

Łukasz Czwojda*

O potrzebie nowych regulacji dotyczących zawodu archeologa

On the need for new regulations for archaeology as a profession

Łukasz Czwojda, *O potrzebie nowych regulacji dotyczących zawodu archeologa*, „Ochrona Zabytków” 2023, nr 2, s. 71–81.

Abstrakt

Celem artykułu jest analiza przepisów regulacyjnych dotyczących wykonywania zawodu archeologa na gruncie Ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Autor przeprowadza krytyczną analizę ustawowych wymagań co do kwalifikacji osób kierujących badaniami archeologicznymi albo samodzielnie wykonujących takie badania. W wyniku analizy dochodzi do wniosków dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, że obecne unormowanie zostało niedostatecznie sprecyzowane, przez co stanowi przedmiot rozbieżnych interpretacji i – co nie mniej istotne – nie zapewnia stabilności sytuacji prawnej samych archeologów. Po drugie, że jak na zawód o dużym znaczeniu społecznym analizowana regulacja jest wręcz fragmentaryczna.

W drugiej części artykułu autor prezentuje pogląd, że regulacja dotycząca zawodu archeologa powinna zostać poprawiona i uzupełniona o cały kompleks przepisów odnoszących się do odpowiedzialności zawodowej, które obejmowałyby co najmniej katalog przewinień zawodowych wraz z karami, w tym karą wydalenia z zawodu. Ponadto autor proponuje utworzenie publicznego rejestru archeologów uprawnionych do kierowania badaniami archeologicznymi oraz określenie podstawowych powinności kierującego badaniami archeologicznymi.

Słowa kluczowe

ochrona zabytków, archeologia, zawody regulowane

Abstract

The purpose of the article is to analyse the regulatory provisions concerning archaeology as a profession based on the Act of 23 July 2003 on the protection and care of historical monuments. The author undertook a critical analysis of the statutory requirements regarding the qualifications of those who direct archaeological research or independently perform such research, as a result of which he reaches two conclusions. First, that the current regulations are not sufficiently precise, and therefore are subject to contradictory

* Narodowy Instytut Dziedzictwa
e-mail: lcwojda@nid.pl

interpretations and, moreover, that they do not ensure the legal stability of the archaeologists themselves. Secondly, that for a profession of such great social importance, the regulations analysed seem only fragmentary.

In the second part of the article, the author presents the view that the regulation of archaeology as a profession should be improved and supplemented with a comprehensive set of legal provisions relating to professional responsibility, which would include at least a list of professional offenses with respective penalties, including expulsion from the profession. In addition, the author proposes implementing a public register of archaeologists authorized to direct archaeological research and a definition of their basic duties.

Keywords

protection of monuments, archaeology, regulated professions

ZAWÓD ARCHEOLOGA TO PROFESJA O DUŻYM ZNACZENIU SPOŁECZNYM, KTÓREJ PRZEDSTAWICIELE w ogólnym ujęciu zajmują się odkrywaniem dziedzictwa przeszłości i kształtowaniem zbiorowej świadomości historycznej. Aktywność zawodowa archeologów polega zasadniczo na prowadzeniu badań archeologicznych – tam, gdzie to możliwe, nieinwazyjnych, zazwyczaj jednak z zastosowaniem klasycznych technik wykopaliskowych, które polegają na metodycznym rozbiorze nawarstwień w obrębie stanowiska archeologicznego. Właśnie z uwagi na swój destrukcyjny charakter badania wykopaliskowe stanowią czynność niepowtarzalną. Raz przebadane stanowisko archeologiczne przestaje istnieć i nie ma możliwości wykonania na nim prac korygujących ewentualne błędy metodyczne. Konsekwencją wadliwie przeprowadzonych badań archeologicznych może być bezpowrotna utrata szansy na odkrycie lub zinterpretowanie ważnych świadectw historycznych i ustalenie na ich podstawie przebiegu procesów dziejowych.

Archeologia musi cechować wysoki poziom merytoryczny, którego nie można osiągnąć bez długotrwałego przygotowania. Nie powinno zatem dziwić, że zawód archeologa ma status zawodu regulowanego, co oznacza, że warunki jego wykonywania określone są w przepisach prawa¹. Obecnie warunki te określa Ustawa z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. 2022, poz. 840 z późn. zm.). Trzeba podkreślić, że swoboda regulacyjna ustawodawcy w kształtowaniu zasad wykonywania zawodu archeologa jest w istotny sposób ograniczona nie tylko ze względu na normy konstytucyjne, lecz także ze względu na postanowienia ratyfikowanej przez Polskę Europejskiej konwencji o ochronie dziedzictwa archeologicznego (poprawionej), sporządzonej w La Valetta dnia 16 stycznia 1992 roku (Dz.U. 1996, poz. 564). Zgodnie z art. 3 pkt ii tej konwencji w celu zachowania dziedzictwa archeologicznego oraz zagwarantowania naukowej rzetelności archeologicznych prac badawczych każda strona zobowiązuje się zapewnić, aby wykopaliska i inne potencjalnie szkodliwe techniki były wykonywane jedynie przez wykwalifikowane, specjalnie upoważnione osoby. Polski ustawodawca ma obowiązek stanowienia norm, które będą dostatecznie urzeczywistniać to postanowienie konwencyjne. Z pewnością nie może zatem całkowicie zrezygnować z określenia wymaganego poziomu przygotowania zawodowego osób dopuszczonych do wykonywania badań archeologicznych².

¹ Zawód regulowany to – zgodnie z art. 5 pkt 4 Ustawy z dnia 22 grudnia 2015 roku o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej – zespół czynności zawodowych, których wykonywanie jest uzależnione od posiadania określonych w przepisach regulacyjnych formalnych kwalifikacji niezbędnych do wykonywania tych czynności zawodowych oraz, o ile jest to wymagane, od spełnienia innych warunków określonych w tych przepisach.

² Czysto teoretycznie jest możliwe zastosowanie innych mechanizmów, które zapewniłyby osiągnięcie efektu założonego w art. 3 pkt ii konwencji z La Valetta, na przykład wprowadzenie monopolu państwa na ratownicze badania archeologiczne. Tego rodzaju rozwiązanie zastosowano we Francji, gdzie specjalna jednostka państwowa – Inrap (L'Institut national de recherches archéologiques préventives) – ma wyłączność na realizację prewencyjnych badań archeologicznych na etapie poprzedzającym prace wykopaliskowe (zgodnie z art. L523-1 i L523-8 francuskiego Kodeksu dziedzictwa – fr. Code du patrimoine – opublikowanego

Niniejszy artykuł ma na celu ukierunkować refleksję o potrzebie zmian przepisów regulacyjnych dotyczących zawodu archeologa i zidentyfikować rzeczywiste problemy, które powstają na gruncie obecnych unormowań. W pierwszej części artykułu został opisany stan badań nad przedmiotowym zagadnieniem, następnie przeanalizowano i poddano ocenie obowiązujące na dzień 1 grudnia 2023 roku przepisy związane z wykonywaniem zawodu archeologa, wreszcie ostatnią część poświęcono przedstawieniu konkretnych propozycji legislacyjnych, które stanowiły wynik przeprowadzonej analizy obecnego stanu prawnego w opisanym zakresie.

Stan badań nad prawną regulacją zawodu archeologa

Problematyka przepisów regulujących podejmowanie działalności zawodowej w dziedzinie archeologii nie była poruszana w polskiej literaturze prawniczej zbyt często. Najobszerniej omówiona została przez Kamila Zeidlera i Macieja Trzczińskiego w *Wykładzie prawa dla archeologów*³. Ze względu na swój charakter to opracowanie, stanowiące syntezę wiedzy prawniczej przydatnej w pracy archeologa, nie zawiera krytycznej refleksji nad przytaczanymi przepisami. Konkretnie propozycje zmian legislacyjnych w obrębie regulacji zawodu archeologa zostały natomiast nakreślone przez Marcina Sabacińskiego⁴. Uprzedzając wnioski z dalszej części niniejszego artykułu, należy podkreślić, że postulaty *de lege ferenda*, choć sformułowane przez Sabacińskiego na kanwie nieobowiązującego już dziś stanu prawnego, nie straciły wiele na aktualności. Autor postulował między innymi wprowadzenie urzędowych uprawnień do prowadzenia badań archeologicznych, z możliwością ich zawieszenia lub cofnięcia w przypadku naruszenia przepisów lub etyki zawodowej, określenie warunków, w jakich obligatoryjnie odmawia się pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych ze względu na brak właściwego rozliczenia poprzednio prowadzonych prac, wreszcie wprowadzenie urzędowych wzorów dokumentacji potwierdzającej kwalifikacje archeologów do prowadzenia badań archeologicznych⁵.

Prowadzeniu badań archeologicznych poświęcony został również rozdział *Wykładu prawa ochrony zabytków* Katarzyny Zalaszińskiej i Kamila Zeidlera⁶. Opracowanie stanowi rodzaj podręcznika, nie jest więc pracą problemową, w której mogłaby się znaleźć szersza charakterystyka regulacji zawodu archeologa.

Obszerniejsze uwagi dotyczące doświadczenia praktycznego wymaganego do wykonywania zawodu archeologa przedstawili Anna Michalak i Artur Ginter. Ich zdaniem obecne unormowanie tej kwestii nie spełnia swojej funkcji, ponieważ nie przygotowuje do samodzielnego prowadzenia badań terenowych⁷.

Na nieunormowanie niektórych kwestii związanych z wykonywaniem zawodu archeologa zwraca uwagę Maciej Trzcziński w opracowaniu sporządzonym dla Najwyższej Izby Kontroli na potrzeby raportu *Ochrona zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych*⁸. Jako wadę systemu badacz wskazuje brak licencjonowania zawodu archeologa

ordonansem nr 2004-178 20 lutego 2004 roku). Takie rozwiązanie proponują jako wzorcowe Zbigniew Kobyliński i Jacek Wysocki (Z. Kobyliński, J. Wysocki, *Cienie i blaski systemu zarządzania dziedzictwem archeologicznym w Polsce* [w:] *System ochrony zabytków w Polsce – analiza, diagnoza, propozycje*, red. B. Szmygin, Lublin–Warszawa 2011, s. 52–53).

³ K. Zeidler, M. Trzcziński, *Wykład prawa dla archeologów*, Warszawa 2009. Omawianej problematyce poświęcony jest rozdział 5 *Wykonywanie zawodu archeologa* na s. 158–180.

⁴ M. Sabaciński, *Zasady prowadzenia badań archeologicznych określone w przepisach ochrony zabytków* [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, Warszawa–Gdańsk 2014, s. 334–342.

⁵ *Ibidem*, s. 342.

⁶ K. Zalaszińska, K. Zeidler, *Wykład prawa ochrony zabytków*, Gdańsk 2015, s. 141–147.

⁷ A. Michalak, A. Ginter, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 270–275.

⁸ M. Trzcziński, *Uwarunkowania związane z ochroną i opieką nad zabytkami archeologicznymi i wybrane problemy związane z magazynowaniem zabytków archeologicznych w innych krajach UE – opinia naukowa*, załącznik 6.4 do informacji o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli pod tytułem *Ochrona*

i podstaw prawnych do pozbawienia prawa wykonywania tego zawodu osób działających nierzetelnie i nieetycznie.

Można zatem stwierdzić, że temat rozwiązań prawnych związanych z wykonywaniem zawodu archeologa podejmowany jest w oficjalnym obiegu naukowym dość sporadycznie⁹. Jakkolwiek z punktu widzenia nauki prawa wywołany temat nie stanowił dotąd poważnego zagadnienia badawczego, regularnie podejmowany jest przez organy i instytucje właściwe w sprawach ochrony dziedzictwa archeologicznego, głównie w ramach wewnętrznych dyskusji, oraz przez organizacje zrzeszające osoby uprawiające tę profesję.

Obowiązująca regulacja zawodu archeologa

Art. 37e ustawy o ochronie zabytków, który jest kluczowym elementem regulacji zawodu archeologa, został dodany Ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 roku o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów (Dz.U. 2015, poz. 1505). Wcześniej przepisy dotyczące możliwości kierowania badaniami archeologicznymi były określone na poziomie aktów wykonawczych do tej ustawy, jednak ze względu na ich charakter – ograniczający korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw – zostały przeniesione do ustawy o ochronie zabytków.

Wspomniany art. 37e określa kwalifikacje osób kierujących badaniami archeologicznymi albo wykonujących je samodzielnie. Spełnienie wymogów polega na ukończeniu studiów drugiego stopnia lub jednolitych studiów magisterskich w zakresie archeologii oraz co najmniej dwunastomiesięcznym udziale w badaniach archeologicznych (art. 37e ust. 1). Warto doprecyzować, że określone w przepisie kwalifikacje dotyczą osób, które biorą odpowiedzialność za powodzenie badań archeologicznych, czyli ich kierowników. Poszczególne członkowie zespołu badawczego, w tym personel wykonujący bezpośrednio czynności eksploracyjne i dokumentacyjne, nie muszą mieć kwalifikacji wymienionych w art. 37e ustawy. Ustawodawca wychodzi ze słusznego założenia, że rolą kierującego badaniami jest odpowiedni dobór osób, których kwalifikacje gwarantują powodzenie przedsięwzięcia.

Jak wynika z przywołanego przepisu, dla zawodu archeologa ustawa przewiduje sformalizowaną ścieżkę kształcenia, czyli studia kierunkowe w zakresie archeologii. Nie ma alternatywnych dróg dojścia do zawodu, związanych chociażby z dłuższym doświadczeniem praktycznym lub pracą w instytucji wyspecjalizowanej w ochronie zabytków archeologicznych (na przykład muzeum archeologicznym). Kierującym badaniami archeologicznymi może być wyłącznie absolwent kierunku studiów w zakresie archeologii. Ta w założeniu rygorystyczna regulacja możliwości wykonywania badań archeologicznych została przez ustawodawcę złagodzona w części określającej wymagany poziom wykształcenia. Obok jednolitych studiów magisterskich ustawodawca dopuścił studia drugiego stopnia. Dopuszczenie jako równorzędnych obu cykli kształcenia tak zasadniczo różnych pod względem długości jest zaskakujące. Tę legislacyjną niekonsekwencję tłumaczy deregulacyjny charakter ustawy nowelizującej, za której sprawą art. 37e znalazł się w ustawie o ochronie zabytków.

Użyte w art. 37e ustawy sformułowanie „studia w zakresie archeologii” nie jest równoznaczne z pojęciem „studia na kierunku archeologia”. Należy mieć na względzie, że obecnie nazwy większości kierunków studiów, w tym studiów archeologicznych, nie są określone na poziomie

zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych, s. 116, nik.gov.pl/plik/id,18180,vp,20777.pdf, dostęp: 5.12.2023.

⁹ Problematyki będącej przedmiotem niniejszego artykułu nie poruszają między innymi Monika Stobiecka (M. Stobiecka, *Skuteczność polskich narzędzi legislacyjnych w zarządzaniu dziedzictwem archeologicznym* [w:] *Samorząd terytorialny, architektura, dzieła sztuki, prawo*, red. P. Dobosz et al., Kraków 2018, s. 189–201), Zbigniew Kobyliński i Jacek Wysocki (Z. Kobyliński, J. Wysocki, *Cienie i blaski systemu zarządzania dziedzictwem archeologicznym w Polsce*, op. cit., s. 39–54) ani Maciej Trzciniński (M. Trzciniński, *O potrzebach zmian systemu ochrony dziedzictwa archeologicznego* [w:] *Kultura w praktyce. Zagadnienia prawne*, red. A. Jagielska-Burduk, W. Szafranski, t. 2: *Wokół problematyki prawnej zabytków i rynku sztuki*, Poznań 2013, s. 225–243).

aktu normatywnego ani objęte standardami kształcenia, które stanowią zbiór reguł i wymagań w zakresie kształcenia dotyczących sposobu organizacji kształcenia, osób prowadzących to kształcenie, ogólnych i szczegółowych efektów uczenia się, a także sposobu weryfikacji osiągniętych efektów uczenia się (art. 68 ust. 2 Ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. 2023, poz. 742 z późn. zm.)¹⁰. Nazwa kierunku musi być jednak adekwatna do zawartości programu i zakładanych efektów kształcenia, więc każdy kierunek studiów pod nazwą „archeologia” będzie kierunkiem studiów w zakresie archeologii. Takim kierunkiem będzie również każdy inny kierunek przyporządkowany do dyscypliny naukowej pod nazwą „archeologia”, a jeśli dany kierunek zostanie przyporządkowany do więcej niż jednej dyscypliny, to archeologia musi być dyscypliną główną, w ramach której jest uzyskiwana ponad połowa efektów uczenia się (*argumentum ex art. 53 ust. 1 i 2 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce*)¹¹.

Drugi obligatoryjny element przygotowania zawodowego do prowadzenia badań archeologicznych polega na udziale w badaniach archeologicznych przez 12 miesięcy. Ten fragment regulacji jest wysoce nieprecyzyjny i w praktyce urzędniczej budzi liczne wątpliwości. Dotyczą one rodzajów badań archeologicznych, które powinny być brane pod uwagę (wykopaliskowe, powierzchniowe i sondażowe), oraz tego, w jakim stosunku powinny one występować. Problematyczne jest również rozumienie sformułowania „udział w badaniach”. Nie ma pewności, czy w zamyśle ustawodawcy wystarczy asystowanie w czynnościach w roli obserwatora czy bezwzględnie trzeba samemu je wykonywać. Bez przyjęcia dodatkowych założeń niemożliwe jest również jednoznaczne ustalenie na gruncie przedmiotowego przepisu, czy w konkretnym przypadku udział w badaniach wynosił wymagane 12 miesięcy. W przepisie zabrakło bowiem wskazania miesięcznej normy godzinowej odnoszącej się do rzeczywistego czasu spędzonego na badaniach archeologicznych. Wszak to od efektywnego czasu udziału w badaniach zależy osiągnięcie określonego poziomu wiedzy i umiejętności praktycznych z zakresu archeologii, a nie od stażu, czyli czasu (w sensie rozciągłości procesu), w którym ktoś zdobywał doświadczenie¹².

Powyższe wątpliwości jednoznacznie wskazują, że pożądane jest uszczegółowienie tej zbyt ogólnikowej regulacji. Przeciąć tych wątpliwości nie można inaczej niż na drodze legislacyjnej. Nie należy jednak redukować przy tej okazji ograniczeń w dostępie do zawodu archeologa.

Ustawa o ochronie zabytków określa – częściowo wadliwie, jak opisano powyżej – warunki wejścia do zawodu archeologa, natomiast nie przewiduje możliwości zamknięcia do niego dostępu osobom, które mimo posiadanych kwalifikacji swoim dotychczasowym postępowaniem udowodniły, że nie dają rękąmi należytego wykonywania badań archeologicznych. Chociaż regulacja zawodu archeologa jest fragmentaryczna, to szczególnie uderza pominięcie przez prawodawcę niektórych unormowań. Trzeba tu wymienić brak całego zestawu przepisów dotyczących odpowiedzialności zawodowej, obejmujących co najmniej katalog przewinień zawodowych wraz z przypisanymi im karami, w tym karą wydalenia z zawodu. Obecnie poza środkiem karnym przewidzianym w art. 39 pkt 2 Kodeksu karnego, polegającym na objęciu osoby skazanej zakazem wykonywania określonego zawodu, nie ma w polskim systemie podstaw prawnych do wykluczenia z zawodu archeologa ludzi zagrażających wartościom, które powinni rozpoznawać i chronić.

Elementem reglamentacji działalności w dziedzinie archeologii, komplementarnym do art. 37e ustawy o ochronie zabytków, jest art. 36 ust. 1 pkt 5 tej ustawy, który określa obowiązek prowadzenia badań archeologicznych na podstawie pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna występująca z wnioskiem o pozwolenie

¹⁰ Studia na kierunku archeologia były objęte standardami kształcenia do momentu uchylecia Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 12 lipca 2007 roku w sprawie standardów kształcenia dla poszczególnych kierunków oraz poziomów kształcenia, a także trybu tworzenia i warunków, jakie musi spełniać uczelnia, by prowadzić studia międzykierunkowe oraz makrokierunki (Dz.U. 2007, nr 164, poz. 1166).

¹¹ Przykładem jest uruchomiony w 2023 roku przez Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie kierunek geoarcheologia (studia jednolite magisterskie, stacjonarne).

¹² Por. A. Michalak, A. Ginter, *Ustawa o ochronie zabytków...*, op. cit., s. 270–275.

na prowadzenie badań archeologicznych musi zapewnić kierowanie tymi badaniami albo samodzielne ich wykonywanie przez osoby spełniające wymagania, o których mowa w art. 37e ust. 1 (art. 36a ust. 1 ustawy o ochronie zabytków). Pozwolenie na prowadzenie badań archeologicznych zawiera warunek polegający na obowiązku kierowania badaniami archeologicznymi albo samodzielnego wykonywania tych badań przez osobę spełniającą wymagania, o których mowa w art. 37e ust. 1 ustawy o ochronie zabytków, oraz zobowiązanie wnioskodawcy do przekazania wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków nie później niż w terminie 14 dni przed dniem rozpoczęcia badań archeologicznych: imienia, nazwiska i adresu osoby kierującej badaniami albo samodzielnie je wykonującej, dokumentów potwierdzających spełnianie przez tę osobę wymagań, o których mowa w art. 37e ust. 1 ustawy o ochronie zabytków, a także oświadczenia tej osoby o przyjęciu obowiązku kierowania badaniami archeologicznymi albo samodzielnego wykonywania tych badań¹³. Kwalifikacje osoby kierującej badaniami nie są przedmiotem postępowania w sprawie pozwolenia na prowadzenie badań. Ich sprawdzenie na podstawie przedstawionych organowi dokumentów odbywa się po wydaniu pozwolenia, a przed rozpoczęciem badań. W przypadku negatywnego wyniku weryfikacji, zdaniem autora niniejszego artykułu, znajdzie zastosowanie tryb przewidziany w art. 162 Kodeksu postępowania administracyjnego, to jest stwierdzenie wygaśnięcia decyzji w związku z niedopełnieniem zastrzeżonego w niej warunku.

Należy przy tej okazji zwrócić uwagę na kilka kwestii. Kierującym badaniami może być wyłącznie osoba fizyczna, nawet gdy organizator badań powierzył ich przeprowadzenie muzeum, spółce, fundacji czy innemu podmiotowi zbiorowemu zatrudniającemu archeologów. Sprawdzenie kwalifikacji osoby *in spe* kierującej badaniami archeologicznymi odbywa się *ad casum*, na podstawie przedkładanego każdorazowo przez stronę zbioru dokumentów odnoszących się do osoby kierującej badaniami. Dostarczenie organowi konserwatorskiemu dokumentów potwierdzających wykształcenie i staż kierownika badań jest spełnieniem obligatoryjnego warunku pozwolenia i musi nastąpić, nawet jeśli posiadanie przez daną osobę wymaganych prawem kwalifikacji to fakt notoryjnie znany wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków, na przykład w związku z rozpatrywaniem innych spraw. Ustawa o ochronie zabytków nie przewiduje żadnego aktu nadania uprawnień zawodowych ani rejestru uprawnień archeologicznych. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest konieczność każdorazowego rozstrzygnięcia kwestii, która mogłaby zostać ostatecznie przesądzona. Obowiązek poddawania się procedurze sprawdzeniowej to obciążenie administracyjne o znacznym stopniu uciążliwości, zważywszy na to, że kierujący badaniami musi na potrzeby tej procedury prowadzić dokumentację poświadczającą przebieg jego pracy zawodowej i wielokrotnie sporządzać jej kopie. Co więcej, osoba, której kwalifikacje są sprawdzane, nie może mieć pewności, czy rezultat tej procedury okaże się dla niej pomyślny. Pozytywna weryfikacja kwalifikacji dokonana przez jeden organ nie będzie bowiem wiążąca dla pozostałych. Formuła badania *ad hoc* przygotowania zawodowego archeologów jest więc w oczywisty sposób niekorzystna z punktu widzenia pewności ich sytuacji prawnej. Co istotne, nie został przewidziany żaden środek odwoławczy wnoszony przez archeologa, który uważałby się za pokrzywdzonego w związku z nieuznaniem jego dorobku zawodowego za wystarczający w świetle art. 37e ustawy o ochronie zabytków.

Na marginesie warto zwrócić uwagę na następujący paradoks – w przeciwieństwie do polskich obywateli nabywających kwalifikacje do kierowania badaniami archeologicznymi w Polsce, którzy w obecnym stanie prawnym nie mogą uzyskać urzędowego potwierdzenia tych kwalifikacji, takim potwierdzeniem mogą dysponować osoby mające wykształcenie i doświadczenie zawodowe zdobyte w państwach trzecich Unii Europejskiej, innych państwach należących do Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) albo w Szwajcarii. Stosownym dokumentem jest bowiem

¹³ § 18 ust. 1 pkt 6 i 7 Rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 2018 roku w sprawie prowadzenia 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. 2018, poz. 1609).

decyzja w sprawie uznania kwalifikacji wydawana na podstawie przepisów Ustawy z dnia 22 grudnia 2015 roku o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. 2023, poz. 334).

Obowiązujące rozwiązanie kwestii sprawdzania kwalifikacji kierownika badań stanowi również istotne obciążenie dla wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz zapewniających ich obsługę urzędów z uwagi na konieczność gromadzenia i przetwarzania dodatkowej dokumentacji.

Odrębnym wątkiem wymagającym poruszenia w kontekście pozwoleń na prowadzenie badań archeologicznych jest zakres odpowiedzialności kierującego badaniami za wykonanie tej decyzji stosownie do jej warunków oraz wymogów prawa. W ustawie o ochronie zabytków próżno szukać przepisów ustalających obowiązki osób kierujących badaniami archeologicznymi. Przepisy wykonawcze do ustawy wydane na podstawie jej art. 37 określają warunki prowadzenia badań archeologicznych zapewniające zachowanie zabytku w jak najlepszym stanie, które mogą zostać zastrzeżone w pozwoleniu. Część tych warunków, z uwagi na ich merytoryczny charakter, może zostać spełniona jedynie przez osoby wykazujące się fachową wiedzą, czyli przez archeologów. Niech za przykład posłuży tu obowiązek prowadzenia dokumentacji przebiegu badań archeologicznych oraz opracowania ich wyników, prowadzenia doraźnej konserwacji pozyskanych zabytków czy sporządzenia sprawozdania z przeprowadzonych badań¹⁴. Mimo to odpowiedzialność przed wojewódzkim konserwatorem zabytków za prawidłową realizację pozwolenia, także w odniesieniu do warunków merytorycznych, ponosi adresat pozwolenia. Tego bowiem, kto mocą udzielonego pozwolenia uzyskał prawo do prowadzenia badań archeologicznych, obciążają wszelkie obowiązki wynikające z tej decyzji¹⁵. Kierujący badaniami nie jest podmiotem stosunku administracyjnego, w ramach którego wydano pozwolenie. Tak więc sankcja administracyjna przewidziana w art. 107d ust. 2 ustawy o ochronie zabytków za czyn polegający na prowadzeniu badań archeologicznych niezgodnie z zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu może zostać wymierzona jedynie podmiotowi, któremu wydano pozwolenie. Natomiast źródłem odpowiedzialności prawnej kierującego badaniami jest wewnętrzny stosunek cywilnoprawny (na przykład umowa) łączący go z podmiotem, który otrzymał pozwolenie na prowadzenie badań.

Na koniec tej części analizy należy zauważyć, że regulacja dostępu do zawodu archeologa składa się z przepisów określających warunki uzyskiwania prawa do kierowania badaniami archeologicznymi albo samodzielnego ich wykonywania. Na tle innych zawodów regulowanych, zwłaszcza medycznych czy szerzej związanych z ochroną zdrowia, prawniczych lub chociażby związanych z branżą budowlaną, unormowanie wykonywania zawodu archeologa jest wręcz szczątkowe. Podczas gdy funkcjonowanie wielu profesji opiera się na bardzo rozbudowanych przepisach, często zawartych w oddzielnych aktach ustawodawczych wprowadzających kompleksowe rozwiązania, regulacja zawodu archeologa to w praktyce kilka jednostek redakcyjnych w ustawie o ochronie zabytków. Można zatem wysnuć wniosek, że w przypadku zawodu archeologa ustawodawca nieadekwatnie skorzystał z narzędzi regulacyjnych. Jurydyczne ukształtowanie wykonywania tego zawodu wskazywałoby na jego niską rangę. Tymczasem wydaje się, że ma on przynajmniej niektóre z (materialnych) cech zawodów zaufania publicznego. Te cechy to konieczność zapewnienia prawidłowego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania zawodu oraz jego ekspercki charakter¹⁶.

¹⁴ § 18 ust. 3 pkt 6, 7 i 9 Rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 2018 roku w sprawie prowadzenia 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.

¹⁵ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 13 sierpnia 2013 roku, sygn. VII SA/Wa 1041/13.

¹⁶ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 marca 2015 roku, sygn. K 19/14. Szerzej o zawodach zaufania publicznego: K. Dąbrowski, *Zawody zaufania publicznego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2022.

Wnioski *de lege ferenda*

Dostrzeżone i opisane powyżej mankamenty regulacji dotyczącej zawodu archeologa, które występują w ustawie o ochronie zabytków, uzasadniają sformułowanie poniższych zaleceń co do kierunków zmian legislacyjnych. Wydaje się, że nie ma potrzeby wyodrębnienia problematyki wykonywania zawodu archeologa i zawarcia jej w osobnej ustawie. Zasadne jest natomiast rozwinięcie dotychczasowej regulacji zawodu archeologa w ramach ustawy o ochronie zabytków, jako że stanowi ona jeden z aspektów dziedziny prawa, którą ta ustawa reguluje w wyczerpującym stopniu.

Ramy konstytucyjne dla regulacji ustawowej wprowadzającej ograniczenia w zakresie możliwości wykonywania określonych zawodów wyznacza art. 65 ust. 1 ustawy zasadniczej. Ten stanowi, że każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, a wyjątki określa ustawa. Konstytucja zawiera upoważnienie dla ustawodawcy do wprowadzenia ograniczeń w prawie do wyboru i wykonywania zawodu. Oczywiście jest, że przesłanki ograniczające wolność wyboru i wykonywania zawodu nie mogą być arbitralne, nieostre czy nieuzasadnione¹⁷.

Na gruncie prawa Unii Europejskiej regulacje dotyczące wykonywania zawodu zawarte są między innymi w przepisach Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zapewniających swobodę przepływu pracowników wewnątrz Unii (art. 45 i nast.) oraz w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/958 z dnia 28 czerwca 2018 roku w sprawie analizy proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów (Dz. Urz. UE L 173 z 9 lipca 2018 roku, s. 25).

W pierwszej kolejności skorygowania wymaga art. 37e ust. 1 ustawy o ochronie zabytków. Określony w nim poziom wykształcenia powinien się wiązać z ukończeniem studiów pierwszego i drugiego stopnia lub jednolitych studiów magisterskich w zakresie archeologii. Ukończenie w takim zakresie jedynie studiów uzupełniających, na które mogą zostać przyjęci absolwenci wszystkich kierunków studiów wyższych, nie zapewnia odpowiedniego poziomu przygotowania zawodowego do prowadzenia badań na własną odpowiedzialność.

Z kolei w przypadku tej części przepisu, która odnosi się do praktycznego doświadczenia zawodowego, czyli dwunastomiesięcznego udziału w badaniach archeologicznych, potrzebne jest jej rozbudowanie o dodatkowe kryteria, które pozwolą ustalić, czy udział w badaniach w konkretnym przypadku odpowiada wymogom prawa. Trzeba więc co najmniej ustalić miesięczną normę godzinową odnoszącą się do rzeczywistego czasu spędzonego na badaniach archeologicznych oraz określić, w jakiej proporcji powinny występować poszczególne rodzaje badań archeologicznych, z uwzględnieniem konieczności zapewnienia, aby udział w badaniach stanowił wszechstronne przygotowanie praktyczne do samodzielnego ich prowadzenia.

Na podstawie powyższej analizy należy zaproponować zastosowanie w ustawie o ochronie zabytków nowych narzędzi regulacji zawodu archeologa. Niezbędne jest przede wszystkim stworzenie centralnego rejestru archeologów uprawnionych do kierowania badaniami archeologicznymi. Rejestr obejmowałby osoby spełniające warunki określone w art. 37e ustawy o ochronie zabytków, a dane w nim zawarte miałyby moc wiążącą organy ochrony zabytków. Organem prowadzącym rejestr byłby minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, natomiast podstawę wpisu stanowiłaby decyzja administracyjna stwierdzająca posiadanie kwalifikacji, wydana na wniosek zainteresowanego. Postępowanie dowodowe w sprawie stwierdzenia posiadania kwalifikacji opierałoby się na dowodach z dokumentów potwierdzających formalne wykształcenie kierunkowe oraz wymagane doświadczenie zawodowe. Prowadzenie rejestru odbywałoby się w systemie teleinformatycznym, co przy zakładanej jego jawności gwarantowałoby powszechny dostęp do zawartych w nim danych. Proponowane rozwiązanie zdjęłoby trochę obciążeń biurokratycznych z archeologów i – co jest nie bez znaczenia – uwolniłoby od części zadań personel wojewódzkich urzędów ochrony zabytków. Największą wartością takiego rozwiązania byłoby

¹⁷ M. Balcerzak et al., komentarz do art.65 Konstytucji RP [w:] idem, *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 5.

ustabilizowanie sytuacji prawnej osób wykonujących zawód archeologa, ponieważ kwestia ich kwalifikacji zostałaby ostatecznie rozstrzygnięta. Zakwestionowanie wpisu do rejestru nie byłoby możliwe bez uruchomienia trybu cofnięcia kwalifikacji lub wzruszenia decyzji stwierdzającej ich posiadanie.

Niewątpliwą luką, która wymaga uzupełnienia, jest brak podstawowych powinności kierującego badaniami archeologicznymi. W ustawie należy określić, że kierujący badaniami odpowiada za:

- zrealizowanie badań archeologicznych w sposób naukowy, zgodnie z pozwoleniem, o którym mowa w art. 36 ust. 1 pkt 5 ustawy, programem badań archeologicznych oraz ogólnymi standardami zawodowymi dotyczącymi prowadzenia badań archeologicznych, jeśli zostały określone¹⁸;
- terminowe sporządzenie dokumentacji badań archeologicznych i przekazanie jej wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków;
- przekazanie zabytków archeologicznych do miejsca ich przechowywania;
- zawiadamianie wojewódzkiego konserwatora zabytków w przypadkach określonych w pozwoleniu na prowadzenie badań.

Nie może budzić wątpliwości, że odpowiedzialność za wykonanie czynności, które są wymagane przez wzgląd na ochronę dziedzictwa archeologicznego, a mają charakter merytoryczny, powinna spoczywać bezpośrednio na osobie będącej w stanie temu podołać z uwagi na swoje umiejętności i fachową wiedzę.

Zagadnieniem ściśle z tym związanym, które również wymaga interwencji legislacyjnej, jest odpowiedzialność zawodowa archeologów za naruszenie podstawowych obowiązków kierującego badaniami. Jeśli chodzi o katalog kar, to uwzględniając możliwość adekwatnej reakcji na poszczególne rodzaje przewinień dyscyplinarnych, należy zaproponować system czterostopniowej sankcji o różnym stopniu surowości: od upomnienia, przez naganę, a następnie zawieszenie uprawnień do kierowania badaniami archeologicznymi i samodzielnego ich wykonywania, aż po pozbawienie tych uprawnień. Przy czym kara pozbawienia uprawnień skutkowałaby skreśleniem z centralnego rejestru archeologów, z możliwością ubiegania się o ponowny wpis na przykład po upływie trzech lat od dnia wydania orzeczenia.

Jako organ właściwy w sprawach odpowiedzialności zawodowej kierujących badaniami archeologicznymi powinien zostać wskazany minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, przy zapewnieniu środków zaskarżenia przekazanych do rozpoznania na drodze sądowej. Najlepiej, aby minister w postępowaniu dyscyplinarnym obligatoryjnie korzystał ze wsparcia czynnika fachowego – komisji odpowiedzialności zawodowej, składającej się z co najmniej dziewięciu członków powoływanych na czteroletnią kadencję spośród specjalistów w zakresie archeologii. Rolą komisji byłoby przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w przedmiocie przewinienia dyscyplinarnego i sporządzenie na tej podstawie raportu dla ministra.

Przyszłe zmiany legislacyjne dotyczące zawodu archeologa powinny zatem objąć materię, która jest już uregulowana – mowa tu o korekcie kwalifikacji uprawniających do wykonywania tego zawodu – a ponadto całkowicie nowe zagadnienia, które dopiero wymagają unormowania, takie jak system nadawania uprawnień, zakres obowiązków kierujących badaniami oraz odpowiedzialność zawodowa w archeologii.

¹⁸ Standardy prowadzenia badań archeologicznych zostały opracowane w 2019 roku przez zespół pracowników Narodowego Instytutu Dziedzictwa w składzie: Zbigniew Misiuk, Jakub Wrzosek, Agnieszka Oniszczyk, Michał Sekuła, Marcin Sabaciński, Karol Czajkowski, i mocą pisma okólnego Generalnego Konserwatora Zabytków z 8 stycznia 2020 roku do wojewódzkich konserwatorów zabytków stały się wytycznymi w rozumieniu art. 90 ustawy o ochronie zabytków.

Podsumowanie

Ochrona dziedzictwa archeologicznego wymaga, aby osoby, którym powierza się jego badanie, odznaczały się wysokim poziomem przygotowania zawodowego. Wymogi w zakresie kwalifikacji do kierowania badaniami archeologicznymi albo samodzielnego ich wykonywania zostały określone art. 37e ustawy o ochronie zabytków i stanowią dotychczas jedyny element regulacji zawodu archeologa. Założenie ustawodawcy, że określony próg dostępu do zawodu stanowi wystarczające zabezpieczenie prawidłowego toku badań archeologicznych, jest nieuzasadnione. Zawód archeologa może być wykonywany w sposób zagrażający zabytkom archeologicznym bez względu na to, jak wysoki poziom wiedzy i umiejętności cechuje jego przedstawiciela. Zasadniczą wadę obecnie obowiązującej regulacji zawodu archeologa stanowi jej fragmentaryczność. Szczególnie niekorzystny z punktu widzenia możliwości zapobiegania nieprawidłowościom jest brak podstaw do eliminowania z zawodu osób, które nagminnie nie przestrzegają elementarnych zasad prawidłowego prowadzenia badań archeologicznych i powodują szkody dla wartości dziedzictwa archeologicznego. Inne słabe strony obecnej regulacji zawodu archeologa to brak określenia podstawowych powinności kierującego badaniami archeologicznymi czy wreszcie brak aktu nadania uprawnień zawodowych w dziedzinie archeologii. Rozbudowa przepisów we wskazanym zakresie przyczyniłaby się do poprawy warunków wykonywania działalności zawodowej przez archeologów oraz skuteczniejszej ochrony dziedzictwa archeologicznego. Wskazana jest również korekta art. 37e ustawy o ochronie zabytków. Jeśli budowanie doświadczenia zawodowego ma być oparte na profesjonalnej praktyce, to przepis ten wymaga uszczegółowienia.

Na zakończenie należy wyraźnie podkreślić, że przedstawione w niniejszym artykule rozwiązania mają charakter propozycji, które mogą stanowić asumpt do szerszej dyskusji w sprawie zastosowania poszczególnych narzędzi regulacji. Ewentualny wniosek legislacyjny zawierający konkretne rozwiązania skierowane do grupy zawodowej archeologów bez wątpienia będzie podlegać konsultacjom publicznym z interesariuszami. W przypadku projektów aktów zawierających przepisy regulacyjne konsultacje są wymogiem prawnym określonym w art. 50f ust. 2 ustawy o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Łukasz Czwojda

Radca prawny, legislator i archeolog. Kierownik Zespołu do spraw Orzecznictwa Administracyjnego w Dziale Prawnym Narodowego Instytutu Dziedzictwa.

Łukasz Czwojda

Legal adviser, legislator and archaeologist. Head of the Administrative Jurisprudence Team in the Legal Department of the National Heritage Institute.

Bibliografia

- Antoniak Patrycja et al., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, red. Maksymilian Cherka, Warszawa 2010.
- Archeologia w teorii i praktyce*, red. Andrzej Buko, Przemysław Urbańczyk, Warszawa 2000.
- Bahn Paul G., *Archeologia. Przewodnik*, przeł. Ewa Cander, Warszawa 2004.
- Dąbrowski Kamil, *Zawody zaufania publicznego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2022.
- Ławecka Dorota, *Wstęp do archeologii*, Warszawa 2011.
- Kobyliński Zbigniew, Wysocki Jacek, *Cienie i blaski systemu zarządzania dziedzictwem archeologicznym w Polsce [w:] System ochrony zabytków w Polsce – analiza, diagnoza, propozycje*, red. Bogusław Szmygin, Lublin–Warszawa 2011, s. 39–54.
- Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, red. Marek Safjan, Leszek Bosek, Warszawa 2016.
- Mazurowski Ryszard O., *Leksykon pojęć i problemów archeologii polowej*, Poznań 2013.

- Metody badań wykopaliskowych*, red. Wojciech Brzeziński, Warszawa 2000.
- Metodyka ratowniczych badań archeologicznych*, red. Zbigniew Kobyliński, Warszawa 1999.
- Michalak Anna, Ginter Artur, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Prawo ochrony zabytków*, red. Kamil Zeidler, Warszawa–Gdańsk 2014.
- Renfrew Colin, Bahn Paul G., *Archeologia. Teorie, metody, praktyka*, przeł. Marzenna Kasprzycka, Warszawa 2002.
- Stobiecka Monika, *Skuteczność polskich narzędzi legislacyjnych w zarządzaniu dziedzictwem archeologicznym [w:] Samorząd terytorialny, architektura, dzieła sztuki, prawo*, red. Piotr Dobosz et al., Kraków 2018, s. 189–201.
- Trzciniński Maciej, *O potrzebach zmian systemu ochrony dziedzictwa archeologicznego [w:] Kultura w praktyce. Zagadnienia prawne*, red. Alicja Jagielska-Burduk, Wojciech Szafranski, t. 2: *Wokół problematyki prawnej zabytków i rynku sztuki*, Poznań 2013, s. 225–243.
- Zalasińska Katarzyna, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Zalasińska Katarzyna, Zeidler Kamil, *Wykład prawa ochrony zabytków*, Gdańsk 2015.
- Zeidler Kamil, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007.
- Zeidler Kamil, Trzciniński Maciej, *Wykład prawa dla archeologów*, Warszawa 2009.