

Ewa Głazek

LUKI PRAWNE W AKTACH PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KULTURY

SŁOWA KLUCZE: Konstytucja, luki prawne, dziedzictwo narodowe

KEY WORDS: Constitution, loopholes, national heritage

Abstract

LOOPHOLES IN POLISH LEGISLATION CONCERNING CULTURE

Every legal system has got loopholes. We can distinguish a few different types of loopholes, like extra legem loophole (a legislative act does not describe the actual state) or intra legem loophole (a legislative act contains imprecise formulations, which results in a not very specific regulation). The Polish legislative system is not an exception. An extra legem loophole can be noticed in the museums act, which lacks information concerning open-air ethnographic museums, ways of protecting and securing them. The deficiency of a given act can be perceived as a form of a loophole and the example of cultural centers illustrates perfectly how the absence of a separate act makes their functioning more difficult. Lacks of definition in acts may result in serious losses. Intangible cultural goods can be set as an example of how they slowly disappear from Polish tradition and culture. It does happen that a legislator leaves some “missing parts” in a legislative system deliberately. This can be noticed especially in new fields of law. The purpose of such an action is to observe by the legislator how new issues appear with the new branches of law. The Polish legislative system gradually blends in with the European Union directives, which results in reducing the number of loopholes. We need to remember, though, that excessive elaboration in this matter is unwanted.

Każdą dziedzinę życia regulują przepisy prawne, nie inaczej jest w strefie kultury. Możemy w niej wyróżnić kilka podstawowych ustaw, takich jak: ustawa prawo autorskie i prawa pokrewne, o ochronie zabytków i dziedzictwa kultury, o organizacjach pożytku publicznego i wolontariacie, o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Są one swoistymi podwalinami systemu prawnego regulującego sferę kultury w Rzeczypospolitej Polskiej. Przepisami szczegółowo regulującymi są rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Jednakże, jak w każdej dziedzinie, i tutaj możemy odnaleźć luki prawne. Te luki, szczególnie w dziedzinie kultury, bywają niebezpieczne, gdyż skutkiem braku uregulowań jest luz decyzyjny, który może prowadzić do nieodwracalnych błędów. Nie każdy jednak brak przepisów należy traktować jak lukę. Luka powstaje w momencie, kiedy ustawodawca, tworząc przepis, nie przewidział wszystkich ewentualności. Oczywiście, zdarza się celowe pozostawienie luki w prawie, można to zaobserwować szczególnie w nowych dziedzinach.

W języku prawniczym możemy wyróżnić kilka rodzajów luk. Najczęściej można zaobserwować: *luki extra legem* (akt prawny nie wypowiedzi się o danym stanie faktycznym, chociaż powinien), *luki intra legem* (akt prawny zawiera mało precyzyjne sformułowania, co skutkuje mało konkretną regulacją)¹. W mniejszym lub większym zakresie występują też inne luki (na przykład: luka postulatyczna, kiedy stan faktyczny nie znajduje odbicia w przepisach prawa; czy luka ewolucyjna – uregulowanie nie obejmuje stanu rzeczywistego, gdyż przepisy są dezaktualizowane przez zmieniającą się rzeczywistość). Argumentacja prawnicza wypracowała kilka sposobów usuwania takich „białych plam”. Jednym z nich jest wnioskowanie *per analogiam*, a dokładniej analogia *legis*, czyli z ustawy (gdyż wyróżnić możemy jeszcze analogie *iuris*, czyli z prawa), które służy usuwaniu *luk extra legem*². Analogia *legis* polega na stosowaniu normy prawnej odnoszącej się do jakiegoś stanu faktycznego, do innego stanu nieuregulowanego przez ustawodawcę. Istotnym czynnikiem zastosowania tego rodzaju analogii jest podobieństwo obu stanów oraz podobne skutki, jakie mogą wywołać te stany. Tę analogię można stosować tylko w obrębie jednego aktu prawnego.

Innym sposobem jest wnioskowanie *a fortiori*, czyli z uzasadnienia. Podzielić je można na dwa podstawowe rodzaje: *a maiori ad minus* i *a minori ad maius*³. Pierwszy rodzaj (wnioskowanie z silniejszego na słabsze) występuje w przepisach mających charakter uprawniający lub nakazujący, a polega na tym, iż osoba lub podmiot prawa, które są zobowiązane lub uprawnione do czynienia więcej, tym samym są uprawnione do czynienia mniej. Drugie wnioskowanie (z uzasadnienia słabszego na silniejsze) możemy stosować wobec przepisów zakazujących. Jeśli nie wolno czynić mniej podmiotowi, to nie może też czynić więcej. W niektórych gałęziach prawa istnieje zakaz stosowania analogii, na przykład w prawie karnym. Analogia posiada ważne znaczenie w prawie administracyjnym i cywilnym. Jednak w wielu dziedzinach prawa stosowanie analogii jest ograniczone ze względu na szczególną ochronę pewnych wartości lub zabezpieczenie stabilności prawa⁴.

Możemy przypuszczać, że w dziedzinie, jaką jest kultura, sztuka i dziedzictwo narodowe, dopuszczalne jest ograniczone wnioskowanie. Jednakże w niektórych

¹ http://prawo-administracyjne.wyklady.org/wyklad/781_luki-w-prawie.html [odczyt: 2.02.2014].

² Tamże.

³ http://prawo-administracyjne.wyklady.org/wyklad/781_luki-w-prawie.html [odczyt: 2.02.2014].

⁴ http://prawo-administracyjne.wyklady.org/wyklad/781_luki-w-prawie.html [odczyt: 8.02.2014].

szczególnych przypadkach wystąpienie luki prawnej jest niedopuszczalne i niesie za sobą daleko idące negatywne konsekwencje.

Obecna ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z 2003 roku⁵ uchyliła swoją poprzedniczkę, czyli ustawę z 15 lutego 1962 roku o ochronie dóbr kultury⁶. Wprowadziła kilka nowych rozwiązań dotyczących kultury⁷. W artykule 3 odnajdujemy definicję zabytku:

[...] 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.

W tym też artykule znajdujemy podział na: zabytek ruchomy (art. 3 pkt 2), nieruchomy (art. 3 pkt 2) oraz archeologiczny (art. 3 pkt 4). Dalsza część ustawy w sposób kompleksowy zapewnia różne formy ochrony i opieki nad zabytkami.

Co jednak w przypadku niematerialnych dóbr kultury? Dziedzictwo narodowe, bo o tym mowa, NIE zostało uwzględnione w ustawie, choć jest bardzo ważnym elementem kultury. Konstytucja w artykule 5 gwarantuje pieczę państwa nad dziedzictwem narodowym, zaś w kolejnym artykule zapewnia upowszechnienie i równy dostęp do dóbr kultury (art. 6 ust. 1) oraz zapewnia Polakom zamieszkałym poza granicami ojczyzny pomoc w zachowaniu ich związku z kulturalnym dziedzictwem narodowym (art. 6 ust. 2)⁸.

Na uwagę zasługują tutaj zwroty: „dóbr kultury”, „dziedzictwo narodowe” i „dobra narodowe”. Chociaż ustawodawca stosuje je obok siebie, nie są one tożsame. Dziedzictwo narodowe zdawać by się mogło pojęciem szerszym od dóbr kultury, gdyż oprócz materialnych form takich, jak na przykład zabytek posiada też nienamaterialne aspekty na przykład: techniki tkackie, tańce ludowe, melodie i pieśni regionalne oraz tradycyjne. Nic bardziej mylnego. Dobra kultury mają znaczenie globalne, są ważne ze względu na wkład człowieka w tworzenie historii, odnajdywaniu nowych nurtów w sztuce, czy też rozwijaniu nauki

W ustawie o muzeach⁹, w art. 22 ust. 1 czytamy, że muzealia są rzeczami (ruchomymi i nieruchomymi) oraz: „Muzealia stanowią dobro narodowe”. Dobra narodowe są fizycznym bytem gwarantującym ciągłość tożsamości narodowej. Zwrot użyty w ustawie jest frazą kładącą szczególny nacisk na przedmioty (lub miejsca) mające duże znaczenie dla Narodu Polskiego (historyczne, naukowe, artystyczne). Za przykład można podać Zamek Królewski na Wawelu; dla Polaków to dobro narodowe.

⁵ Ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

⁶ Ustawa z 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, Dz.U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1550 ze zm.

⁷ J. Hołda, Z. Hołda, D. Ostrowska, *Prawne podstawy działalności kulturalnej*, Kraków 2005, s. 134.

⁸ <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> [odczyt: 2.02.2014].

⁹ Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. Dz.U. z 2012 poz. 987, cyt. za: <http://bip.mkidn.gov.pl/pages/legislacja/prawo-w-dziale-kultura-i-ochrona-dziedzictwa-narodowego/dziedzictwo-narodowe.php> [odczyt: 2.02.2014].

Historyczne miejsce panowania władców Polski oraz ich spoczynku, miejsce, które było niemyym świadkiem ważnych dla nas wydarzeń, natomiast dla turystów jest dobrem kultury, pozostałością po minionych czasach, zaświadczyającą o wysokim stopniu rozwoju i kultury minionych epok.

Brak ustawowej definicji stanowi poważną lukę prawną. Nie bez znaczenia jest tutaj też fakt, iż pełna nazwa resortu kultury to: Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, że nie ma nawet zarysu ustawowej definicji dziedzictwa narodowego; można jedynie próbować sformułowania podstawowej definicji.

W tym czasie niepowtarzalne dziedzictwo narodowe pozostaje bez opieki i ochrony ze strony państwa, chociaż ustawa zasadnicza zapewnia taką protekcję. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami realizuje konstytucyjną gwarancję odnośnie do materialnych dóbr kultury, a przecież na dziedzictwo narodowe składają się nie tylko zabytki, ale też wielopokoleniowe tradycje i folklor.

Prawo autorskie jest dziedziną prawa, która powstała, aby chronić prawa twórców do swoich dzieł¹⁰. Pierwsza ustawa o prawie autorskim powstała 29 marca 1926 roku¹¹ i obowiązywała do roku 1952, w którym to roku została zastąpiona. Drugim aktem prawnym dotyczącym prawa autorskiego na ziemiach polskich była ustawa z 10 lipca 1952 roku¹². Obecna ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych¹³ jest trzecim aktem z tego zakresu prawa. Wyraźną nowością, sygnalizowaną już w tytule, jest regulacja praw pokrewnych, czyli praw artystów-wykonawców, praw do nadań, fonogramów i wideogramów¹⁴. Ważną sprawą jest też unormowanie przepisów dotyczących programów komputerowych oraz dopasowanie poszczególnych przepisów do prawa międzynarodowego i dyrektyw Unii Europejskiej.

Jednym z zagadnień, tej ustawy jest miejsce publiczne i możliwość czerpania zysków z utworów, które przedstawiają tę przestrzeń. Zdawać by się mogło, że sprawa jest oczywista, przyjmijmy jednak za przykład to, że fotograf chciałby wydać album ze zdjęciami wewnątrz krakowskich bibliotek. Artykuł 33 pkt 1 ustawy o prawach autorskich i prawach pokrewnych¹⁵ wymienia enumeratywnie: drogi, ulice, place lub ogrody, zaś pkt 2 tegoż artykułu, chociaż posiada już zbiór otwarty, jednak zastrzega „[...] tylko w katalogach i w wydawnictwach publikowanych dla promocji tych utworów, a także w sprawozdaniach o aktualnych wydarzeniach w prasie i telewizji, jednakże w granicach uzasadnionych celem informacji”. Nie może być zatem tutaj opcji dla komercyjnego rozpowszechnienia. Artykuł 33 te same ustawy stanowi, iż: „Wolno korzystać z utworu w postaci obiektu budowlanego, jego rysunku, planu lub innego ustalenia w celu odbudowy lub remontu obiektu budowlanego”, cele w nim są również wymienione enumeratywnie. Na uwagę zasługuje tutaj również słowo „korzy-

¹⁰ J. Hołda, Z. Hołda, D. Ostrowska *Prawne podstawy działalności kulturalnej*, s. 142.

¹¹ Ustawa z dnia 29 marca 1926 r. o prawie autorskim, Dz.U. z 1935 r. Nr 36 poz. 260.

¹² Ustawa z dnia 10 lipca 1952 r. o prawie autorskim, Dz.U. z 1952 r. Nr 34 poz. 234 ze zm.

¹³ Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, Dz.U. z 2006 r. Nr 90 poz. 631 ze zm.

¹⁴ R. Golał, *Prawo kultury i sztuki. Zbiór przepisów z komentarzem*, Warszawa 1997, s. 253.

¹⁵ <http://bip.mkidn.gov.pl/pages/legislacja/prawo-w-dziale-kultura-i-ochrona-dziedzictwa-narodowego/prawo-autorskie.php> [odczyt: 2.02.2014].

stać”, a nie „rozpowszechniać”, jakie zastosowano w art. 33. Korzystanie ma węższe znaczenie od rozpowszechniania, gdyż korzystanie w tym wypadku polega na indywidualnym użytku, zaś rozpowszechnianie (w ujęciu art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych) jest procesem, w którym utwór za zezwoleniem twórcy został w jakikolwiek sposób udostępniony publicznie.

Aby zmierzyć się z tym kazusem, należy poszukać definicji „miejsca publicznego”. W polskim prawie nie ma zdefiniowanego tego pojęcia, ale zgodnie z zasadą analogii, możemy się oprzeć na definicji „budynku użyteczności publicznej”, którą znajdziemy w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2002 roku Nr 75 poz. 690)¹⁶. Rozporządzenie w §3 pkt 6 określa enumeratywnie, co możemy uznać za budynek użyteczności publicznej: „rozumie się przez to budynek przeznaczony dla [...] kultury, kultu religijnego, oświaty, szkolnictwa wyższego, nauki, [...] oraz inny ogólnodostępny budynek przeznaczony do wykonywania podobnych funkcji”. Jak dostrzegamy, cechą główną jest przeznaczenie budynku. Biblioteki na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z 27 czerwca 1997 roku o bibliotekach (Dz.U. z 2012 r. poz. 642)¹⁷ mają wśród swoich zadań działalność edukacyjną i naukowo-badawczą, więc spełniają wymóg stawiany w wyżej wymienionym rozporządzeniu. Jednak przywołany ustęp zawiera słowo „może”, które niweluje ustawy wymóg (jaki jest w ust. 1 tego art.), aczkolwiek wnikając głębiej w interpretację, można się pokusić o stwierdzenie, że nie istnieje chyba w Polsce biblioteka, która nie realizowałaby zadań wymienionych w art. 4 ust. 2. Z czystym zatem sumieniem możemy przyjąć, iż biblioteka spełnia „wymogi” miejsca publicznego.

Wyżej wymieniony przykład stwierdza jednoznacznie, że w tak ważnej ustawie brakuje definicji miejsca publicznego, ponadto ustawodawca, dając wyliczenie enumeratywne w art. 33 pkt 1, zamknął tym drogę prawną dla innych miejsc z pewnością będących miejscami publicznymi.

Ustawa z dnia 15 lutego 1962 roku o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz.U. z 1962 Nr 10 poz. 48)¹⁸ była pierwszym aktem prawnym, który zawierał określenie muzeum (rozdział VIII). W roku 1996 została uchwalona ustawa o muzeach¹⁹, zmieniająca nieco zawartość i nazwę swojej macierzystej ustawy na: ustawę o ochronie dóbr kultury²⁰. Po wielu zmianach, ustawa o muzeach doczekała się ujednoczenia w 2012 roku²¹.

Muzeum to jedna z podstawowych instytucji kultury kreująca wrażliwość estetyczną i kulturową, przekazująca kolejnym pokoleniom wiedzę o osiągnięciach i stylu życia przodków. Warto zwrócić uwagę na kwestię skansenów. Muzea na wolnym

¹⁶ <http://isip.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20020750690> [odczyt: 2.02.2014].

¹⁷ <http://bip.mkidn.gov.pl/pages/legislacja/prawo-w-dziale-kultura-i-ochrona-dziedzictwanarodowego/prawo-biblioteczne.php> [odczyt: 2.02.2014].

¹⁸ <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19620100048> [odczyt: 10.02.2014].

¹⁹ Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach, Dz.U. z 1997 r. Nr 5 poz. 24, cyt. za <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970050024> [odczyt: 10.02.2014].

²⁰ Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury, Dz.U. z 1962 r. Nr 10 poz. 48 ze zm.

²¹ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 lipca 2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o muzeach, Dz.U. z 2012 r. poz. 987.

powietrzu najlepiej obrazują nam styl życia ludzi w dawnych wiekach, ich wyroby, sztukę, aczkolwiek w ustawie o muzeach obiektów tego typu się nie znajdzie. Skanseny to specyficzne formy muzeów, chociaż realizują wszystkie cele określone w art. 1 i 2, są bardziej narażone na wandalizm, kradzież czy zniszczenia muzealiów wskutek sił natury lub klęsk żywiołowych. Najlepszym tego typu przykładem jest Państwowe Muzeum Auschwitz – Birkenau, z którego parę lat temu skradziono (niszcząc!) napis znad bramy głównej „Arbeit macht frei”. Rzecz jasna, z muzeum kradzionych jest wiele rzeczy (drut kolczasty, tory, szpile), ale nie odbiły się (i nie odbijają, gdyż co roku odnotowuje się takie przypadki) one takim echem, jak kradzież napisu.

Brak wydzielenia tematyki skansenów w ustawie o muzeach powoduje zmniejszone nakłady na ochronę tego rodzaju placówek. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie zabezpieczenia zbiorów w muzeach przed pożarem, kradzieżą i innymi niebezpieczeństwami grożącymi zniszczeniem lub utratą zbiorów, a także dotyczące sposobów przygotowania zbiorów do ewakuacji w razie powstania zagrożenia²², nie jest wystarczające. Skanseny i muzea zawierające cenne eksponaty umieszczone w wolnej przestrzeni, powinny posiadać dodatkowe przepisy umożliwiające właściwe zabezpieczenie tych obiektów. Podstawowe formy ochrony, jakie zapewniają zwykłe muzea swoim zasobom, są niekiedy niemożliwe do zastosowania w skansenie, nie da się przecież umieścić w szklanej gablocie całej lokomotywy czy chaty wiejskiej.

Chociaż ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²³ pochodzi z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (Departament Pożytku Publicznego), w sposób szczególnie wpływa na sferę działalności kulturalnej. Wolontariat pochodzi od łacińskiego słowa *volontarius*, co oznacza dobrowolny. Odzwierciedla to idee wolontariatu, czyli dobrowolną, bezpłatną i świadomą pracę na rzecz innych lub całego społeczeństwa.

W art. 2 pkt 3 tej ustawy odnajdujemy w słowniczku ustawową definicję wolontariusza: „osoba fizyczna, która ochotniczo i bez wynagrodzenia wykonuje świadczenia na zasadach określonych w ustawie” w tym punkcie następuje odesłanie do ostatniego działu. W dziale trzecim w art. 42 ust. 1 wymienione są w sposób enumeratywny podmioty, na rzecz których wolontariusze mogą wykonywać świadczenia. Wielkim zaskoczeniem dla mnie jest pkt 2 dotyczący: „organów administracji publicznej [...]”. Rzadko już dzisiaj spotyka się w organach administracji publicznej tego

²² Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 1 grudnia 2008 r. w sprawie zabezpieczenia zbiorów w muzeach przed pożarem, kradzieżą i innym niebezpieczeństwem grożącym zniszczeniem lub utratą zbiorów oraz sposobów przygotowania zbiorów do ewakuacji w razie powstania zagrożenia, Dz.U. z 2008 r. Nr 229 poz. 1528, cyt. za <http://bip.mkidn.gov.pl/pages/legislacja/prawo-w-dziale-kultura-i-ochrona-dziedzictwa-narodowego/dziedzictwo-narodowe.php> [odczyt: 20.02.2014].

²³ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 2010 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm., cyt. za <http://dziennikustaw.gov.pl/DU/2010/s/234/1536/1> [odczyt: 2.02.2014].

typu ochotników. Ta pozycja powinna zniknąć, nawet nie z racji martwego przepisu, lecz z powodu niemożliwości pociągnięcia do odpowiedzialności, tak jak jest to możliwe w przypadku urzędnika. Oczywiście, przepisy (art. 44 ust. 5) dają możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności na podstawie kodeksu cywilnego. Nie jest to jednak taka sama odpowiedzialność, jak odpowiedzialność urzędnika.

W ostatnim czasie wykształciły się dwa typy wolontariatu – wewnętrzny i zewnętrzny. Zewnętrzny wolontariat określa ustawa – osoba fizyczna świadczy bezinteresownie pracę na rzecz danego podmiotu lub społeczeństwa. Wolontariat wewnętrzny jest po części ujęty w art. 42 ust. 3, lecz ogranicza się on tylko i wyłącznie do członków stowarzyszenia. Wolontariat wewnętrzny to bezpłatne, dobrowolne i świadome wykonywanie świadczeń dla instytucji, która jest pracodawcą wolontariusza. Ten typ wolontariatu to nie tylko fizyczna praca, ale też pomysły i nowe rozwiązania mające na celu na przykład usprawnienie działalności, poprawę zewnętrznego wizerunku czy zainteresowanie lub przyciągnięcie obywateli do konkretnej instytucji. Nacisk należy położyć na tym, iż te pomysły mają służyć rozwojowi instytucji, w której są zatrudnieni wolontariusze, a nie na przykład reklamie, którą zleciła zewnętrzna firma, krótko mówiąc, działanie musi mieć bezpłatny charakter. Ten rodzaj wolontariatu często działa pod innymi nazwami, na przykład: koło pomocy, towarzystwo przyjaciół itp., można też zauważyć go w prywatnych korporacjach, gdzie spotkać można na przykład: „pudło na pomysły” – to też jest przejaw wolontariatu wewnętrznego. Ustawodawca, ograniczając te formy wolontariatu w przepisie ustawy, zamknął pole możliwości. Ta forma pomocy zachęcałaby korporacje do stawania się mecenasami instytucji kultury. Dawałoby to też możliwość lepszego zapoznania się z ideą wolontariatu i promocji kultury.

Brak aktu prawnego niższego szczebla też jest rodzajem luki prawnej. To tak zwana luka swoista charakteryzująca się tym, że brak jest normy (najczęściej aktu niższego szczebla, regulującego w sposób szczegółowy daną problematykę), o której jest mowa w innym akcie prawnym (przeważnie akcie wyższego rzędu)²⁴. Zazwyczaj jest to spowodowane niezakończeniem procesu legislacyjnego przez ustawodawcę. Oczywiście, nie zawsze brak unormowania stanowi lukę prawną, jak wspomniane było wcześniej, niekiedy ustawodawca specjalnie pozostawia lukę. Może to dotyczyć nowej dziedziny prawa, umożliwiać obserwację wyłaniających się problemów, które w późniejszym czasie zostaną odpowiednio uregulowane prawnie; albo też w mniemaniu ustawodawcy wydzielenie problematyki danego podmiotu, która została zawarta w innym, obszerniejszym akcie prawnym, stanowiłoby mnożenie niepotrzebnych bytów prawnych i prowadziłyby do podważenia zasady przejrzystości systemu prawa.

Jednak nieustanny rozwój doprowadza do sytuacji wymuszenia na ustawodawcy wyodrębnienia pewnej problematyki z „macierzystej” ustawy i stworzenia odrębnego aktu prawnego. Taką sytuację mogliśmy zaobserwować na przykładzie ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach²⁵, z której wyodrębniono w późniejszym cza-

²⁴ http://prawo-administracyjne.wyklady.org/wyklad/781_luki-w-prawie.html [odczyt: 2.02.2014].

²⁵ Ustawa z 15 lutego 1962 r., Dz.U. z 1962 r. Nr 10 poz. 48 ze zm., cyt. za: R. Golać, *Prawo kultury i sztuki. Zbiór przepisów z komentarzem*, s. 114.

sie ustawę o muzeach. Podobna sytuacja powinna zaistnieć w odniesieniu do domów kultury. Obecnie te unormowania znaleźć możemy w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2012 r. poz. 406)²⁶. Domy kultury są najliczniejszą grupą jednostek kultury. Zasady dotyczące ich powstania, dzielenia, łączenia, likwidacji i działania odnaleźć można w ustawie z 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, która stanowi podstawową regulację z zakresu organizacji kultury w Polsce²⁷. Artykuł 1 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, iż „Działalność kulturalna [...] polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury”, z czego należy wnioskować, że priorytetem jest tworzenie i upowszechnianie kultury, a dopiero na dalszym planie jej ochrona. Wynika to stąd, iż upowszechnianie kultury jest najlepszą formą jej ochrony. Pamięć i wiedza o dziedzictwie, czy rozwijanie umiejętności artystycznych jest przekazywaniem kultury kolejnym pokoleniom, a dzięki temu nie znika ona z przestrzeni. Artykuł 2 wymienia w sposób otwarty formy organizacyjne działalności kulturalnej. Należy zwrócić uwagę, że wszystkie te formy – z wyjątkiem domów kultury – są ukierunkowane na daną dziedzinę kultury i nie kształcą w innym kierunku.

Dzisiaj domy kultury kojarzone są z przestarzałą instytucją z poprzedniej epoki. Sprawowały one wtedy funkcję nie tylko edukacyjną, ale i integrującą lokalną społeczność. Jednak ten status trwał do momentu transformacji, gdyż po niej domy kultury, aby się utrzymać, musiały zacząć pobierać opłaty za dostęp do wcześniej bezpłatnych zajęć. Przez to utraciły w społeczeństwie pozycję instytucji kultury i służą dzisiaj raczej do uzupełniania braków edukacyjnych młodzieży. Funkcję krzewienia kultury w młodym pokoleniu przejęły placówki organizacji pozarządowych. Oczywiście, niektóre domy kultury utrzymują swoją funkcję społeczną, przede wszystkim na terenach wiejskich, gdzie społeczność lokalna nie jest dla siebie tak bardzo anonimowa, jak w dużych aglomeracjach.

Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej zawiera podstawowe zagadnienia funkcjonowania instytucji kultury. Gwarantując jednocześnie mecenat państwa i samorządu nad prowadzoną działalnością kulturalną w postaci wspierania oraz promocji twórczości, edukacji i inicjatyw kulturalnych czy opieki nad zabytkami²⁸ (art. 1 ust. 2). Należy jednak zauważyć, że prowadzenie działalności jest uzależnione od majątku, który na ten cel przekazuje organizator²⁹. W dzisiejszych czasach kryzysu kultura nie jest na pierwszym miejscu na liście najważniejszych potrzeb człowieka, dlatego ważne, aby uświadomić społeczeństwu, że umiejętność jej docenienia jest bardzo istotna.

Domy kultury dają podwaliny kulturalne kolejnym pokoleniom, dlatego wymagają odłączenia ich problematyki od głównej ustawy i osobnego aktu prawnego, który powinien na nowo uregulować kwestie związane z domami kultury. Ta potrzeba wyodrębnienia problematyki domów kultury z roku na rok przybiera na sile.

²⁶ <http://bip.mkidn.gov.pl/pages/legislacja/obowiazujace-przepisy-po-zmianach/ustawa-o-organizowaniu-i-prowadzeniu-dzialalnosci-kulturalnej.php> [odczyt: 2.02.2014].

²⁷ R. Golał, *Prawo kultury i sztuki. Zbiór przepisów z komentarzem*, s. 31.

²⁸ J. Hołda, Z. Hołda, D. Ostrowska, *Prawne podstawy działalności kulturalnej*, s. 71.

²⁹ Tamże, s. 74.

Trudno jednoznacznie definiować słowo „kultura”, jednak nie można zaprzeczyć, że jest ona ważną sferą życia. Należy raczej mówić, że *Ona jest*, a nie staje się³⁰ częścią naszego życia. Każdy z nas inaczej ją pojmuje, widzi, czuje, odbiera. Kulturę jako szeroko rozumiane dziedzictwo przodków należy chronić. Polska jest w trudnym położeniu – w czasie II wojny światowej wiele dóbr kultury zostało zniszczonych lub też wywiezionych poza granice ojczyzny, gdzie zaginęły, niekiedy bezpowrotnie, dlatego tak ważne jest, aby chronić to, co pozostało.

System prawny dotyczący sfery kultury rozwija się w dobrym kierunku. Harmonizuje się systematycznie z dyrektywami prawa międzynarodowego – w szczególności Unii Europejskiej – jednakże wymaga kilku uzupełnień. Oczywiście, nie ma to na celu stworzenia systemu zamkniętego, bez luzu decyzyjnego. Rzecz jasna, występuje więcej luk (mniejszych lub większych) w innych aktach prawnych z zakresy kultury, jednak dla przykładu przedstawiłam po jednej luce z wybranych ustaw.

Luki mogą stać się kluczowym problemem lub barierą dla podmiotów, zaś te utrudnienia mogą być niedostrzegalne dla ustawodawcy. Dlatego ważne jest, aby komunikacja między nimi była płynna. Dobre praktyki, które mogą się przyjąć w przypadku interpretacji poszczególnych aktów prawnych, mogą stanowić wspianą podstawę do wprowadzenia potrzebnej nowelizacji. Nie zawsze istnieją dobre praktyki dotyczące danego problemu, a wybieranie za każdym razem drogi sądowej nie stanowi długofalowego rozwiązania. Dlatego ważne jest likwidowanie „białych plam” w prawie, które występują w newralgicznych punktach. Fundamentalne jest zapewnienie przyszłym pokoleniom szerokiego dostępu do kultury, dlatego ważne, aby ustawy regulujące dziedzinę kultury były na wysokim szczeblu uszczegółowienia. Nie na najwyższym, gdyż celem nie powinno być zamknięcie systemu, a jedynie rozwiązanie problemów.

Jednakże ustawodawca, zamykając niektóre obszary, w ten sposób bardzo dobrze chroni formy pomocy, jakie może otrzymać instytucja kultury. Przykładowo: wyszczególnienie konkretnych podmiotów, na rzecz których wolontariusze mogą świadczyć pracę. Dzięki takiemu posunięciu nie jest możliwe nadużywanie idei wolontariatu, jak choćby w korporacjach, dla których korzystniej byłoby ustanowić u siebie darmowy wolontariat, niż zatrudnić nowych pracowników.

Podsumowując, polski system, choć posiada kilka luk prawnych i daje przez to nadmierny luz decyzyjny, jednak jest systemem rozwijającym się w dobrym kierunku. Powoli zmierza w stronę nowoczesnego zarządzania kulturą, wyłączając systematycznie problematykę poszczególnych podmiotów kultury i ustanawiając ich własne unormowania. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego aktywnie uczestniczy w wielu formach i przejawach aktywności kulturalnej (dając patronat); współpracuje na arenie międzynarodowej z innymi państwami i instytucjami międzynarodowymi, takimi jak: UNESCO. Daje to pozytywną perspektywę na nadchodzące lata.

³⁰ F. Inglis, *Kultura*, Warszawa 2007, s. 26.

Bibliografia

Monografie

- Golat R., *Prawo kultury i sztuki. Zbiór przepisów z komentarzem*, Warszawa 1997.
- Hołda J., Hołda Z., Ostrowska D., *Prawne podstawy działalności kulturalnej*, Kraków 2005.
- Inglis F., *Kultura*, Warszawa 2007.

Podstawowe akty prawne

- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 roku o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2006 r. Nr 90 poz. 631 Nr 94 poz. 658 Nr 121 poz. 843, z 2007 r. Nr 99 poz. 662 Nr 181 poz. 1293, z 2009 r. Nr 157 poz. 1241, z 2010 r. Nr 152 poz. 1016).
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 roku o bibliotekach wraz z obwieszczeniem Marszałka Sejmu RP z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu (Dz.U. z 2012 r. poz. 642).
- Ustawa z dnia 15 lutego 1962 roku o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz.U. z 1962 r. Nr 10 poz. 48, zm.: Dz.U. z 1983 r. Nr 38 poz. 173, z 1989 r. Nr 35 poz. 192, z 1990 r. Nr 34 poz. 198 i Nr 56 poz. 322, z 1995 r. Nr 141 poz. 692, z 1996 r. Nr 106 poz. 496 i z 1997 r. Nr 5 poz. 24).
- Ustawa z 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2012r. poz. 406).
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2003 r. Nr 162 poz. 1568).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2010 r. Nr 234 poz. 1536 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 1996 roku o muzeach (Dz.U. z 1997 Nr 5 poz. 24).
- Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2002 r. Nr 75 poz. 690).
- Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 1 grudnia 2008 roku w sprawie zabezpieczenia zbiorów w muzeach przed pożarem, kradzieżą i innym niebezpieczeństwem grożącym zniszczeniem lub utratą zbiorów oraz sposobów przygotowania zbiorów do ewakuacji w razie powstania zagrożenia (Dz.U. z 2008 r. Nr 229 poz. 1528).

Źródła internetowe

- <http://isap.sejm.gov.pl/index.jsp> [odczyt: 2.02.2014].
- <http://dziennikustaw.gov.pl/> [odczyt: 2.02.2014].
- <http://mkidn.gov.pl/> [odczyt: 8.02.2014].
- <http://prawo-administracyjne.wyklady.org> [odczyt: 10.02.2014].