozpoznanie przez urzędników głównych zagrożeń związanych z ochroną zabytków i ukierunkowanie działań prewencyjno-odstrasżających oraz karnych przeciwko hobby-stom i miłośnikom historii. Jednocześnie zupełnie pomijane są dziedziny życia gospodarczego związane bezpośrednio z pracami przy zabytkach archeologicznych, budowlach zabytkowych i innych działaniach, wymagających ochrony ze względu na swoje walory architektoniczne, artystyczne czy kulturowe. Często w takich przypadkach górę biorą partykularne interesy poszczególnych grup zawodowych, których celem wydaje się nie być ochrona dziedzictwa a generowanie zysków.
2. Obowiązująca w polskim prawie definicja zabytku i zabytku archeologicznego jest skonstruowana tak nieprecyzyjnie i ogólnikowo, że stała się narzędziem do okradania państwa z publicznych pieniędzy, gdyż każdy znaleziony przedmiot można uznać za zabytek, przez co nadaje mu się pełnoprawną ochronę ze strony państwa. W rezultacie państwo poprzez swoje instytucje wydaje mnóstwo publicznych pieniędzy na konserwację i opracowania zwykłych śmieci. Magazyny muzealne pełne są różnego rodzaju przedmiotów pospolitych o żadnej lub znikomiej wartości naukowej czy materialnej, które zostały wciągnięte w inwentarze z wykopalisk archeologicznych inwestycyjnych, a których to urzędnicy powołani do ochrony zabytków z nich nie wykreślili. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest brak odpowiedniej wiedzy oraz strach przed podejmowaniem takich decyzji, co w efekcie doprowadziło do patologicznej sytuacji, w której prawdziwe zabytki zgromadzone w zbiorach nie są należycie konserwowane. Dodatkowo zonglowanie tak zwanymi modyfikatorami, które mają wpływ na dochód firm archeologicznych zatrudnionych podczas badań archeologicznych inwestycyjnych, stało się normą podczas takich prac.
3. Poprzez bezkrytyczne przyjęcie przez Narodowy Instytut Dziedzictwa opracowań w ramach projektu Archeologiczne Zdjęcie Polski, którego celem było stworzenie mapy stanowisk archeologicznych na terenie Polski, a który to realizowany był jeszcze w czasach PRL, wyprodukowano tysiące fikcyjnych stanowisk archeologicznych. W pewnym okresie płacono archeologom w ramach tego projektu od znalezionej stanowiska. W ten sposób „przedsiębiorczy” archeolodzy wyprodukowali tysiące nieistniejących stanowisk archeologicznych wymagających ochrony ustawowej. Brak weryfikacji tej bazy danych oraz przyjęcie jej jako oficjalnego dokumentu-zbioru (oficjalnego wskaźnika zasobów archeologicznych) powoduje, że wszystkie te miejsca wymagają badań archeologicznych lub nadzoru archeologicznego, co z kolei generuje potężne koszty. Kosztami tymi obciąża się skarb państwa oraz potencjalnych inwestorów. Często praktyką jest wymuszanie nadzorów przez Wojewódzkich Konserwatorów Zabytków pomimo wielokrotnej negatywnej weryfikacji takich miejsc. Efektami takich praktyk jest spowolnienie i podrożenie inwestycji budowlanych a w przypadku detektorystów skutkuje karaniem lub nawet penalizacją za poszukiwania w takich miejscach.
4. Z racji braku doświadczenia polityków w zakresie ochrony zabytków, lobby zarabiające na wadliwym systemie, uczyniło sobie doskonale miejsce do czerpania zysków. Dzieje się to jednocześnie odwracając od siebie uwagę, która zostaje przekierowana na detektorystów jako największego zagrożenia w tej dziedzinie. Dochodzenie osób zaangażowanych w Polskim Związku Eksploratorów wykazało, że wielu urzędników odpowiedzialnych za ochronę zabytków a niechętnych detektorystom, jest wzajemnie powiązanych towarzysko i biznesowo z administracją publiczną. Często zjawiskiem jest przynależność inspektorów do spraw archeologicznych w Wojewódzkich Urzędach Ochrony Zabytków do Stowarzyszenia Naukowego Archeologów Polskich (w skrócie SNAP), które prowadzi działalność gospodarczą, a którego członkowie bardzo często prowadzą inwestycyjne prace

archeologiczne. Statut, a w szczególności pisany kodeks etyki członków SNAP, narzuca swoim członkom obowiązek wzajemnego wspierania się i dbania o interesy innych członków, co naszym zdaniem stanowi ewidentny konflikt interesów.

II. Bałagan prawny i decyzyjny w instytucjach, mających za zadanie ochronę zabytków

1. Od czasu wejścia w życie ustawy o ochronie zabytków i opieki nad zabytkami tj. 23 lipca 2003 roku Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie wypracowało dla podrzędnych sobie instytucji jednolitych procedur w wydawaniu decyzji administracyjnych jakimi są np. pozwolenia na poszukiwania zabytków czy inne prace przy zabytkach. Stan taki skutkuje tym, że praktycznie w każdym urzędzie konserwatorskim obowiązują inne praktyki w tym zakresie a rzeczywiste decyzje tworzone są nie przez urzędników a prawników, z których każdy dowolnie i na swój sposób interpretuje przepisy prawa.
2. Pomimo, iż treści decyzji administracyjnych tworzone są głównie przez prawników, to zawierają one często zapisy niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa oraz rozporządzeniami ministra MKiDN, a urzędnicy odpowiedzialni za te treści w zasadzie podpisują tylko dokumenty.
3. Przewlekłość w wydawaniu decyzji administracyjnych jakimi są pozwolenia na poszukiwanie zabytków to kolejny problem wadliwego systemu. Naszym zdaniem spowodowane jest to niewłaściwą interpretacją przepisów oraz sparaliżowaniem urzędów wnioskami, których przy drobnej korekcie istniejących przepisów w ogóle nie musiałyby wydawać. Są urzędy w Polsce, które nie wydały decyzji nawet przez dwa lata, a na porządku dziennym są przewlekłości sięgające wielu miesięcy. Są przypadki gdzie w oczekiwaniu na decyzję urzędu zdezaktualizowały się pozwolenia właścicieli gruntów na poszukiwania. Zarejestrowaliśmy przypadki, w których urzędy konserwatorskie zagubiły dokumentację! System wydawania pozwoleń jest niewydolny administracyjnie a dochodzą jeszcze inne liczne utrudnienia wprowadzane dodatkowo przez urzędników. Wydawane są pozwolenia, które są w rzeczywistości odmowami ze względu na zawarte w nich warunki poszukiwań. Czasem są to warunki nakładające do działań niezgodnych z prawem, jak w przypadku wymogu wstępnej konserwacji znalezisk, do czego wnioskodawca nie jest absolutnie uprawniony. W ciągu ostatniego roku o blisko 500% wzrosła liczba odwołań od decyzji na poszukiwanie zabytków, składanych do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Wszystko to sprawia, że ponad 99% eksploratorów nadal funkcjonuje poza granicami stworzonego systemu i nigdy do niego nie wejdzie, ponieważ jest on dysfunkcyjny.
4. Zdaniem Polskiego Związku Eksploratorów można uniknąć takiego paraliżu decyzyjnego poprzez zmianę wyłączającą poszukiwanie zabytków poza terenami ochrony konserwatorskiej spod decyzji administracyjnych i zastosowanie działania ustawy wprost. Tak, jak dzieje się to od lat w probywatelskich państwach na podstawie jasnego prawa.

III. Skutki

1. Efektem złego systemu ochrony zabytków jest degradacja dóbr materialnych kultury i historii poprzez niewłaściwe dystrybuowanie środków publicznych.
2. Niedostatek środków finansowych przeznaczonych na ochronę zabytków postanowiono w przepisach z 2017 roku pokryć w ramach Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków poprzez nakładanie kar na właścicieli zabytków oraz na przestępstwa na zabytkach. W tym celu zastrzono prawo penalizując niektóre czyny, produkując w ten sposób przestępców. Skutki takich regulacji są mizernie, gdyż organy ścigania najczęściej skupiają się na detektorystach, nie szukając prawdziwych przestępców.
3. Od dwóch lat PZE analizuje i zbiera informacje na temat działań Policji w zakresie zwalczania przestępczości na zabytkach. Analizy te są druzgocące dla Policji, gdyż nie potrafi ona wykazać się wymiernymi efektami w tym zakresie. Angażując potężne środki publiczne, nie odzyskano żadnych znaczących zabytków ani utraconych dzieł sztuki. Akcje Policji wymierzone są głównie w detektorystów, przy których nie znajduje się żadnych zabytków, a kierowane wnioski o ukaranie są najczęściej umarzane przez prokuratorów lub na etapie postępowania sądowego. Często dowodami w sprawach sądowych są pospolite śmieci jak np. pogięte łyżki z epoki Edwarda Gierka czy zwykłe zardzewiałe druty. Przyczyny takich interpretacji wskazaliśmy powyżej.
4. O nieefektywności w działaniu organów ścigania i niewłaściwym przekierowaniu ich uwagi na detektorystów świadczą wyniki międzynarodowej akcji Pandora skierowanej przeciwko przestępstwom na zabytkach gdzie zaangażowano tysiące funkcjonariuszy policji, Straży Granicznej, Urzędów Celnych i Celno-Skarbowych. W wyniku tej akcji Policja nie odzyskała dotąd ani jednego ważnego utraconego dzieła, zabytku itd., marnotrawiąc miliony złotych. Wydaje się natomiast, że poprzez zaostrenie prawa policja uzyskała tylko narzędzie do windowania wyników.
5. Bulwersującą i niezgodną według wielu prawników praktyką Policji jest tworzenie bazy detektorystów z pomocą Wojewódzkich Urzędów Ochrony Zabytków, które przesyłają dane wnioskodawców do policji. Według prawa Policja nie jest stroną w postępowaniu administracyjnym jakim jest wydanie pozwolenia na poszukiwania zabytków. W wyniku interwencji PZE inspektor ochrony danych osobowych z komendy wojewódzkiej policji uznał nasze zastrzeżenia i zapewnił o zniszczeniu zgromadzonych dokumentów, a funkcjonariusze z Komendy Głównej Policji odpowiedzialni za zwalczanie przestępstw na zabytkach zaprzeczyli istnieniu bazy danych detektorystów.
6. O katastrofalnej sytuacji systemu ochrony zabytków można się przekonać analizując raport NIK z 2018 roku, który obnaża błędy w działaniu służb konserwatorskich do czego gorąco zachęcamy. <https://www.nik.gov.pl/plik/id.18180,vp.20777.pdf> Instytucje odpowiedzialne za ochronę zabytków, urzędy konserwatorskie, muzea, nie gwarantowały należytej opieki nad nimi i nie miały nawet pełnej wiedzy o czasie i miejscu ich pozyskania, liczbie oraz sposobie ich przekazania, czy miejscu przechowywania.

IV. Tworzenie prawa w praktyce

1. Poprawka do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (art. 109c), penalizująca w praktyce detektorystów i której efektem jest większość wymienionych powyżej skutków, została wprowadzona pomimo negatywnej opinii ekspertów rządowych i wniosku o jej wykreślenie. Sprawozdawca nie zaznaczył tego błędu, więc została wprowadzona *de facto* przez pomyłkę. Bulwersujące jest to, że została uchwalona w ramach pakietu dotyczącego deregulacji zawodu, z czym nie ma nic wspólnego, a posłowie nie mieli czasu na zaznajomienie się z jej treścią. Polski Związek Eksploratorów w najbliższym czasie złoży w tej sprawie odpowiedni wniosek do Trybunału Konstytucyjnego kwestionujący tryb wprowadzenia tego zapisu.
2. Efektem bałaganu prawnego i nieściślych przepisów prawa jest sporządzona w Komendzie Głównej Policji instrukcja dotycząca postępowania w przypadku ujawnienia detektorysty w terenie. Zawiera ona szereg zapisów budzących nasze wątpliwości co do poszanowania praw człowieka i obywatela RP.

Szanowny Panie Premierze,

Strona społeczna pod sztandarem Polskiego Związku Eksploratorów jest przygotowana merytorycznie do tego aby zmienić i ucywilizować przepisy dotyczące ochrony zabytków. W ten sposób pieniądze publiczne przeznaczone na ten cel mogły by być wykorzystywane w racjonalny sposób a Policja mogła zająć się prawdziwymi przestępcami.

Co prawda PZE uczestniczy w ministerialnym zespole do spraw zmiany ustawy o ochronie zabytków, ale prace tego zespołu zwłaszcza w ostatnim roku były dosyć opieszale i chaotyczne. Nie posunęliśmy się ani o krok. W wyniku ciężkiej pracy analitycznej zdiagnozowaliśmy system ochrony zabytków oraz jego słabości.

W niniejszym piśmie nie uwzględniliśmy wielu innych bardzo ważnych kwestii w tym zakresie, dotyczących muzealnictwa, posiadania zabytków przez osoby prywatne oraz zagadnień dydaktycznych i edukacyjnych. Polski Związek Eksploratorów oraz jego zwolennicy i sympatycy to wielotysięczny ruch społeczny skupiający patriotów, którym obok pasji poszukiwań leży na sercu zachowanie pamiątek po naszych przodkach.

Żywimy nadzieję, że uzna Pan problem, który sygnalizujemy za ważny i podejmie odpowiednie działania. I dzięki Pana wsparciu grono kilkuset tysięcy osób w kraju zyska głos w sprawie kształtu systemu ochrony zabytków, której od lat jest częścią.

Z wyrazami szacunku

Jacek Wielgus

Prezes Zarządu

Polskiego Związku Eksploratorów

Prezes Zarządu PZE