

ZBIGNIEW KOBYLIŃSKI

***DURA LEX, SED LEX, CZYLI CO MÓWI OBOWIĄZUJĄCE
W POLSCE PRAWO O FINANSOWANIU I PROWADZENIU
WYKOPALISK ARCHEOLOGICZNYCH***
(na marginesie wypowiedzi Heleny Zoll-Adamikowej)

Opublikowana wyżej w tym samym tomie wypowiedź Pani doc. dr hab. Heleny Zoll-Adamikowej stanowi część ożywionej dyskusji, która na temat ochrony archeologicznych dóbr kultury odbyła się w łonie Komitetu Nauk Pra- i Protohistorycznych PAN w dniu 17 grudnia 1997 r. Dzięki uprzejmości Autorki i Redakcji „*Sprawozdań Archeologicznych*” chciałbym w tym miejscu odpowiedzieć na dwa istotne pytania postawione w referacie, pytania na które niestety nie dana mi była możliwość udzielenia odpowiedzi na owym pamiętnym posiedzeniu.

Pytanie pierwsze dotyczy kwestii trybu finansowania ratowniczych badań wykopaliskowych zleconych w 1997 r. przez Generalnego Konserwatora Zabytków. Pani doc. dr hab. Helena Zoll-Adamikowa traktuje ten tryb (stosowanie przetargów na udzielenie zamówień publicznych oraz przekazywanie części należności po przekazaniu dokumentacji konserwatorowi) jako wyraz „braku zaufania władz konserwatorskich do wykonawców” oraz „dziedzictwo minionej epoki, gdy usiłowano przy pomocy drobiazgowych wytycznych i rozbudowanego systemu kontroli wymusić jedynie słuszną drogę postępowania”. Tymczasem wyjaśnienie jest znacznie prostsze i niewymagające odwoływania się do tak dalece idących domniemywań z zakresu psychologii i socjotechniki. Konieczność przyjęcia takiego właśnie trybu wynika bowiem z obowiązującego w naszym kraju prawa.

Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tekst jednolity po nowelizacjach ogłoszony został w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej Nr 119 z dnia 14 września 1998 r., poz. 773) reguluje tryb udzielania zamówień publicznych ze

środków budżetu państwa, a takimi właśnie były pozostające w dyspozycji Generalnego Konserwatora Zabytków środki Ministra Kultury i Sztuki przeznaczone na ochronę i konserwację zabytków, w tym również na ratownicze badania wykopaliskowe. Zgodnie z przepisem art. 14 tej ustawy: „podstawowym trybem udzielania zamówienia publicznego jest przetarg nieograniczony”. Zdając sobie doskonale sprawę, jak bardzo kłopotliwy w przypadku ratowniczych badań wykopaliskowych, które należy podejmować bardzo szybko, może być tryb przetargu nieograniczonego, biuro Generalnego Konserwatora Zabytków w 1996 r. rozesłało do wszystkich wojewódzkich konserwatorów zabytków pismo okólne, zwracające uwagę, że zgodnie z przepisem art. 71 cytowanej ustawy, w przypadku umowy o przeprowadzenie badań, eksperymentu lub sporządzenie opinii naukowej, dopuszczalne jest stosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki. Równocześnie jednak trzeba zauważyć, że tryb zamówienia z wolnej ręki nie jest optymalny ani z punktu widzenia dbałości o powierzone urzędnikom fundusze publiczne, ani z punktu widzenia możliwości uzyskania najwyższego poziomu wykonania prac badawczych, ponieważ nie korzysta się wówczas z pewnych pozytywnych również i w archeologii skutków wolnej konkurencji. Tryb ten nie jest również optymalny z punktu widzenia absolwentów archeologii czy nowych firm wykopaliskowych, wkraczających na rynek usług archeologicznych, ponieważ w większości przypadków zlecenia publiczne są w tym trybie udzielane osobom, z którymi wojewódzcy konserwatorzy zabytków współpracowali od wielu lat. Sytuacja ta rodzi z kolei mogła podejrzenia o preferowanie pewnych wykonawców z pobudek innych, niż czysto merytoryczne. Wszystkie te względy wskazywały, że pewna doza konkurencji przy udzielaniu zamówienia publicznego jest nieodzowna zarówno ze względu na interes archeologów, interes funduszy publicznych, jak i interes dóbr kultury, który zresztą z oczywistych powodów winien być interesem nadrzędnym. Dlatego też biuro GKZ zwracało uwagę wojewódzkich konserwatorów zabytków na możliwość stosowania trybu negocjacji z zachowaniem konkurencji, który to tryb wydawał się być dobrze dopasowany do sytuacji ratowniczych badań wykopaliskowych. Wybór trybu udzielenia zamówienia pozostawał jednak w roku 1996 w ręku wojewódzkich konserwatorów zabytków, a w latach 1997 i 1998, kiedy to wskutek zerwania więzi organizacyjnej między biurem GKZ a urzędami wojewódzkich konserwatorów zabytków nie było możliwe przekazywanie im funduszy, decyzje w tej sprawie podejmowały terenowe komisje, których skład osobowy proponowany był przez wojewódzkich konserwatorów zabytków, a zatwierdzany przez Generalnego Konserwatora Zabytków. Warto przy tym zauważyć, że przenosząc w ten sposób swoje uprawnienia do dysponowania środkami budżetowymi na prace konserwatorskie na owe komisje terenowe, Generalny Konserwator Zabytków nie pozbywał się odpowiedzialności za prawidłowe wykorzystanie tych środków, a w przypadku samych tylko ratowniczych badań wykopaliskowych były to w skali kraju kwoty wynoszące w 1996 r. – 1,8 mln zł, w 1997 r. – 2,0 mln zł, a w 1998 r. – 2,1 mln zł. Nie jest chyba dziwne, że ponosząc urzędową i moralną odpowiedzialność za wydatkowanie kwot tak wielkich (warto może

zauważyć, że w 1995 r., a więc przed objęciem kierownictwa Państwowej Służby Ochrony Zabytków przez zespół Prof. Andrzeja Tomaszewskiego kwota przeznaczona na ratownicze badania wykopaliskowe wynosiła w budżecie GKZ zaledwie ok. 180 tys. zł, a więc dziesięciokrotnie mniej niż w 1996 r.), Generalny Konserwator Zabytków, podpisując setki umów, głównie z prywatnymi archeologami działającymi w całym kraju, i wypłacając należność za wykonane prace, których ze względów praktycznych nie był w stanie odbierać osobiście, musiał zapewnić choćby minimum gwarancji, że prace te zostaną wykonane w sposób, satysfakcjonujący wymogi poszczególnych wojewódzkich konserwatorów zabytków. Stąd też niewielki procent należności wypłacany był przez biuro Generalnego Konserwatora Zabytków w latach 1997 i 1998 po uzyskaniu adnotacji o przyjęciu odpowiedniej dokumentacji przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. Taki tryb postępowania jest chyba oczywisty i zrozumiały dla wszystkich, i nie powinien być w żadnej mierze rozpatrywany w psychologicznych kategoriach zaufania.

Zaskakujące jest przy tym, że krytyka trybu finansowania wykopalisk ratowniczych dotyczy wyłącznie zleceń ze strony instytucji konserwatorskich, podczas gdy niemal dokładnie ten sam, a nawet mniej korzystny dla archeologa tryb finansowania badań ratowniczych przyjęty przez wielkich inwestorów, np. podczas budowy gazociągu tranzytowego, czy autostrad, gdzie zdolność kredytowania jest nieodzownym warunkiem uzyskania kontraktu, przyjmowany jest przez archeologów z zadowoleniem.

Pytanie drugie stawiane przez Autorkę dotyczy kwestii kto ma prawo prowadzić wykopaliska archeologiczne w naszym kraju. Autorka prezentuje tę kwestię jako „dylemat, jaki od pewnego czasu nurtuje nasze środowisko”. Tymczasem znowu odpowiedź na tak postawione pytanie jest bardzo prosta, ponieważ jest regulowana przez obowiązujące w naszym kraju prawo.

Artykuł 21 ustęp 1 *ustawy z dnia 15 lutego 1962 roku o ochronie dóbr kultury* stwierdza mianowicie: „Wszelkie prace i roboty przy zabytkach oraz prace archeologiczne i wykopaliskowe wolno prowadzić tylko za zezwoleniem właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, działającego w imieniu wojewody” (co zresztą jest zgodne z przepisem artykułu 3 ratyfikowanej przez Polskę *Europejskiej konwencji o ochronie dziedzictwa archeologicznego*), natomiast ustęp 2 tegoż artykułu zawiera delegację prawną dla Ministra Kultury i Sztuki do wydania rozporządzenia w sprawie zasad i trybu udzielania stosownych zezwoleń. Delegacja ta zrealizowana została poprzez wydanie *rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki z dnia 11 stycznia 1994 r. o zasadach i trybie udzielania zezwoleń na prowadzenie prac konserwatorskich przy zabytkach oraz prac archeologicznych i wykopaliskowych, warunkach i kwalifikacjach osób, które mają prawo prowadzenia tej działalności*. Paragraf 22 tego rozporządzenia stanowi: „Prace archeologiczne i wykopaliskowe mogą być prowadzone przez osoby posiadające wyższe wykształcenie archeologiczne oraz co najmniej czteroletnią praktykę terenową. Do praktyki zalicza się okres uczestnictwa w pracach wykopaliskowych objętych progra-

mem nauczania”. I tak brzmi odpowiedź na pytanie stawiane przez Autorkę – każdy kto ukończył wyższe studia w zakresie archeologii i może udokumentować odbycie 48 miesięcy praktyki terenowej, ma prawo ubiegać się o zezwolenie na prowadzenie prac archeologicznych i wykopaliskowych. Jest oczywiste, że wymogi określone w cytowanym rozporządzeniu są zbyt wysokie i pozwalają skutecznie wyeliminować wielu potencjalnych kierowników badań wykopaliskowych, którzy w momencie ukończenia studiów mogą wykazać się zazwyczaj czterema, ośmioma czy – w przypadku najbardziej aktywnych terenowo – dwunastoma miesiącami praktyki. Paragraf 22 jest zatem kruczkiem prawnym (nawiązującym – być może świadomie – do słynnego paragrafu o tej samej numeracji z głośnej powieści Josepha Hellera), który bywa często nieprzestrzegany, przyczyniając się do powszechnego w naszym kraju zjawiska braku poszanowania prawa. Niemniej, znam co najmniej jeden przypadek, w którym paragraf 22 został skutecznie i zgodnie z prawem wykorzystany jako argument uzasadniający odmowę udzielenia zezwolenia na prowadzenie prac wykopaliskowych.

Niewłaściwość tej sytuacji była przeze mnie sygnalizowana w latach 1996–1998 w różnych wypowiedziach publicznych (m.in. na konferencji poświęconej konserwatorstwu archeologicznemu w PMA w Warszawie w październiku 1996 r., na konferencji „Aktualne zagrożenia dziedzictwa archeologicznego” w kwietniu 1997 r. w Muzeum Archeologicznym w Poznaniu – Kobylński 1997 oraz na zjeździe SNAP na Lednicy w czerwcu 1998 r. – Kobylński 1998). Biuro Generalnego Konserwatora Zabytków podejmowało też w tym czasie kilkakrotnie inicjatywę dokonania zmian w treści tego paragrafu, jak również wprowadzenia innych kryteriów kwalifikacyjnych poprzez powołanie samorządu konserwatorów zabytków w postaci tzw. izby konserwatorskiej, do której należeć mieli także archeolodzy pragnący prowadzić prace terenowe, obejmujące ingerencję w substancję zabytkową stanowisk archeologicznych. W 1998 r. gotowy był już projekt nowelizacji rozporządzenia (obejmujący m. in. skrócenie wymaganej praktyki terenowej do 12 miesięcy, przy równoczesnym wprowadzeniu wymogu, aby praktyka ta obejmowała pełnienie funkcji asystenta kierownika wykopalisk przez okres co najmniej 6 miesięcy), który jednak nie został przekazany do dalszych konsultacji w związku z zaawansowanymi pracami legislacyjnymi nad projektem nowej ustawy o ochronie dóbr kultury. Mam nadzieję, że nowa ustawa i towarzyszące jej rozporządzenie we właściwy sposób określą wymagane kompetencje kierownika wykopalisk archeologicznych. W dużej mierze będzie to zależało od aktywności władz stowarzyszeń i instytucji reprezentujących środowisko archeologiczne. Do czasu jednak wydania tych oczekiwanych aktów prawnych paragraf 22 pozostaje w mocy i winien być przestrzegany, nawet jeśli nie jesteśmy usatysfakcjonowani jego obecnym brzmieniem. *Dura lex, sed lex.*

W pełni zgadzam się natomiast z wnioskami Pani doc. dr hab. Heleny Zoll-Adamikowej dotyczącymi niezbędnych działań pozaprawnych – w kwestii konieczności uwzględnienia w programie nauczania uniwersyteckiego większego zakresu metodyki badań wykopaliskowych oraz potrzeby stworzenia podręczników metodycznych (w iden-

tyczny sposób wypowiedziałem się na konferencji programowej uniwersyteckich instytutów archeologii w Mogilanach pod Krakowem wiosną 1997 r.). Warto może przypomnieć, że temu drugiemu celowi służyć miała utworzona w 1998 r. we współpracy ze Stowarzyszeniem Naukowym Archeologów Polskich seria wydawnicza „Zeszyty Generalnego Konserwatora Zabytków – Archeologia”, w ramach której ukazały się dwa tomy. W związku z reformą organizacyjną służby ochrony zabytków i zmianami personalnymi w jej kierownictwie przyszłość tej serii jest w chwili obecnej niejasna, niemniej można mieć nadzieję, że Oddział Warszawski SNAP będzie kontynuował inicjatywę systematycznego publikowania podręczników metodycznych z zakresu konserwatorstwa archeologicznego (w przygotowaniu znajdują się publikacje książkowe poświęcone zagadnieniu wykrywaczy metali w archeologii, konserwacji *in situ* stanowisk archeologicznych o własnej formie terenowej, metodyce ratowniczych badań archeologicznych i metodach badań archeologiczno-architektonicznych).

*Instytut Archeologii i Etnologii PAN
w Warszawie*

BIBLIOGRAFIA

K o b y l i ń s k i Zbigniew

- 1997 *Aktualne zagrożenia dziedzictwa archeologicznego w Polsce*, [w:] *Aktualne zagrożenia dziedzictwa archeologicznego*, (red.) A. Prinke, Poznańskie Zeszyty Archeologiczno-Konserwatorskie Nr 6, Poznań, s. 7–25.
- 1998 *Przyszłość konserwatorstwa archeologicznego w Polsce: problemy i perspektywy*, [w:] *Archeologia wielkopolska. Osiągnięcia i problemy ochrony zabytków*, (red.) H. Kočka-Krenz, Poznań, s. 5–19.

