

Izabela Bernatek-Zagula¹

Prawna ochrona dóbr kultury – problemy terminologiczne

W licznych aktach prawnych normodawca, tworząc mechanizmy ochronne dla szeroko rozumianych dóbr kultury, używa wielu określeń dla wyznaczenia podobnego zakresu zastosowania norm. Brak jednolitej oraz precyzyjnej terminologii jest elementem, który moim zdaniem osłabia ich działanie. Nie sposób nie zauważyć niedoskonałości, wręcz niedostatków w zakresie koherentności terminologicznej w obrębie tej samej dziedziny zarówno w odniesieniu do aktów prawa krajowego, jak i ich relacji do prawa międzynarodowego. Jest jednak sprawą oczywistą, iż właściwa identyfikacja przedmiotu ochrony jest niezbędna dla zbudowania skutecznych mechanizmów ochrony za pomocą normy prawnej.

Zgodnie z fundamentalną zasadą racjonalnej legislacji, która wiąże się bezpośrednio z zasadą demokratycznego państwa prawa, należałoby oczekiwać, iż ustawodawca w sposób racjonalny, czyli precyzyjny, określi ramy obowiązujących przepisów prawnych. Standardy te wymagane powinny być zwłaszcza w tych sytuacjach, kiedy chodzi o ochronę praw i wolności oraz wówczas, gdy istnieje możliwość stosowania sankcji wobec obywatela, jak to ma miejsce w odniesieniu do odpowiedzialności karnej za naruszenie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Brak dyscypliny terminologicznej w regulacji normatywnej w obrębie określonej dziedziny powoduje moim zdaniem negatywne skutki w postaci osłabienia działania ochrony prawnej, a nawet do powstania luki w prawie.

Tymczasem na gruncie prawa w Polsce obowiązują równolegle następujące pojęcia: dobro kultury, dziedzictwo narodowe, dziedzictwo kulturowe,

¹ Autorka jest wykładowcą w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Legnicy.

narodowe dziedzictwo kulturowe, zabytek, które cechują się nieprecyzyjnie określonym polem semantycznym.

I.

Pojęcie „dobro kultury”, którym posługuje się większość przedstawicieli doktryny², zostało (niestety nie przez prawodawcę, ale przez samą doktrynę) po wielokroć definiowane, Używane jest z powodzeniem na gruncie prawa międzynarodowego, np. przez Konwencję haską z 1954 r. o ochronie dóbr kultury w razie konfliktu zbrojnego³. W artykule 1 konwencja haska za dobra kultury uznaje:

- dobra ruchome lub nieruchome, które mają wielką wagę dla dziedzictwa kulturalnego narodu, z przykładowym ich wymienieniem, np. zabytki architektoniczne, sztuki lub historii, zarówno religijne, jak i świeckie, stanowiska archeologiczne, dzieła sztuki, rękopisy, książki i inne przedmioty;
- gmachy, których zasadniczym i stosowanym w praktyce przeznaczeniem jest przechowywanie lub wystawianie dóbr kulturalnych ruchomych;
- ośrodki obejmujące znaczną ilość dóbr kulturalnych.

Kolejnym aktem prawnym normującym ochronę tej sfery działania człowieka jest Konwencja z dnia 16 listopada 1976 r. w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego⁴, która posługuje się terminem dziedzictwa kulturalnego. Pod tym pojęciem konwencja rozumie wytwory człowieka, zarówno dawne jak i współczesne, w postaci:

² Zob. K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007, T. Krochmal, *Problemy ochrony zabytków przed nielegalnym wywozem z kraju*, Warszawa 2006; J. Sobczak, *Wolność korzystania z dóbr kultury – standardy europejskie i konstytucyjna rzeczywistość polska*, [w:] *Prawna ochrona dóbr kultury*, red. T. Gardocka, J. Sobczak, Toruń 2009, s. 7–26, J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski, jego straty i ochrona prawna*, t. 1, Kraków 2001.

³ Konwencja o ochronie dóbr kultury w razie konfliktu zbrojnego wraz z regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz protokołem o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego podpisane w Hadze 14 maja 1954 r. (Dz.U. 1957 Nr 46 poz. 212).

⁴ Przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. (Dz.U. 1976 Nr 32 poz. 190).

- zabytków: dzieła architektury, dzieła monumentalnej rzeźby i malarstwa, elementy i budowle o charakterze archeologicznym, napisy, grotty i zgrupowania tych elementów, mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia historii, sztuki lub nauki;
- a także zespoły budowli oddzielnych lub łącznych, które ze względu na swą architekturę, jednolitość lub zespolenie z krajobrazem mają wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia historii, sztuki lub nauki;
- miejsca zabytkowe: dzieła człowieka lub wspólne dzieła człowieka i przyrody, jak również strefy, a także stanowiska archeologiczne, mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia historycznego, estetycznego, etnologicznego lub antropologicznego.

Jednocześnie na podstawie art. 3 tej Konwencji zarówno identyfikowanie, definiowanie, jak i wyznaczanie granic wszelkiego rodzaju dóbr, o których mowa wyżej, należy do każdego państwa będącego stroną niniejszej Konwencji, na którego terytorium dobra te się znajdują.

W celu ochrony dóbr kultury przed nielegalnym wywozem i przeniesieniem ich własności wydana została dnia 17 listopada 1970 r. w Paryżu konwencja UNESCO⁵, we wstępie do której pojawia się ponownie pojęcie dziedzictwa kulturalnego. Konwencja Paryska, dotycząca środków zmierzających do zakazu i zapobiegania nielegalnemu przywozowi, wywozowi dóbr kultury we wstępie stanowi, iż każde państwo będące jej sygnatariuszem ma obowiązek chronić dziedzictwo kulturalne znajdujące się na jego terytorium przed niebezpieczeństwem kradzieży i nielegalnego wywozu.

W treści tej Konwencji za dobra kultury uważane są te dobra, które ze względów religijnych lub świeckich uznawane są przez każde państwo za mające znaczenie dla archeologii, prehistorii, literatury, sztuki lub nauki i które należą do następujących kategorii:

- rzadkie zbiory i okazy z dziedziny zoologii, botaniki, mineralogii i anatomii; przedmioty przedstawiające wartość paleontologiczną;
- dobra mające związek z historią, w tym również z historią nauki i techniki, historią wojskowości i historią społeczną, a także dobra pozostające w związku z historią życia przywódców, myślicieli, na-

⁵ Konwencja UNESCO dotycząca środków zmierzających do zakazu i zapobiegania nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury, sporządzona w Paryżu dnia 17 listopada 1970 r. (Dz.U. 1974 Nr 20, poz. 106–107).

ukowców i artystów narodowych oraz ważnych dla narodu wydatków;

- przedmioty uzyskane drogą wykopalisk archeologicznych (legalnych i nielegalnych) i odkryć archeologicznych;
- elementy pochodzące z rozebranych zabytków artystycznych lub historycznych albo ze stanowisk archeologicznych;
- antyki liczące ponad 100 lat, takie jak napisy, monety i wyryte pieczęcie;
- materiały etnologiczne;
- dobra, przedstawiające wartość artystyczną, takie jak:
 - obrazy, malowidła i rysunki wykonane w całości ręcznie, na jakimkolwiek podkładzie i przy wykorzystaniu dowolnego tworzywa (z wyjątkiem rysunków przemysłowych i artykułów przemysłowych ręcznie zdobionych),
 - oryginalne dzieła sztuki posągowej i rzeźby wykonane z dowolnego tworzywa,
 - oryginały sztychów, rycin i litografii,
 - oryginały zestawów i montażu artystycznych wykonane z dowolnego tworzywa;
- rzadkie rękopisy i inkunabuły, dawne książki, dokumenty i publikacje mające szczególne znaczenie (historyczne, artystyczne, naukowe, literackie itp.), w postaci pojedynczych egzemplarzy lub w zbiorach;
- znaczki pocztowe, skarbowe i podobnego rodzaju w postaci pojedynczych egzemplarzy lub w zbiorach;
- archiwa, w tym archiwa fonograficzne, fotograficzne i filmowe;
- liczące ponad 100 lat meble oraz dawne instrumenty muzyczne.

Natomiast na dziedzictwo kulturalne każdego państwa składają zgodnie z powyżej wskazaną Konwencją dobra kulturalne należące do następujących kategorii:

- dobra kultury powstałe w wyniku twórczości indywidualnej lub zespołowej obywateli danego państwa oraz dobra kultury mające znaczenie dla danego państwa, powstałe na terytorium tego państwa w wyniku twórczości obywateli obcych lub bezpaństwowców zamieszkujących na jego terytorium;
- dobra kultury odkryte na terytorium krajowym;

- dobra kultury uzyskane przez ekspedycje archeologiczne, etnologiczne lub przyrodnicze za zgodą właściwych władz kraju, z którego te dobra pochodzą;
- dobra kultury, które były przedmiotem uzgodnionej dobrowolnej wymiany;
- dobra kultury otrzymane nieodpłatnie lub legalnie zakupione za zgodą właściwych władz kraju, z którego te dobra pochodzą.

Na podstawie artykułu 5 państwa strony Konwencji Paryskiej zobowiązują się do przyczyniania się do opracowywania projektów tekstów ustaw i przepisów mających za zadanie zapewnienie ochrony dziedzictwa kulturalnego, a w szczególności zapobieganie nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności ważnych dóbr kultury.

Pojęcie dziedzictwa kulturalnego pojawia się także w Europejskiej Konwencji Kulturalnej z dnia 19 grudnia 1954 r.⁶, w Europejskiej Konwencji o przestępstwach przeciwko dobrom kulturalnym z dnia 23 czerwca 1985 r.⁷, w Rozporządzeniu Rady (EWG) nr 3911/9 z dnia 9 grudnia 1992 r. w sprawie wywozu dóbr kultury (mocą tego rozporządzenia wprowadzono jednolite kontrole wywozowe do państw trzecich)⁸.

Nawiązując do istniejących międzynarodowych aktów prawnych, dotyczących szeroko rozumianego dziedzictwa człowieka, sporządzona została w Paryżu dnia 17 października 2003 r. Konwencja UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego, ratyfikowana przez Polskę dopiero w 2011 r. Celem tej Konwencji jest poszerzenie pola ochrony dziedzictwa kulturowego człowieka, narodu o jego niematerialny dorobek, rozumiany jako wiedza i umiejętności oraz praktyki, wyobrażenia, przekazy oraz związane z nimi przedmioty, artefakty i przestrzeń kulturową – które z jednej strony wspólnoty uznają za część własnego dziedzictwa kulturowego, a z drugiej strony są stale odtwarzane przez nie, a następnie przekazywane jako dobro niematerialne z pokolenia na pokolenie. W rozumieniu Konwencji UNESCO dziedzictwo niematerialne zapewnia narodom

⁶ Sporządzona w Paryżu dnia 19 grudnia 1954 r. (Dz.U. 1990 Nr 8 poz. 44).

⁷ Sporządzona w Delhi dnia 23 czerwca 1985 r., nieratyfikowana przez Polskę.

⁸ Rozporządzenie nr 3911/92 z dnia 9 grudnia 1992 r. w sprawie wywozu dóbr kultury (Dz. Urz. UE L 395 z dnia 31 grudnia 1992 r., s. 1, zmienione przez: Rozporządzenie Rady (WE) nr 2469/96 z dnia 16 grudnia 1996 r. Dz. Urz. UE. L 335 9 z dnia 24 grudnia 1996 r. oraz Rozporządzenie Rady (WE) nr 806/2003 z dnia 14 kwietnia 2003 r., L 122 1, z dnia 16 maja 2003 r.).

poczucie tożsamości i ciągłości. Do dziedzictwa niematerialnego należą tradycje i przekazy ustne, w tym język jako nośnik niematerialnego dziedzictwa kulturowego; przepis definicyjny jako przykłady dziedzictwa niematerialnego podaje: zwyczaje, rytuały i obrzędy świąteczne, wiedzę i praktyki oraz umiejętności związane z rzemiosłem tradycyjnym. Od dnia 16 sierpnia 2011 r. Konwencja UNESCO stanowi źródło prawa powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej, tym samym jej postanowienia i dyspozycje wzmocniają istniejący system ochrony prawnej dziedzictwa kulturowego w prawnym porządku Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z Konstytucją RP Konwencja UNESCO jest bezpośrednio stosowana (art. 91 ust. 1)⁹. Ze względu na przyjęty kwalifikowany tryb ratyfikacji, stosowanie jej postanowień ma pierwszeństwo przed ustawą (art. 91 ust. 2).

Reasumując, stwierdzić należy, że wyżej wymienione akty prawa międzynarodowego budują w miarę spójny, kompatybilny, także terminologicznie europejski system ochrony dziedzictwa kultury. Konwencje pozwalają jednocześnie na precyzyjne dookreślenie zakresu zastosowania norm w ramach prawa krajowego.

W tym miejscu należy zadać pytanie, czy na gruncie prawa polskiego normodawca uregulował zagadnienia będące przedmiotem powyższych rozważań w sposób klarowny, precyzyjny, a jednocześnie niesprzeczny z porządkiem prawa międzynarodowego?

II.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁰ w treści Preambuły posługuje się pojęciem chrześcijańskiego dziedzictwa narodu, nie wskazując jednocześnie, co należy rozumieć pod tym pojęciem. Zatem skoro zdaniem Trybunału Konstytucyjnego z tekstu Preambuły nie można wyprowadzić norm prawnych, a jedynie domniemanie kierunków interpretacji przepisów części normatywnej¹¹, nasuwa się pytanie: czy regulacja zawarta w treści art. 5 Konstytucji stanowić ma o obowiązku dla władz publicznych podejmowania działań określonych jako strzeżenie dziedzictwa narodowe-

⁹ Dz.U. Nr 172, poz. 1018.

¹⁰ Dz.U. Nr 78, poz. 483.

¹¹ Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r. OTK-A, 2005, nr 5, poz. 49.

go, ale jedynie w tej części, która dotyczy dziedzictwa o korzeniach chrześcijańskich?

Zdaniem B. Banaszaka formuła Preambuły świadczy o tym, że ustrojodawca nie uległ modnemu współcześnie odcinaniu się od wartości chrześcijańskich, kształtujących przez dwa tysiące lat kulturę europejską¹². Niemniej jednak termin „chrześcijańskie dziedzictwo narodowe” będzie miało znacznie węższy zakres niż pozostałe pojęcia użyte zarówno w tym samym, jak i w innych aktach prawnych, dla regulacji ochrony dziedzictwa narodowego Polski. Trzeba bowiem tym miejscu wskazać, iż treść tego terminu dotyczy i odwołuje się zarówno do kultury narodu polskiego, a ponadto do kultury z obrębu religii chrześcijańskiej (z wyłączeniem zatem dóbr kultury będących w posiadaniu np. polskich Tatarów, obywateli RP, posiadaczy przedmiotów stanowiących świadectwo ich muzułmańskiej kultury materialnej i niematerialnej).

W treści art. 6 ust 1 Konstytucji pojawia się norma prawna zawierająca termin „dobro kultury”, jednocześnie niedefiniowany, prawdopodobnie z uwagi na oczywiste i powszechne jego rozumienie¹³. Posiłkując się przytoczoną powyżej definicją z prawa międzynarodowego, należy uznać, że na gruncie prawa krajowego, także w rozumieniu Konstytucji, dobrem kultury jest zespół wytworów człowieka, które ze względów religijnych lub świeckich uznawane są przez każde państwo za mające znaczenie dla nauki, archeologii, prehistorii, literatury lub sztuki.

Na podstawie tego przepisu konstytucyjnym zadaniem władz publicznych staje się upowszechnienie oraz zapewnienie równego dostępu do dóbr kultury każdemu podlegającemu władzy RP, zatem nie tylko obywatelowi. Nasuwa się jednak pytanie czy (mając na uwadze treść Preambuły) zakres przedmiotowy tego przepisu dotyczy jedynie dóbr kultury o charakterze chrześcijańskim? Pojęcie „dobro kultury” niewątpliwie skojarzone zostało bowiem w treści tej normy prawnej z innym pojęciem, tj. tożsamości narodu polskiego.

W art. 6 ust. 2 Konstytucja stanowi: „Rzeczpospolita Polska udziela pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym”. Ponownie brak definicji konstytu-

¹² B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 6.

¹³ *Ibidem*, s. 55.

cyjnej pojęcia „dziedzictwo”, niemniej jednak odwołując się do regulacji prawa międzynarodowego, należy przyjąć, że przepis ten dotyczy dóbr kultury, odziedziczonych po przodkach, powstałych w wyniku twórczości indywidualnej lub zespołowej obywateli danego państwa.

Wątpliwości budzi jednak to, czy w tym wypadku określenie „narodowy” zawiera się wyłącznie i w całości w pojęciu „chrześcijański”, czy też, co wynikałoby z treści art. 2 Konstytucji, ma ono ponadnarodowy i ponadreligijny charakter.

Wreszcie wymienić należy art. 73, stanowiący, iż: „Każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury”. Treść tej normy, w szczególności wskazany w niej adresat (każdy) oraz jej usytuowanie w akcie prawnym prowadzą nieodparcie do wniosku o wolności konstytucyjnej i prawie do korzystania z osiągnięć nie tylko w odniesieniu do naszego chrześcijańskiego, narodowego kręgu kulturowego, ale do uczestnictwa w korzystaniu z dorobku ogólnoludzkich wartości¹⁴.

Pewne jest, iż prawodawca w treści Konstytucji posługuje się kilkoma pojęciami, pozwalając na szeroką ich interpretację. Nasuwa się jednak przekonanie o bliskości (a być może wręcz tożsamości) pojęciowej terminów: „dobra kultury” i „dziedzictwa narodowego” oraz przywołanego w treści zarówno Konstytucji, jak i Konwencji Paryskiej „dziedzictwa kulturalnego”. Co zatem powstrzymuje normodawcę od przyjęcia jednolitej terminologii dla opisu tożsamyh zjawisk? Dyrektywa wykładni językowej pozwala na stwierdzenie, iż pojęcie „dobro kultury” ma jednak zakres szerszy niż narodowe dziedzictwo kulturalne.

III.

Z przytoczonych powyżej przepisów Konstytucji wynika, iż deklaracje ochrony tego segmentu, będącego przedmiotem niniejszych rozważań, uściślone zostały przy użyciu następujących terminów: „dziedzictwo narodowe” (art. 5), „dziedzictwo kultury” (art. 6 ust. 2) oraz „dobro kultury” (art. 6 ust. 1, art. 73). Fakt umieszczenia powyższych przepisów już na początku Konstytucji świadczy o tym, iż wartości określone w powyższych artyku-

¹⁴ Ibidem, s. 74.

łach uznane zostały przez ustawodawcę za fundamentalne. Wymienione powyżej przepisy prawne, zwłaszcza zaś art. 6, wyraźnie wskazują na pożądane kierunki działania, odnosi się to do norm prawnych, których adresatem w zakresie obowiązków stają się władze publiczne. Brak jednak wskazówek jak powinien albo wręcz musi zostać interpretowany zakres znaczeniowy każdego z tych terminów.

Precyzyjne dookreślenie, czym jest dziedzictwo narodowe, jaki ma swój bezpośredni związek z pojęciem dobro kultury winno być uściślone ustawowo, co wynika z konstytucyjnej zasady dostatecznej określoności i wynikającej z niej powinności stanowienia norm jasnych, zrozumiałych z uwagi na ich jednoznaczność.

Dokonując wykładni językowej przytoczonych powyżej pojęć, należałoby uznać, iż pojęcie dobro kultury ma najszerszy zakres, zawiera w swej treści zarówno elementy dziedzictwa kulturowego, materialne, czyli odziedziczone z przeszłości, o znaczeniu dla naszej kultury, jak i to, co wytworzone zostało przez człowieka współcześnie i pozostaje w związku z kulturą narodu. Tak rozumiała ten przedmiot regulacji ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury w art. 2: „dobrem kultury (...) jest każdy przedmiot ruchomy lub nieruchomy, dawny lub współczesny, mający znaczenie dla dziedzictwa i rozwoju kulturalnego ze względu na jego wartość historyczną, naukową lub artystyczną»¹⁵.

Ta definicja została jednak uchylona wraz z pojawieniem się nowego aktu prawnego, który przedmiotem swojej regulacji uczynił jedynie zabytek, wprowadzając ten termin w miejsce terminu „dobro kultury”, zawężając tym samym moim zdaniem pole prawnej regulacji, odstępując równocześnie od zasady racjonalnej jej ciągłości.

Nowelizacja była podyktowana zmianami społeczno-politycznymi w Polsce. W związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej zaistniała konieczność dostosowania niektórych regulacji polskich do prawa obowiązującego w Unii. Prace nad projektem nowej ustawy trwały kilka lat i wyżej wymieniona ustawa została zastąpiona regulacją prawną w postaci ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁶. Polski prawodawca zrezygnował jednakże w jej treści ze stosowania pojęcia „dobro

¹⁵ Dz.U. Nr 10, poz. 48; późniejsze zmiany w ustawie nie zmieniły definicji.

¹⁶ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568).

kultury”, którym, jak wykazałam wyżej, operują akty prawa międzynarodowego, na rzecz terminu „zabytek”.

W poprzedniej regulacji przedmiotem ochrony był zatem każdy materialny przedmiot zarówno ruchomy, jak i nieruchomy, i, co istotne, zarówno dawny, jak i współczesny, mający jedną z trzech wartości: historyczną, prawną naukową lub artystyczną, i mający z tych powodów znaczenie dla dziedzictwa kulturowego. Obecnie przedmiotem regulacji stała się jedynie rzecz ruchoma lub nieruchoma, będąca dziełem człowieka, stanowiąca świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, której zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na wartość historyczną, artystyczną lub naukową.

Niestety przywołana nowa regulacja jest o tyle ułomna, iż obejmuje ochroną prawną jedynie tę część dóbr kultury o istotnym znaczeniu dla dziedzictwa i rozwoju kulturalnego ze względu na ich wartość historyczną, naukową lub artystyczną, która zdefiniowana została jako zabytek¹⁷. Ustawodawca uregulował bowiem ochronę i opiekę nad zabytkami, pomijając jednocześnie inne aspekty ochrony, w odniesieniu do pozostałych elementów dóbr kultury, które w ten sposób pozostały poza zasięgiem regulacji i ochrony ustawowej. Dotyczy to tych dóbr, które wytworzone zostały współcześnie, nie są więc świadectwem minionej epoki, nie mniej jednak są dla kultury kraju również istotne, a ich zachowanie leży w interesie społecznym. Poza ochroną normatywną pozostały nadto dobra niemające charakteru materialnego, takie jak aspekty dziedzictwa kulturalnego w postaci wiedzy (*know-how*, obrzędy, tradycje, przekazy ustne), mimo iż wymagają one zarówno prawnej ochrony, jak i wsparcia organów państwowych.

Zwrócić w tym miejscu należy uwagę na fakt, iż z treści art. 5 Konstytucji wynika, że władze publiczne, wypełniając nakaz konstytucyjny, mają obowiązek podejmowania działań, także prawotwórczych w celu zachowania dziedzictwa narodowego. Zatem ustawa poświęcona ochronie zabytków, a zatem ochronie elementów odziedziczonych po naszych przodkach wypełnia konstytucyjne zadanie jedynie w części. Termin dziedzictwo narodowe obejmuje bowiem pojęcie znacznie szersze niż tylko zabytek. W ten sposób ustawodawca nie wypełnia zadania w zakresie podjęcia działań prawotwórczych w celu zachowania tej części dziedzictwa narodowego, jaką stanowią dobra o niematerialnym charakterze.

¹⁷ K. Zeidler, *op.cit.*, s. 44.

Konstytucja jednocześnie nie nałożyła na władze publiczne takiego zadania w odniesieniu do całości dóbr kultury. Konstytucyjnym zadaniem władz w odniesieniu do dóbr kultury jest jedynie stwarzanie warunków ich upowszechnienia (*vide* art. 6), co wiąże się z wolnym dostępem do nich; nie mają one jednak obowiązku tworzenia regulacji prawnej sprzyjającej ochronie dóbr kultury jako całości dorobku narodu. Powyższe potwierdza konstatację o nieadekwatności istniejących w prawie polskim regulacji normatywnych wobec aktualnych i perspektywicznych potrzeb ochrony np. folkloru¹⁸.

Prawdopodobnie o rezygnacji ze stosowania w cytowanej powyżej ustawie pojęcia dobro kultury zdecydowały dwie przesłanki; pierwszą było odwołanie się do powszechnej praktyki nazewnictwa wynikającej z języka potocznego; drugą, o charakterze historycznym, było nawiązanie do pozytywnie ocenianej regulacji z okresu międzywojennego, albowiem zarówno w Dekrecie z dnia 3 stycznia 1918 r. Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskiem¹⁹, jak i w Rozporządzeniu prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji w zakresie działania władz administracji ogólnej²⁰ prawodawca posługiwał się pojęciem „zabytek”²¹. Ponadto niektórzy przedstawiciele doktryny stoją na stanowisku, iż uprzednia regulacja ustawowa z uwagi na zbyt szeroki zakres definicji legalnej w istocie odnosiła się jedynie do tych przedmiotów, które w nowej ustawie otrzymały miano zabytków²².

Niemniej jednak konsekwencją takiej zmiany regulacji oraz terminologii stał się rozdźwięk pomiędzy treścią Preambuły do ustawy zasadniczej nakazującej organom publicznym działania na rzecz zachowania materialnych i niematerialnych składników przestrzeni normatywnej nazwanej dziedzictwem narodowym, a treścią ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Nie powstała bowiem ustawa regulująca normatywną ochronę materialnych i niematerialnych dóbr kultury, które nie są zabytkami.

Pomocna w rozwiązaniu powyższego problemu stanowiącego lukę prawną może być wykładnia logiczna treści art. 73 Konstytucji, który zapew-

¹⁸ L. Łukaszuk, *Międzynarodowa ochrona dóbr kultury*, [w:] *Prawna ochrona dóbr kultury*, red. T. Gardocka, J. Sobczak, Toruń 2009, s. 5.

¹⁹ Dziennik Praw Królestwa Polskiego nr I, poz. L.

²⁰ Wydany na podstawie art. 44 ust 6 Konstytucji (Dz.U. Nr 11, poz. 86).

²¹ A. Soldani, D. Jankowski, *Zabytki, ochrona i opieka, komentarz do ustawy*, Zielona Góra 2004, s. 15.

²² K. Zeidler, *op.cit.*, s. 40.

nia każdemu wolność korzystania z dóbr kultury. Mając bowiem na uwadze fakt, że na władze publiczne nałożone zostało zadanie upowszechnienia i udostępniania dóbr kultur, oczywistym wydaje się, że „konieczność stworzenia warunków dla powszechnego udostępnienia tych dóbr, musi zostać pogodzona z obowiązkiem ich odpowiedniej ochrony”²³.

Niemniej jednak takiego obowiązku, dokonania prawnej, ustawowej regulacji w odniesieniu do dóbr kultury nie da się jednak moim zdaniem wyprowadzić wprost z treści Konstytucji. Pozostaje jedynie odwołanie się do zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji (w szczególności art. 73), gdy dana wartość nie podlega ochronie wprost w oparciu o ustawę. Jednakże praktyczna skuteczność takiego działania wydaje się mocno ograniczona.

Jednocześnie nadal obowiązuje ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach²⁴, która posługuje się pojęciem „dobro kultury”. Zgodnie z art. 1 ustawy muzeum jest jednostką organizacyjną, nienastawioną na osiągnięcie zysku, której celem jest trwała ochrona dóbr kultury, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej oraz umożliwianie kontaktu ze zbiorami.

Nasuwa się w tym miejscu pytanie, czy dzięki takiej regulacji prawnej ochrona dóbr kultury pozostaje obecnie jedynie w gestii muzeum, czy też na muzeum nałożone zostało dzięki niej zadanie przekraczające zarówno możliwości, jak i przeznaczenie tej instytucji. W przeciwnym wypadku nasuwa się wniosek o niefrasobliwości terminologicznej w zakresie budowania regulacji prawnej.

Pozostałe ustawy: o ochronie przyrody, o gospodarce nieruchomościami, prawo budowlane, prawo o ruchu drogowym, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, regulujące jako *lex specialis* materię nieuregulowaną w ustawie o ochronie zabytków posługują się wyłącznie terminem „zabytek”, nie odwołując się do pojęcia dobro kultury²⁵.

²³ M. Jabłoński, *Konstytucyjne gwarancje wolności z art. 73 Konstytucji RP*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 565.

²⁴ Dz.U. 1997, Nr 5, poz. 24.

²⁵ W świetle art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należą sprawy „kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”. Art. 4 ust. 7 ustawy o samorządzie po-

Pozostaje do rozważenia jeszcze jedna kwestia terminologiczna o charakterze prawno-karnym. Warto zwrócić uwagę na istniejącą niespójność pomiędzy kodeksem karnym a ustawą o ochronie zabytków. Dotyczy ten problem desygnatów nazw: zabytek oraz dobro kultury o szczególnym znaczeniu, występujących w treści przepisów regulujących odpowiedzialność karną (art. 108 ustawy o ochronie zabytków oraz art. 294 § 2 kodeksu karnego). W tych przepisach krzyżują się dwa pojęcia: „zabytek” i „dobro o szczególnym znaczeniu dla kultury”. Pojawia się zatem szeroka klauzula generalna, niedefiniowana wprost zarówno w kodeksie karnym, jak i w innej ustawie. Zatem na gruncie praktyki kształtowania odpowiedzialności karnej za naruszenie normy – występować będą trudności w ustalaniu zbiegu przepisów. W art. 108 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami regulowana jest odpowiedzialność karna za: zniszczenie, uszkodzenie zabytku, a w art. 294 § 2 kodeksu karnego regulowana jest odpowiedzialność karna za zniszczenie, kradzież, przywłaszczenie, a nawet oszustwo w odniesieniu do dobra o szczególnym znaczeniu dla kultury. Zatem odpowiedzialność na podstawie kodeksu karnego zachodzi także, a nie jedynie w odniesieniu do zabytku. Uznaję bowiem za oczywiste, że nie każdy zabytek jest przedmiotem o szczególnym znaczeniu dla kultury, zachodzi jedynie możliwość zaklasyfikowania części zabytków jako dobra o takim szczególnym znaczeniu.

Odwołując się do wykładni językowej, należy przyjąć, iż art. 294 zakreśla dalej idącą regulację, normując odpowiedzialność karną w odniesieniu zarówno do każdego zabytku, jak i w odniesieniu do tych przedmiotów, które zabytkami nie są, ale mają szczególne znaczenie dla kultury. Przy daleko odmiennej w skutkach odpowiedzialności (w pierwszym wypadku za zniszczenie pewnego rodzaju mienia sprawcy grozi od 3 miesięcy do 5 lat pozbawienia wolności w drugim od 1 roku do 10 lat pozbawienia wolności), nie wdając się w ocenę skuteczności takiego unormowania, w dwóch różnych aktach prawnych, albowiem to zagadnienie było po wielokroć przedmiotem prac naukowych²⁶, odwołuję się jedynie do konieczności precyzyjnej regulacji odpowiedzialności obywatela przed prawem; należałoby podkreślić

wiatowym stanowi, że powiat wykonuje zadania o charakterze ponadgminnym, w tym m.in. w zakresie „kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”.

²⁶ Zob. M. Gołda-Sobczak, W. Sobczak, *Ochrona zabytków w polskim prawie karnym*, [w:] *Prawna ochrona dóbr kultury*, red. J. Sobczak, Toruń 2009, s. 176–177; M. Kulik, *Przestępstwo i wykroczenie uszkodzenia rzeczy*, Lublin 2005, s. 63–64.

wagę konieczności ujednoczenia terminologii w obrębie tej samej dziedziny, zwłaszcza gdy wchodzi w grę możliwość stosowania sankcji wobec obywatela za zniszczenie zabytku.

A zatem, podsumowując, jeżeli przyjąć, iż prawodawca w Konstytucji intencjonalnie nakazał władzom publicznym stosowne działania w przedmiocie upowszechniania i równego dostępu a nadto ochrony dóbr kultury, rozumianych jako całość, to jest zarówno materialny, jak i duchowy dorobek narodu. Należy zauważyć, iż ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami realizuje ten obowiązek w jedynie w wąskim zakresie, odnosząc się do dziedzictwa narodowego w postaci jedynie zabytków. Kodeks karny chroni dobra kultury jedynie w wąskim zakresie dobra materialne o szczególnym znaczeniu dla kultury. Zatem istnieje luka w regulacji prawnej o charakterze ustawowym.

Nie wydaje się, by lukę tę zapełniał jedynie fakt powołania i funkcjonowania Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Na uwagę bowiem zasługuje to, iż na wniosek właśnie ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego opracowywany jest krajowy plan ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i w sytuacjach kryzysowych, co nie oznacza planowanych *in spe*, instytucjonalnych działań w odniesieniu do całego, moim zdaniem szerszego katalogu spraw, do jakiego należą dobra kultury współcześnie wytworzone czy też dziedzictwo narodowe o charakterze niematerialnym.

Trwają obecnie prace legislacyjne nad zmianą ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Należy oczekiwać szerszego zakresu przedmiotowego nowej regulacji, świadczącego o całościowym podejściu do ochrony szeroko rozumianych dóbr kultury czy dziedzictwa narodowego, spodziewać się uporządkowania terminologii i takiej dyscypliny terminologicznej w obrębie nowej regulacji prawnej, dzięki której ustalony zostanie związek treściowy pomiędzy pojęciem „dziedzictwo narodowe” a „dobro kultury”, co przyczyni się do tego, że pełnej ochronie prawnej podlegać będą wszelkie dobra kultury, niezależnie od czasu ich wytworzenia i stanu ich zachowania, w tym także niematerialne dobra kultury stanowiące świadectwo tradycji lub wydarzeń historycznych, w tym język, nazwy, herby, zwyczaje i technologie; podlegać winny one opiece państwa, zmierzającej do ich zachowania, udostępniania i kultywowania.

Należy także moim zdaniem oczekiwać zmian w ustawie o ochronie zabytków, a nie w regulacji konstytucyjnej (np. problem zakresu pojęć dzie-

dzictwo „narodowe” i dziedzictwo „chrześcijańskie”), albowiem szerokie i nieostre klauzule generalne w Konstytucji mogą zostać znakomicie wypełnione prawidłową i rzetelną regulacją ustawową.

Summary

Legal Protection of Cultural Assets – Terminological Problems

In article the author occupies herself with the issue of the lack of any uniform or precise terminology in the normative regulation in a such specific domain as the legal protection of the cultural goods. By creating the protection mechanisms for the widely defined cultural goods in the Constitution and the other legal acts the lawmaker used several different terms to define similar fields of legal norms' usage.

The research based on the Constitution and located on the ground of the law that specifies preservation and caretaking of historic monuments enabled the author to perceive some fallacies, that can even be called shortages, in the same field, as the polish law is considered as well as its relation to the international law.

In the first part of the article the author presents terminology that is being used in the sphere of the legal protection of cultural goods in the international law. Afterwards she considers the terminology used for defining the same field in the Polish Constitution. In the next part of her thesis she introduces the terminology employed on the ground of polish law pointing out that the legislator uses numerous legal terms for the same field. This leads her to the conclusion about the lack of terminological discipline showed by the legislator, which effects, as she sees it, in the attenuation of the legal protection and even in developing of the legal gap.